

Diálogo Nacional por el Empleo en Uruguay

Balance y perspectivas de un proceso
fecundo de diálogo social

Impreso en Artes Gráficas S.A.
Porongos 3035 - Tel.: 2208 4888
info@artesgraficas.com.uy
Depósito Legal N°: 363.386/2014



Dr. José Bayardi
Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Dr. Nelson Loustaunau
Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social

Sr. Eduardo Pereyra
Director Nacional de Empleo

Hugo Bazzi
Fernando Casanova
Gabriela Rodríguez
Equipo de organización del Diálogo Nacional por el Empleo

Gonzalo Graña
Consultor OIT – Autor de la publicación

PRÓLOGO

Palabras preliminares

Director Nacional de Empleo, Eduardo Pereyra

La experiencia de Diálogo Nacional por el Empleo llevada adelante por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en representación del Gobierno Uruguayo durante el año 2011 fue, sin lugar a dudas, la primer experiencia exitosa de diálogo social que comenzó y finalizó luego de un periodo de debates propuestas, negociación y finalmente acuerdos, muchos de los cuales ya se concretaron y otros están en vías de concreción. Hacer esta afirmación puede sonar como un halago propio o una mirada complaciente con un proceso que tuvo muchas complejidades, y que no estuvo ajeno a tensiones que fueron superadas con éxito, en su gran mayoría.

Este modelo de diálogo se construyó entre varios actores entre los que se destacan, la Organización Internacional del Trabajo, el PIT- CNT, las Cámaras Empresariales, la Universidad de la República, sólo por mencionar algunas ya que los participantes fueron cerca de 200 instituciones.

Esta experiencia permite ser mejorada, ajustada en su forma, duración y temáticas, pero nadie puede dudar que tenemos un modelo nuestro, que lo probamos, y dio resultados y que además fue refrendado política y técnicamente.

Soy una persona cuyo origen político es la organización sindical y por ende tengo un altísimo valor por la negociación y los acuerdos que surgen de la misma. El diálogo nos permitió como Gobierno, hacer un ejercicio de negociación a la interna, sobre cada uno de los 5 ejes en que se debatió. Este ejercicio fue fundamental para que el Gobierno -a pocos meses de instalado- debatiera su posición sobre distintos temas que hacen a las relaciones laborales, la economía y la educación entre otros. Cuánto nos aportó el conocer lo que pensaban otros actores desde el propio Estado respecto de distintos temas; cuánto nos aportó a la gestión concreta cotidiana, hacer acuerdos internos, conocernos, actuar juntos desde un Estado históricamente compartimentado....

En lo que respecta a la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), nos reposicionó interna y externamente, permitió mejorar la imagen institucional, valorar más el valioso capital de funcionarios técnicos solventes y comprometidos que se pusieron al hombro una tarea que no dudo en catalogar como la más importante que pudiéramos concretar desde la DINAE en este período; junto con él, la Planificación, porque aprendimos y reivindicamos que el gobierno debe planificar lo que piensa hacer; y debe concretar sus compromisos. No hay evaluación concreta si no se planifica. Pero además de planificar para poder medir, evaluar y dar seguimiento de las políticas, las mismas cobran otro peso cuando son resultado del acuerdo

interno y mucho más externo. Las políticas cobran otro valor si cuentan con respaldo social.

Podríamos enumerar algunos temas que pasaron por el Diálogo Nacional por el Empleo, como ser los inherentes a mejorar las condiciones de la mujer en el mercado de trabajo y nos encontramos fundamentando lo que hoy es una realidad: la mejora de los beneficios en materia de licencia para la lactancia. Recuerdo la importancia dada al tema de los cuidados..., este proyecto también está fundamentado en el Diálogo Nacional por el Empleo cuando amplía estos beneficios al cónyuge y crea la media jornada post-parto para la actividad privada.

Podríamos hablar de la Ley de Empleo Juvenil, los programas Jóvenes en red, Yo estudio y trabajo, la campaña de difusión de los derechos de los asalariados rurales, la creación de la Unidad de Empleo Rural; un lugar destacado tiene el Sistema Nacional de Formación Profesional con los distintos espacios de trabajo interinstitucional en el que se está desarrollando, entre otros tantos acuerdos hoy hechos realidad.

Para finalizar quisiera hacer un agradecimiento muy especial al equipo más estrecho del Diálogo Nacional por el Empleo, a aquellos que ya en el 2010 arrancamos a pensar y soñar en este gran desafío, a los que esperamos cada actividad con el nerviosismo de validar algo que si salía mal, nos comprometía institucionalmente, además de poner en juego nuestra credibilidad para conducir este proceso, a todos, a los administrativos y técnicos de todas las instituciones participantes ... felicitaciones, seguramente en los próximos años asistamos a la segunda convocatoria al Diálogo Nacional por el Empleo sobre éstos y otros temas.

Allí seguramente tengamos la oportunidad de revalorar este enorme esfuerzo y calibrar el real valor del mismo.

Palabras preliminares

**Director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina,
Guillermo Miranda**

El Diálogo Nacional por el Empleo en Uruguay, convocado en el año 2011 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, reunió a una amplia gama de instituciones gubernamentales, representantes sindicales, empresariales y de la sociedad civil para proponer, discutir y lograr acuerdos en torno a diversas dimensiones clave de las políticas de empleo en el país.

Este proceso de diálogo constituyó sin dudas una experiencia novedosa en materia de diálogo social sobre políticas de empleo en el Uruguay, muy especialmente por lo amplio de su convocatoria en cuanto a actores se refiere, y por lo abarcativo de los temas abordados y los acuerdos alcanzados, como fácilmente puede constatarse revisando la presente publicación. Hay que señalar que la dinámica del diálogo fue muy exigente con todas las organizaciones participantes dado que se desarrolló en un período muy corto. Por otra parte, el mismo tuvo lugar durante el segundo año del gobierno del Presidente Mujica y sirvió para generar una agenda clara para los años siguientes en materia de empleo.

Para la OIT, en cumplimiento de su mandato de promover y apoyar el diálogo social como modelo de gobernanza de los sistemas de relaciones laborales y como mecanismo privilegiado para la formulación de las políticas laborales, constituyó un privilegio poder acompañar este proceso y dar asistencia técnica y apoyo al MTSS durante las etapas de planificación, ejecución y posterior balance del DNE.

La publicación que tenemos el gusto de prologar describe pormenorizadamente todas las fases del proceso de preparación y desarrollo del DNE, así como de sus resultados y efectos. Expone las luces y las sombras de esta experiencia y muestra los desafíos que deben enfrentarse al emprender una empresa de esta naturaleza.

Esperamos que esta publicación sirva de insumo para la preparación de futuras convocatorias a procesos de diálogo social ampliado sobre políticas de empleo en el Uruguay; y guardamos la esperanza de que algunas de las lecciones aprendidas por los involucrados en el proceso puedan ser aprovechadas también por actores gubernamentales, sindicales y empresariales en otros países de la región que planeen llevar adelante procesos de diálogo social de esta índole.

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas	11
Presentación	15
Capítulo 1: Origen, racionalidad, objetivos y preparación del Diálogo Nacional por el Empleo (DNE)	17
Capítulo 2: Estructura temática y desarrollo del DNE	23
2.1 Estructura temática y organizativa	23
2.2 Preparación de las instancias	24
2.3 Participación de los actores	25
Capítulo 3: Resultados del DNE: los acuerdos alcanzados	29
3.1 Acuerdos alcanzados en el eje 1: El empleo y la formación de los jóvenes	29
3.2 Acuerdos alcanzados en el eje 2: Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral	31
3.3 Acuerdos alcanzados en el eje 3: Adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y demanda laboral	33
3.4 Acuerdos alcanzados en el eje 4: Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico	35
3.5 Acuerdos alcanzados en el eje 5: Empleo y políticas a nivel micro y mesoeconómico	37
Capítulo 4: Efectos del DNE	43
4.1 Implementación de acuerdos	43
4.2 Efectos secundarios y beneficios indirectos	56
Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones	59

ANEXOS

ANEXO 1:	Estructura del Diálogo Nacional por el Empleo: Ejes y sub-ejes temáticos	63
ANEXO 2:	Instituciones participantes en los cinco ejes el DNE	65
ANEXO 3:	Instituciones participantes del encuentro Políticas de empleo en el territorio y ruralidad	67
ANEXO 4:	Sistematización de los acuerdos alcanzados durante el Diálogo Nacional por el Empleo en los cinco ejes	69
ANEXO 5:	Convenio Marco Interinstitucional para la Mejora de la Formación Profesional	85
ANEXO 6:	Espacios de trabajo y funciones que se han creado a partir de la instalación de la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional	89
ANEXO 7:	Acuerdo de Cooperación Técnica Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Dirección Nacional de Empleo (MTSS – DINA E) y el Consejo de Educación Técnico Profesional – Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP – UTU)	91
	Bibliografía	96

Siglas y abreviaturas

ACA	Asociación de Cultivadores de Arroz
ADECA	Asociación de Entidades de Capacitación
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANMYPE	Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
BSE	Banco de Seguros del Estado
CECAP	Centro de Capacitación y Producción
CEPE	Centro Público de Empleo
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CIT	Convenio Internacional del Trabajo
CNCS	Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
COCAP	Consejo de Capacitación
CODICEN	Consejo Directivo Central de ANEP
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
DINATRA	Dirección Nacional de Trabajo
DNE	Diálogo Nacional por el Empleo

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCEE	Facultad de Ciencias Económicas y Administración
FCPU	Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FRC	Fondo de Reconversión Laboral
ICD	Instituto Cuesta – Duarte del PIT - CNT
IGTSS	Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social
IMM	Intendencia de Montevideo
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR	Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industrias, Energía y Minería
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil

OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PIT – CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UDELAR	Universidad de la República
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UTEC	Universidad Tecnológica
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

El Diálogo Nacional por el Empleo en Uruguay. Balance y perspectivas de un proceso fecundo de diálogo social

Presentación

El presente documento describe y analiza el proceso, los resultados y efectos del diálogo socio-laboral en materia de políticas de empleo impulsado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) del Uruguay con apoyo de la OIT, durante el año 2011, denominado Diálogo Nacional por el Empleo (DNE).

En el capítulo 1 se aborda el origen del DNE, la concepción y racionalidad de política laboral que lo sustenta y su proceso de preparación; el capítulo 2 describe el desarrollo del DNE en cuanto a su estructura de ejes y sub-ejes temáticos, preparación de las diversas instancias de intercambio, discusión y acuerdos, y efectúa un análisis de la participación de los actores; en el capítulo 3 se presentan y analizan los resultados del DNE, entendiéndose por éstos los acuerdos y conclusiones alcanzados en cada uno de los ejes temáticos; el capítulo 4 está dedicado a analizar los efectos del DNE fundamentalmente desde dos perspectivas: por un lado, la referente a la implementación de acuerdos alcanzados durante el proceso; y por otro la que atañe a la identificación de efectos secundarios o beneficios inesperados (total o parcialmente) del DNE en diversos ámbitos, con un acento especial en el MTSS. El documento se cierra con un capítulo dedicado a las conclusiones y las recomendaciones que podrían efectuarse para futuras instancias de diálogo socio-laboral en el país¹.

Esta publicación, *“Diálogo Nacional por el Empleo en Uruguay. Balance y perspectivas de un proceso fecundo de diálogo social”*, se realizó en el marco del proyecto “Programa de Fortalecimiento de la DINAE” que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Uruguay lleva adelante junto a la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La AECID no se responsabiliza de las opiniones expresadas en este libro y puede no coincidir con su contenido.

Se agradecen y valoran los comentarios de Andrés Marinakis, Gabriela Rodríguez y Fernando Casanova a versiones anteriores de este documento. Eventuales errores y omisiones son de entera responsabilidad del autor.

- 1 Para la realización de este trabajo se contó con profusa documentación relativa al DNE producida sobre todo por el MTSS y por la Secretaría Técnica del DNE. Se condujeron entrevistas a los siguientes informantes calificados: Fernando Casanova: Coordinador de actividades de OIT en el Uruguay; Eduardo Pereyra: Director Nacional de Empleo, DINAE — MTSS; Gabriela Rodríguez: responsable del Área de Formación Profesional en DINAE — MTSS; Juan José Calvo: Coordinador de la Secretaría Técnica del DNE por la UDELAR; Álvaro Brunini: responsable de la Unidad de Empleo Juvenil del MTSS; Horacio Bafico: representante empresarial en el DNE; Lilián Ion: responsable de la Unidad de Empleo Rural del MTSS; Alicia Dambrasukas: representante del MEC en el DNE; Fernando Ubal: representante del CETP-UTU en el DNE; Héctor Masseilott: representante del PIT-CNT en el INEFOP.

Origen, racionalidad, objetivos y preparación del Diálogo Nacional por el Empleo (DNE)

El DNE encuentra sus fundamentos y razón de ser en una concepción específica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) actual relativa al modo en que deben construirse, ejecutarse y evaluarse las políticas laborales, de empleo y de mercado de trabajo, que otorga un papel preponderante al diálogo social²³ y a los interlocutores sociales en dichos procesos.

Esta concepción aparece claramente expuesta y justificada en el documento base de convocatoria al DNE presentado por el MTSS en mayo de 2011⁴, el cual comienza estableciendo el papel del diálogo social como fuente material así como de legitimación de la orientación y el contenido de las políticas laborales y de empleo.

En efecto, el DNE parte de la concepción de que el diálogo social aporta elementos de conocimiento de los intereses, perspectivas y fundamentos de los actores no estatales, fundamentalmente de los interlocutores sociales, con relación al mundo laboral y del mercado de trabajo, que constituyen insumos imprescindibles para el diseño de políticas públicas eficaces, pertinentes y oportunas. Por otra parte, la convocatoria genuina a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y en este caso también de la sociedad civil⁵, a que expresen sus expectativas, intereses, necesidades y puntos de vista sobre los temas objeto de diálogo legitima desde lo procedimental el diseño de la política pública en este ámbito. La legitimación social tiene entonces una doble vertiente de forma y de contenido.

El impulso al diálogo social específicamente en materia de políticas de empleo durante la actual administración tiene su primera manifestación formal en el

2 En este trabajo la expresión diálogo social es tomada en un sentido amplio, designando “la intervención de los trabajadores, los empleadores y el gobierno en la toma de decisiones relativas a su empleo y lugar de trabajo. Engloba todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre los representantes de estos colectivos acerca de los intereses que albergan respecto de las políticas económica, laboral y social”. OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013. Informe VI “Diálogo social. Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 2013

3 Una definición también amplia y concordante con la anterior del concepto de diálogo social la brinda Oscar Ermida, quien en el marco de las relaciones laborales, lo define como “todas las formas de relación entre los actores, distintas del conflicto abierto”. Ermida, O. “Diálogo social: teoría y práctica”. Boletín 157, OIT/Cinterfor, Montevideo. 2006

4 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Diálogo Nacional por el Empleo. Documento base. Mayo de 2011.

5 La Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 tiene una interesante consideración sobre el papel y el potencial de aporte de las organizaciones de la sociedad civil a los valores y objetivos de los interlocutores sociales, dada su cercanía y trabajo en el terreno con algunos colectivos (por ejemplo de jóvenes en riesgo de exclusión o migrantes) a los cuales éstos no siempre acceden de manera directa.

documento de Planificación Estratégica de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) para el quinquenio 2010-2015⁶. Uno de los objetivos estratégicos de la DINAE para este quinquenio es el de “consolidar el papel rector del MTSS en el campo de las políticas de empleo mediante el diseño, monitoreo, evaluación y orientación de políticas y programas en este campo”, y de allí se deriva, por las razones arriba expuestas, entre otras, la meta de que la DINAE “promueva el diálogo social en torno a la creación de empleo, la mejora de su calidad y la empleabilidad de las personas”.

Hubo durante el actual período de gobierno una voluntad política fuerte del Ministro dar una impronta al MTSS que, sin abandonar o descuidar el rol de mediación entre capital y trabajo tanto en lo individual como en lo colectivo, y de fiscalizador del cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social (típicamente a través de la DINATRA y de la IGTSS), jerarquizara y consolidara su rol rector en materia de políticas de empleo en sentido amplio, tal como surge del objetivo estratégico de la DINAE arriba transcrito y como se manifestara también con mucha claridad en dos de las entrevistas realizadas a los efectos de la elaboración de este documento⁷.

Los contenidos y la estructura del DNE no podrían comprenderse cabalmente sin tener en consideración la coyuntura económica y de mercado de trabajo imperante actualmente así como al momento de realizarse el mismo en el año 2011 y los desafíos que las mismas presentan.

El documento base de presentación del DNE parte de un diagnóstico de situación según el cual el Uruguay ha logrado progresos importantes en todas las dimensiones del trabajo decente: creación de empleo, disminución del desempleo, derechos de los trabajadores, extensión de la protección social y diálogo social⁸.

No obstante lo anterior, se reconoce que aún se enfrentan desafíos para la inclusión de algunos colectivos particularmente desventajados con relación al ingreso y permanencia en el mercado de trabajo, o con relación al ejercicio de sus derechos (especialmente los jóvenes y las mujeres de bajos ingresos, algunos colectivos de migrantes, trabajadores rurales).

El diagnóstico también identifica algunos cuellos de botella que pueden estar frenando un posible mayor progreso, o poniendo en riesgo algunos de los logros, como ser una insuficiente oferta laboral y la necesidad de un incremento de la tasa de actividad económica, fundamentalmente a través de un incremento en la

6 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social — Dirección Nacional de Empleo. Planificación estratégica 2010 — 2015. Montevideo, 2010.

7 Entrevistas al Director Nacional de Empleo y al Coordinador de la OIT en el Uruguay.

8 Para un análisis detallado de los datos que permiten sustentar esta afirmación véase el trabajo de la Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y el Empleo del MTSS: “Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial. 2006 — 2012”. Disponible en: http://www.mtss.gub.uy/files/Panorama_del_Trabajo_Decente-2.pdf

tasa de participación de las mujeres; dificultades en materia de adecuación de la oferta y la demanda de laboral en términos de capital humano, especialmente en algunos sectores vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación, biotecnología, metalmecánica y automotriz, de servicios al turismo y del sector de desarrollo forestal (celulosa y papel); necesidad de una mayor coordinación institucional entre actores públicos con cometidos vinculados a la educación, formación y capacitación laboral, entre otros.

De los lineamientos políticos arriba expuestos en cuanto al papel del diálogo social en la formulación de la política pública de empleo y de los diagnósticos efectuados con relación a la coyuntura del país en materia de empleo se derivaron los dos objetivos principales del DNE:

1. la profundización del diálogo social y su consolidación como práctica política permanente, y;
2. el logro de acuerdos lo más amplios posible en torno a la formulación y aplicación de políticas de empleo que sean funcionales a la sostenibilidad del proceso de desarrollo y crecimiento económico con trabajo decente.

El proceso de preparación del DNE estuvo signado desde un comienzo por un intenso trabajo conjunto entre el equipo gestor del DNE en DINAE y la representación de OIT en Uruguay. En octubre de 2010, cuando se comenzó a discutir la posibilidad de organizar el DNE para el año siguiente, se acordó entre las partes mencionadas que era necesario contar con un documento base de convocatoria con objetivos claramente establecidos, con ejes temáticos que agruparan grandes asuntos y evitaran caer en una excesiva fragmentación temática, y que era imprescindible asimismo contar con una adecuada metodología de trabajo que permitiera conducir el proceso a buen puerto.

Luego de una primera fase de validación del proceso a la interna del Ministerio con el Ministro y el Subsecretario, se procedió a la presentación de la iniciativa a los interlocutores sociales. En febrero de 2011 se entregó a éstos un documento de convocatoria al DNE; para marzo había una manifestación de acuerdo para participar en el proceso y ese mismo mes se les presentó a los interlocutores sociales una propuesta metodológica para el desarrollo del proceso.

La definición de los ejes temáticos fue trabajada y acordada entre DINAE y OIT, como se dijera previamente en función de los desafíos y cuellos de botella que

enfrentaba el país con referencia a su mercado de trabajo⁹. Los interlocutores sociales hicieron acuerdo en que esos ejes representaban efectivamente en buena medida los temas más importantes que podían discutirse de cara a la formulación de políticas de empleo para el Uruguay del momento, y según surge de relatos de los entrevistados, las sugerencias de agregados de temas pudieron acomodarse a la estructura general presentada.

En materia de preparación y del tipo de consideraciones que hace el actor gubernamental previamente a la organización de un proceso de esta índole es de interés señalar la evaluación de coyuntura y riesgos políticos que implica, porque el desarrollo defectuoso o la eventualidad del abandono del proceso por parte de uno de los principales interlocutores sociales (fuera de la delegación representativa de los empleadores o la de los trabajadores) implicaría un hecho político de consecuencias negativas tanto para el proceso en sí y su legitimidad como para la imagen política del gobierno. En esta materia, como se verá más adelante, se puede notar claramente el juego político de los actores del sistema de relaciones laborales del país, y su conciencia del rol legitimante que su propia participación tiene en las instancias orgánicas o inorgánicas, formales o informales, de diálogo social.

No existieron modelos explícitos tomados en cuenta por los actores participantes en el diseño de la metodología del DNE, en gran medida por lo novedoso del proceso. Si bien el país contaba ya con experiencias de diálogo social informales e inorgánicas¹⁰ sobre temas socio-laborales, el DNE constituye una experiencia novedosa tanto por su alcance temático como por la multiplicidad de actores participantes.

En materia de preparación debe destacarse que la incorporación de la Universidad de la República (UDELAR) al DNE a través de técnicos de las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales, para ejercer el rol de Secretaría Técnica, implicó un aporte importante para terminar de definir aspectos la metodología de trabajo y la estructura de cada una de las instancias como ser: con una secuencia de seminario de lanzamiento, grupos de trabajo y cierre, la función

9 Además de los desafíos y cuellos de botella actuales reseñados en la página anterior, se decidió incluir, por sugerencia de expertos de la OIT, un eje vinculado a las políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico. Esto, según se lee en el documento base del DNE, no contradice el diagnóstico de la mejoría de todos los indicadores relativos al mercado de trabajo que presenta el país, sino que precisamente partiendo de la acuerdo con dicho diagnóstico, lo que se intentó fue introducir la reflexión sobre qué dispositivos se pueden implementar desde la política de empleo, de seguridad social y fiscal, para mitigar y moderar los efectos de una eventual futura contracción en el nivel de actividad y crecimiento.

10 En la clasificación propuesta por Ermida, op. cit. son modalidades informales de diálogo social aquellas que no están institucionalizadas a través de normas jurídicas, y son inorgánicas aquellas que se desenvuelvan al margen de órganos creados por dichas normas a tales fines.

de la Secretaría Técnica, las pautas de trabajo para las actividades grupales, el rol de la moderación, etc.

La incorporación de la UDELAR acontece a instancias del equipo de gestión del DNE en la DINAÉ¹¹, y se fundamenta en el conocimiento sustantivo de los técnicos participantes de los temas a abordar durante el DNE, la experiencia de trabajo de muchos de éstos con los interlocutores sociales y el propio MTSS, la voluntad de estrechar lazos con esta institución, el factor legitimante y el prestigio con que cuenta la UDELAR en el Uruguay, y finalmente por la necesidad de apoyo y soporte que requería el equipo técnico de DINAÉ a cargo de la conducción del DNE en materia organizativa, de preparación de insumos técnicos para cada uno de los ejes temáticos y de relatoría técnica de todas las instancias. Lo anterior no obstante la solvencia y enorme esfuerzo organizativo y logístico desplegado por DINAÉ en todo el proceso y que será considerado en secciones posteriores y en las conclusiones.

En cuanto a actores institucionales relevantes, es menester mencionar también que para la preparación y el desarrollo del proceso fue importante el aporte de la AECID, a través del Programa de Fortalecimiento Institucional de la DINAÉ, que permitió el financiamiento de la elaboración de documentos base, logística general del DNE y la impresión de documentos de difusión sobre los temas sustantivos de los diversos ejes temáticos.

Como último punto relativo a la preparación del DNE conviene destacar la dimensión de la comunicación del proceso, que fue cuidadosamente llevada adelante por el MTSS. Además de los servicios regulares de comunicación del Ministerio se reforzó esta dimensión con recursos especialmente contratados a tal fin.

Esta gestión de la comunicación del proceso sin lugar a dudas ayudó a colocar al DNE, más allá de su importancia intrínseca, en un lugar de destaque de la agenda pública socio-laboral del país durante su desarrollo.

11 Conformado por la Coordinadora del Programa de Fortalecimiento Institucional y hoy responsable del área de formación profesional de DINAÉ, Gabriela Rodríguez, y el Director Nacional de Empleo, Eduardo Pereyra. Junto al Coordinador de OIT en Uruguay, Fernando Casanova, conformaron el núcleo del equipo de gestión y gobernanza del DNE.

Estructura temática y desarrollo del DNE

2.1 Estructura temática y organizativa

La conjunción de prioridades políticas del gobierno en general y del MTSS en particular, así como los principales desafíos que fueron identificados en el documento base de convocatoria al DNE determinó que el mismo tuviera la siguiente estructura temática conformada por cinco ejes:

1. El empleo y la formación de los jóvenes.
2. Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral.
3. Adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y demanda laboral.
4. Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico.
5. Empleo y políticas a nivel micro y meso económico. (MTSS)

Con el DNE ya comenzado, y por constituir un tema de especial interés político del MTSS se decidió incluir en el proceso al tema del empleo rural y los asalariados rurales. Pero en lugar de agregar un sexto eje al proceso y trabajarlo con la misma metodología que los cinco anteriores, se decidió adicionar, al final y con posterioridad a la clausura del quinto eje, una actividad especial en la ciudad de Artigas que llevó por título “Políticas de empleo en territorio y ruralidad”.

El desarrollo del trabajo en cada uno de los cinco ejes tuvo la siguiente secuencia¹²:

- a) Seminario público de lanzamiento del eje temático: en esta instancia se presentaban los documentos de trabajo elaborados sobre cada tema, que fueron tanto de índole diagnóstica como de propuestas de políticas. Si bien todos los actores fueron invitados a hacer presentaciones de documentos previamente elaborados sobre el tema de cada eje, en los hechos la enorme mayoría de los documentos diagnósticos y con propuestas de políticas fueron elaborados y presentados desde el Poder Ejecutivo.
- b) Trabajos en grupo: para cada eje existieron a su vez sub-ejes de trabajo donde se llevó a cabo el grueso de la discusión de los documentos presentados, de las propuestas de los diversos actores presentes en cada

12 En el Anexo 1 se presenta la estructura global del DNE con la indicación de la fecha de cada instancia y los distintos sub grupos temáticos que tuvo cada eje.

instancia y en los cuales se elaboraban las conclusiones y los acuerdos alcanzados¹³.

- c) Seminario público de presentación de acuerdos y conclusiones.

2.2 Preparación de las instancias

Para la preparación de cada documento diagnóstico y de propuesta de políticas públicas en el campo de cada eje, se constituía una mesa de coordinación del sector público, que fue acompañada en todos los casos por la OIT. Para cada caso se convocaba a los actores gubernamentales según el grado de involucramiento de la cartera o institución con el tema del eje. Por lo general había un técnico de DINA E que asumía la responsabilidad de reunir lo aportado por los demás organismos públicos y darle la forma de un documento unificado.

En estas instancias cobra destaque y relevancia la nada fácil coordinación de posiciones, intereses, énfasis y agendas entre los distintos organismos públicos con cometidos solapados parcialmente o de recíproca influencia. Un ejemplo de esto es que donde tuvo un rol más importante la OIT en cuanto a la facilitación y el apoyo a la redacción del documento de base fue en la mesa de formación profesional, precisamente porque allí existían una serie de actores equivalentes o de igual peso y no era fácil determinar quién tendría la responsabilidad (¿y el privilegio?) de redactar el documento.

La idea inicial, como fuera dicho, era que el Poder Ejecutivo presentara un documento y que el PIT-CNT y las Cámaras Empresariales presentaran también un documento cada uno. Esto en los hechos ocurrió poco, y en general se contó exclusivamente con documentos para la discusión preparados por el Poder Ejecutivo o por organismos internacionales, particularmente la OIT.

El proceso de discusión, intercambio y coordinación entre organismos públicos para la preparación de los documentos de discusión de cada eje es uno de los hechos tal vez más notables del DNE y que coadyuvó a generar efectos más allá del mismo que serán abordados en otra sección de este documento. Constituyeron verdaderas instancias de socialización e intercambio de información, de “gestión del conocimiento” si se quiere, donde cada actor aportaba en la medida de sus posibilidades y especificidad temática, en un proceso sin dudas enriquecedor para todas las partes.

13 La Secretaría Técnica de la UDELAR iba haciendo una validación progresiva de los acuerdos, al final de cada sesión de trabajo, en la cual se presentaba un resumen de lo discutido y de los posibles acuerdos que se iban perfilando, recibiendo en esa ocasión los comentarios y sugerencias de modificaciones que los participantes estimaran convenientes. Antes de cada nueva sesión, los participantes recibían por correo electrónico una breve sistematización de lo avanzado en la sesión anterior. Finalmente y antes de los seminarios públicos de cierre, se enviaba una sistematización de los acuerdos para levantar posibles objeciones o correcciones que pudieran existir.

De acuerdo a documentación del MTSS¹⁴ la participación de actores públicos en la preparación de documentos de base conjuntos de diagnóstico y propuestas de políticas públicas estuvo conformada de la siguiente manera:

1. Eje 1: Unidad de Empleo Juvenil del MTSS, INJU-MIDES y MEF.
2. Eje 2: Observatorio del Mercado de Trabajo del MTSS.
3. Eje 3: DINAIE-MTSS, MEC, CETP/UTU, INEFOP y COCAP.
4. Eje 4: DINAIE-MTSS, DNI-MIEM, Programa de Microfinanzas para el Desarrollo de OPP, MEF, ANII.
5. Eje 5: DINAIE-MTSS, MTOP, OPP, MEF, INEFOP y MIDES.

Una mención especial en cuanto a aportes de insumos técnicos sustantivos la merece la OIT, que por medio de sus técnicos en la región preparó una nota temática para cada uno de los ejes, condensando en las mismas aspectos conceptuales de cada tema con la mirada del estado de situación y la experiencia comparada de políticas de los países de la región¹⁵.

Cada instancia tuvo también su importante gestión de la comunicación, en la cual se incluye tanto la convocatoria amplia a organizaciones de la sociedad civil, además de los clásicos tripartitos, así como la gestión de la comunicación con la prensa fundamentalmente para las instancias de lanzamiento y cierre de cada uno de los ejes. Como fuera reseñado previamente a esto debe agregarse la difusión sistemática de las reseñas de los eventos así como de los acuerdos alcanzados a través del sitio web del Ministerio, un blog y un correo electrónico abiertos a estos efectos.

2.3 Participación de los actores

El DNE tuvo una nutrida participación de personas representando una amplia gama de organismos públicos (ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados, instituciones del sistema educativo, OPP, etc.), organizaciones

14 MTSS, cuadernillos de resumen y presentación de los acuerdos y conclusiones de cada eje temático del DNE.

15 El conjunto de notas temáticas elaboradas por la OIT, así como los documentos para la discusión elaborados por el Poder Ejecutivo y otra documentación relevante sobre el DNE (documento base, agenda, conclusiones, etc.) se encuentra disponible en el sitio web del MTSS en la siguiente dirección: http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=5291:dialogo-nacional-por-el-empleo&catid=23
También se encuentra disponible en el sitio web de OIT/Cinterfor en: <http://www.oitcinterfor.org/node/2382>

sindicales, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales¹⁶.

De acuerdo a un informe preparado por la Secretaría Técnica de la UDELAR participaron de los grupos de trabajo en torno a 180 personas representantes de más de 60 instituciones¹⁷. El siguiente cuadro presenta la cantidad de personas e instituciones presentes en cada uno de los ejes temáticos.

Cuadro 1. Cantidad de personas e instituciones asistentes según eje temático

	Personas	Instituciones
Eje 1	79	37
Eje 2	61	27
Eje 3	67	23
Eje 4	40	20
Eje 5	38	24

Fuente: Informe de la Secretaría Técnica de la UDELAR¹⁸

Por su parte, en el encuentro “Políticas de empleo en el territorio y ruralidad”, que también formó parte del DNE aunque tuvo una estructura diferente en cuanto a su desarrollo, participaron aproximadamente 200 personas, representando a más de 50 instituciones, entre las que se contaban ministerios y un número importante de otros organismos públicos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, sociedades de fomento rural, gremiales de productores y asociaciones empresariales.

Por lo anterior puede sostenerse que desde el punto de vista cuantitativo el DNE fue exitoso, muy especialmente en cuanto a la capacidad de convocatoria de una amplia gama de instituciones de diversa naturaleza, todas activas y comprometidas con los temas que se discutían y sobre los cuales se acordaba en los sucesivos ejes.

En cuanto a la participación de los principales actores no gubernamentales del sistema de relaciones laborales uruguayo (PIT-CNT y las dos principales cámaras empresariales, CIU y CNCS), se comprueba que tanto la central sindical como las

16 En el Anexo 2 se presenta el listado completo de instituciones participantes en cada eje temático.

17 Secretaría Técnica de UDELAR. Sexto Informe para OIT: Uruguay: Diálogo Nacional por el Empleo. Una experiencia exitosa de diálogo político y social. 2011.

18 Secretaría Técnica de UDELAR. Sexto Informe para OIT: Uruguay: Diálogo Nacional por el Empleo. Una experiencia exitosa de diálogo político y social. 2011. El criterio para el conteo de instituciones que tomaron los autores del citado informe fue el siguiente: “se tomó el criterio general de contar la institución madre, es decir aquella de la que dependen las diferentes direcciones y programas que participaron en el DNE. Por ej. en el caso del MTSS, si bien participaron diversas direcciones y programas dentro del mismo, se lo contabilizó como una sola institución.”

principales cámaras empresariales estuvieron representadas a lo largo del proceso y en las diversas instancias del DNE,¹⁹ aunque con improntas diferentes.

Por el lado del PIT-CNT hubo una participación sostenida en todo el proceso. La central sindical estuvo en la mayor parte de los trabajos en grupo representada por la representación sindical en el INEFOP, por técnicos del Instituto Cuesta-Duarte, miembros de las Comisiones de la Central (por ej. la de jóvenes y la género) y miembros de sindicatos que tuvieran algún interés especial en alguno de los ejes en particular. Los principales dirigentes sindicales tuvieron poca participación en el proceso, y cuando la tuvieron fue principalmente en los actos públicos de inicio y cierre del DNE y eventualmente en alguno de los seminarios de lanzamiento o cierre de los ejes temáticos.

Por su parte la CIU y la CNCS manifestaron al iniciarse el DNE que no tenían dirigentes que tuvieran disponibilidad para participar sostenidamente a lo largo de todo el proceso, por lo que estas dos cámaras fueron representadas, en los grupos de trabajo de los ejes y sub-ejes temáticos, por dos técnicos, ambos economistas. La presencia de dirigentes del sector empresarial, en los casos en que aconteció, se dio también en las instancias públicas de inicio o cierre.

En consideración a este hecho y a la estructura de la organización gremial de los empresarios uruguayos, desde la coordinación del DNE se procuró fomentar la participación activa de otras cámaras sectoriales y asociaciones de empresarios, como ser la Asociación de Cultivadores de Arroz, la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas, la Cámara de la Construcción y la Cámara del Transporte, entre otras.

Esta característica de las representaciones de los interlocutores sociales en los grupos de trabajo de los distintos sub-ejes temáticos tuvo, de acuerdo a algunos de los informantes para la redacción de este trabajo, cierta incidencia en el desarrollo del trabajo y en las posiciones que los participantes estaban dispuestos o en condiciones de sostener y los acuerdos que estaban dispuestos a suscribir. En ocasiones aconteció que quienes iban en representación de las cámaras o de la central, tuvieran una posición más cautelosa y de necesidad de consulta con sus “mandantes” o representados que la que posiblemente hubieran tenido si fueran dirigentes que se sintieran en posición de hablar, tomar posición y acordar directamente sin necesidad de consulta previa a otras instancias.

Por otra parte, también fue señalado en una de las entrevistas, a nivel de hipótesis, que si hubieran participado directamente de los grupos de trabajo los dirigentes de las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores posiblemente el proceso de diálogo hubiera requerido un mayor y distinto trabajo

19 Con excepción del Eje 1 sobre empleo juvenil, en el cual no participaron la CIU y la CNCS de los grupos de trabajo, aunque la CIU sí lo hizo del seminario de lanzamiento del eje.

del equipo de moderación de la Secretaría Técnica, más dificultoso por el peso político de los interlocutores.

Resultados del DNE: los acuerdos alcanzados

La estructura que se le dio a los acuerdos de cada eje fue relativamente homogénea entre todos ellos. Consistió en primer lugar en unos acuerdos marco para el eje, a lo cual se agregan acuerdos base o transversales para cada uno de los sub-ejes temáticos y acuerdos específicos para los temas en que se puede descomponer a su vez cada sub-eje temático.

Se tiene por lo tanto una estructura de: Eje => Sub-eje => Tema específico, cada uno de ellos con un tipo de acuerdo propio²⁰.

3.1 Acuerdos alcanzados en el eje 1: El empleo y la formación de los jóvenes

Los acuerdos marco para el eje del empleo y la formación de los jóvenes hacen referencia a la legitimación del espacio de diálogo social como ámbito de acuerdo, a la profundización del mismo en torno al tema del empleo juvenil en los restantes ejes temáticos y a avanzar hacia el establecimiento de un Acuerdo Nacional para el Trabajo Decente Joven.

Este eje tuvo cuatro sub-ejes temáticos: educación y formación profesional; orientación e intermediación laboral; calidad en el empleo, y; jóvenes emprendedores.

Los acuerdos base para el primer sub-eje temático, de educación y formación profesional, están orientados a la promoción de las trayectorias educativo-laborales de los jóvenes y a la articulación entre los mundos de la educación y del trabajo.

Esto luego se aterriza en una serie de acuerdos sobre temas específicos relativos al avance hacia un Sistema Nacional Integrado de Formación Profesional, el diseño de esquemas interinstitucionales para la articulación de las ofertas formativas y el diseño de políticas y programas, y la necesidad de diversificar la oferta formativa de modo de abarcar las realidades y necesidades de diferentes colectivos de jóvenes. Las nociones de “sistema” y “articulación” aparecen ya desde el primer eje con mucha fuerza, y lo seguirán haciendo a lo largo de todo el DNE en cada uno de los ejes temáticos.

La culminación de ciclos educativos y el tránsito entre éstos debe ser potenciado, así como el tránsito entre educación y trabajo. En materia de tránsito entre educación y trabajo hay un acuerdo específico que manda diseñar dispositivos de

²⁰ En el Anexo 4 se presenta una sistematización de todos los acuerdos alcanzados en los cinco ejes del núcleo central del DNE, efectuada en base a los documentos del MTSS mencionados en nota al pie N° 12.

política de formación combinada con prácticas formativas en empresas, priorizando aquellos jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Aquí es posible adelantar que este acuerdo ha sido recogido en el contenido de la recientemente aprobada ley 19.133 de Empleo Juvenil, que establece precisamente tipos contractuales con los mayores estímulos en materia de subsidios a la contratación para los empleadores que contratan jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

En materia de orientación e intermediación laboral nuevamente aparece la necesidad de articulación, ahora entre instituciones públicas y privadas para la elaboración de un “sistema de información de oferta y demanda de empleo” y asimismo se acordó como base, la introducción de la perspectiva de juventud en la operación de los servicios de empleo como los de orientación e intermediación.

Los acuerdos específicos básicamente desarrollan estas ideas, agregando a las mismas la necesidad de adoptar una perspectiva también sectorial y territorial en la prestación de los servicios de orientación e intermediación laboral.

El tercer sub-eje, de calidad en el empleo, tiene dos acuerdos base: i) destacar la importancia de la educación y la formación profesional en la calidad del empleo, y; ii) sensibilización y difusión de los derechos laborales entre los jóvenes.

Los acuerdos sobre temas específicos en este sub-eje refieren a la compatibilización del estudio y el trabajo (que como luego se verá es el objetivo del Programa Yo estudio y trabajo posteriormente implementado por el MTSS en 2012 y uno de los principios rectores de la nueva Ley de Empleo Juvenil arriba mencionada), a la promoción de la formalización del trabajo para los trabajadores jóvenes y a desarrollar tripartitamente políticas y campañas de sensibilización de los derechos laborales, seguridad, salud e higiene ocupacional, discriminación y acoso sexual y laboral.

El último sub-eje temático fue el de jóvenes emprendedores, donde como acuerdos base se incluyen el fomento del emprendedurismo juvenil y la incorporación del emprendedurismo en la educación formal y no formal.

Se acuerda para esto brindar apoyo técnico a jóvenes emprendedores mediante capacitación, generación de ideas, asistencia técnica, financiamiento, formalización, acompañamiento y seguimiento, y mejora de las condiciones de acceso al crédito de los jóvenes emprendedores.

Nuevamente aquí aparece la necesidad de coordinación entre los programas de apoyo a emprendedores ya existentes, de manera de incluir en ellos la perspectiva de los jóvenes.

3.2 Acuerdos alcanzados en el eje 2: Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral

El eje de políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral tuvo dos sub-ejes: participación de las mujeres en el mercado de trabajo con el fin de incrementar la oferta laboral y migración.

En materia de participación de las mujeres en el mercado de trabajo el acuerdo transversal hizo referencia, al igual que en el acuerdo marco del eje anterior, a la legitimación y jerarquización de los espacios de diálogo social, en este caso particular de la Comisión tripartita para la igualdad de oportunidades y el trato en el empleo (CTIOTE).

Los acuerdos de base para todo el sub-eje estuvieron enfocados en la creación normativa en materia de no discriminación en el mercado laboral y las responsabilidades familiares de trabajadores y trabajadoras, y de cumplimiento de la ya existente, con énfasis en los CIT 100, 103, 111 y 156.

Los temas específicos de este sub-eje fueron tres: normativa; políticas públicas hacia el incremento de la oferta laboral; transformaciones culturales.

El primero de ellos tiene un fuerte componente de promoción de estudios referidos a los impactos, costos y beneficios de la adopción de determinadas medidas de política que promovería la participación de las mujeres en el mercado laboral, como ser la corresponsabilidad con relación al trabajo remunerado y no remunerado, la licencia por maternidad, medio horario para la lactancia hasta seis meses luego del reintegro de la madre, a cargo de la seguridad social y equiparación de las trabajadoras públicas y privadas, licencia por paternidad, licencia para cuidados indistintamente para varones y mujeres, etc.

En cuanto a las políticas públicas hacia el incremento de la oferta laboral hubo cuatro acuerdos base:

- Promover políticas de estímulos para el ingreso de las mujeres al mercado laboral en condiciones de equidad que permita la expansión del empleo de calidad ajustada a los requerimientos de la demanda y del país, necesaria para un crecimiento económico sustentable en el largo plazo.
- Promover la corresponsabilidad en la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado.
- Promover la implementación de dispositivos que reduzcan las dificultades que enfrentan las mujeres para ingresar al mercado laboral en condiciones de equidad.

- Promover la definición de mecanismos de incremento de la oferta laboral femenina en espacios de negociación colectiva.

Los temas específicos sobre los que se ahondó en los acuerdos fueron por una parte los de formación profesional con equidad, pertinencia y calidad que contemple las dificultades de las mujeres en el mercado de trabajo, y por otra los servicios de cuidado en cuanto a la extensión del horario escolar, analizar la posibilidad del involucramiento de los municipios y alcaldías en el diseño y desarrollo territorial de servicios de cuidado y el mejoramiento de los mecanismos de regulación y control de los servicios privados de cuidados.

Finalmente el tercer tema específico en este sub-eje fue el de las transformaciones culturales, con acuerdos genéricos de avanzar hacia la eliminación de los roles y estereotipos de género y, vinculado a esto, promover la igualdad y en particular la corresponsabilidad en relación al trabajo remunerado y no remunerado.

Los acuerdos en este sub-eje pueden verse plasmados en la implementación de diversos programas y políticas de varios ministerios en los últimos dos años, así como en la actividad legislativa y reglamentaria del país, siendo el ejemplo más reciente la sanción de la ley 19.161 de 1 de noviembre de 2013 y su reglamentación, que serán abordados en el capítulo siguiente.

En la discusión en este sub-eje sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo parece haber sido más notoria que en otros casos la diferencia en acumulación, conceptualización y firmeza de las posiciones de los representantes de las organizaciones²¹ que trabajan cotidianamente con la problemática de la mujer, con relación a aquellos representantes que no están especializados en la materia. Un ejemplo ilustrativo de esto es la percepción de un representante del sector empleador en el DNE de que, entre otros, los temas de sistema de cuidados no pertenecen al objeto de un diálogo sobre políticas de empleo, sino que debería ser materia de las políticas sociales para poblaciones vulnerables, entendidos ambos dominios como cosas independientes que pueden abordarse separadamente.

El otro sub-eje temático estuvo dedicado a la migración. El acuerdo transversal establece la necesidad de desarrollar una política de Estado con respecto al tema migratorio con un enfoque de derechos.

Los acuerdos base están orientados a fortalecer la Junta Nacional de Migraciones y articular su accionar con las demás instituciones de diversa índole que trabajan el tema migratorio para la elaboración de políticas hacia los uruguayos residentes en

21 Si se repasa el listado de organizaciones participantes en este eje y se lo compara con la composición de las representaciones de los demás ejes (salvo la actividad sobre empleo rural) se tiene la impresión de que en este en particular tuvieron una mayor presencia relativa las instituciones especializadas en el trabajo con uno de los colectivos sobre el que se discutía y acordaba. De los registros surge que estuvieron: INMUJERES, ONU MUJERES, Comisión de Género del PIT — CNT, Red Género y Familia, entre otras.

el exterior, los uruguayos retornados y los inmigrantes. Nuevamente aquí se nota el acento puesto en la dimensión institucional de la política y la articulación de los esfuerzos llevados adelante por una multiplicidad de actores, tanto públicos como privados.

Prevén asimismo la revisión del cumplimiento de los convenios ratificados por el país en materia migratoria y la generación de un sistema de información sobre y demanda laboral de población migrante.

Los temas específicos sobre los que se acordó coinciden con las poblaciones identificadas en el acuerdo base arriba reseñado. De particular interés en materia de las políticas de inmigración y circulación resultan los acuerdos relativos al diseño de propuestas y mecanismos que garanticen el cumplimiento de la normativa nacional para atender la situación de inmigrantes en especial situación de vulnerabilidad y la identificación de las necesidades de mercado de trabajo de acuerdo a las estrategias de desarrollo del país, y evaluar la necesidad de generar incentivos concretos para la llegada de población al país.

Como se verá en el capítulo siguiente, con relación a la implementación de los acuerdos de este eje el MTSS viene desarrollando en zonas fronterizas con Brasil las Ferias Sociales y Laborales, que tienen como uno de sus objetivos principales el de promover los derechos laborales de los trabajadores migrantes de ambos países así como los servicios públicos de empleo a los cuales pueden acceder.

3.3 Acuerdos alcanzados en el eje 3: Adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y demanda laboral

El elemento central de los acuerdos marco del eje de adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y demanda laboral fue la necesidad de que la oferta formativa del país se estructure en un sistema, en el cual los diversos actores, en particular los públicos, funcionen de manera articulada, coordinada, coherente y de roles clara y precisamente definidos. Es así que el primer acuerdo marco manda avanzar hacia el diseño de una Sistema de Formación Profesional, con las notas de flexible y transparente.

Los demás acuerdos marco de alguna manera especifican características del sistema y acciones tendientes al logro de este objetivo: generación de espacios de reflexión y formación conjunta entre todos los actores involucrados, incorporación del diálogo social en el diseño y desarrollo de las políticas públicas de formación, aseguramiento de la coherencia entre las políticas de formación y la estrategia productiva del país.

El último de los acuerdos marco consiste en el establecimiento de una Mesa de Trabajo del Sector público para avanzar en la generación de propuestas para la

construcción del Sistema de Formación profesional, iniciativa que como se verá en el capítulo siguiente fue concretada en el año 2012.

Cuatro fueron los sub-ejes temáticos en esta instancia: i) sistemas de información; ii) articulación de la oferta formativa; iii) principios orientadores y ordenamiento institucional del sistema, y; iv) normalización y certificación.

En materia de sistemas de información se establecieron acuerdos transversales vinculados a la generación de información sobre las necesidades de formación en base a la perspectiva de la doble pertinencia (de la estructura productiva y de las personas) y al aprovechamiento de las capacidades institucionales como base para la generación de un sistema de información sobre el mercado de trabajo y las necesidades de calificación del país.

Los acuerdos específicos establecen la conformación de una red de observatorios de educación y trabajo y la adopción de metodologías de análisis prospectivo de las demandas de calificación.

En cuanto al sub-eje de articulación de la oferta formativa pueden destacarse los acuerdos transversales de desarrollar la oferta formativa a partir del enfoque de competencias laborales, lo cual inteligentemente fue desarrollado en un acuerdo específico de acordar un glosario común entre los actores participantes del sistema que permita la conceptualización común necesaria para avanzar desde el entendimiento y los códigos compartidos hacia la construcción del citado sistema.

Otro acuerdo transversal es el de promover el aprovechamiento de la empresa como espacio formativo, a través de diferentes modalidades de prácticas y pasantías en la empresa, planes de formación de empresas, etc. Se nota aquí coherencia con algunos de los acuerdos ya incluidos en el eje temático sobre empleo juvenil, y las consideraciones hechas arriba con relación a cómo la nueva Ley de Empleo Juvenil es una implementación de los acuerdos de ese eje también vale para este.

La incorporación de especificidades sectoriales y locales es otro acuerdo transversal, y es acompañado por el acuerdo específico de divulgar experiencias de base sectorial y promover el desarrollo de nuevas experiencias.

Finalmente dentro de este sub-eje merece destacarse el acuerdo transversal de promover el desarrollo de itinerarios formativos flexibles, contemplando educación formal, saberes adquiridos en el trabajo, formación y capacitación, con el fin de desarrollar las trayectorias educativo-laborales de las personas. Esto está íntimamente ligado al tema de la acreditación de saberes y de la normalización y certificación de competencias. Ya existen algunas iniciativas interesantes en esta materia, tanto en la UTU como en el marco de la Comisión Interinstitucional

del Sistema Nacional de Formación Profesional, las cuales serán reseñadas en el capítulo próximo.

En el cuarto sub-eje, dedicado a los principios orientadores y ordenamiento institucional del sistema, se determina como acuerdo transversal que los principios orientadores serán los siguientes: calidad, equidad y pertinencia de la oferta formativa²². Se definen asimismo las principales funciones del sistema y se manda definir un rol activo del Estado en su construcción, que incluye el liderazgo del mismo.

El sub-eje de normalización y certificación finalmente retoma el impulso al reconocimiento de competencias laborales, independientemente de cómo fueron adquiridas, mediante su normalización y certificación. Los acuerdos específicos incluyen la revisión de la experiencia regional e internacional en esta materia así como el aprovechamiento de las experiencias de categorización en el marco de procesos de negociación colectiva.

3.4 Acuerdos alcanzados en el eje 4: Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico

El eje 4 estuvo centrado en torno a las políticas de empleo para las diferentes etapas del ciclo económico. Se alcanzaron una serie de acuerdos marco que establecen la necesidad de que las políticas de empleo así como la política fiscal tengan en cuenta las diversas fases del ciclo económico desde su diseño, procurando que existan dispositivos adecuados para cada momento del mismo. Se incorpora nuevamente en este eje, al igual que en todos los anteriores, la necesidad de coordinación y articulación de las políticas y los actores públicos relevantes, incluyendo especialmente las perspectivas de género, etaria, étnico-racial y territorial en su diseño, implementación y evaluación.

Las discusiones en este eje fueron organizadas en cinco sub-ejes, a saber: i) políticas permanentes; ii) políticas en contextos de crecimiento; iii) políticas para la fase recesiva y de crisis; iv) financiamiento, y; v) institucionalidad de las políticas de empleo.

En materia de políticas permanentes se repite en los acuerdos específicos, entre otros, la necesidad de generar políticas para atender la situación particular de determinados colectivos desventajados en su inserción laboral (por ejemplo los abordados en los ejes 1 y 2, de jóvenes y de mujeres respectivamente); impulsar la generación de programas de capacitación en oficios y competencias generales,

22 Para una discusión conceptual sobre calidad, pertinencia y equidad en el marco de los sistemas de formación profesional se recomienda la lectura del libro de OIT/Cinterfor: Calidad, pertinencia y equidad: un enfoque integrado de la formación profesional. Montevideo, 2006. Disponible a texto completo en: <http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/calidad-pertinencia-equidad-enfoque-integrado-formaci%C3%B3n-profesional>

y; fomentar políticas integrales de apoyo a emprendimientos productivos, considerando la heterogeneidad de situaciones que pueden enfrentar las micro y pequeñas empresas, las cooperativas, las empresas autogestionadas, etc.

Para contextos de crecimiento, los acuerdos específicos que interesa destacar son los que determinan acentuar el rol de los centros públicos de empleo en sus labores de orientación e intermediación laboral, diversificar y ampliar el perfil de los usuarios de dichos centros y promover políticas de incremento de la oferta laboral, en línea con lo acordado en los ejes relativos a la insuficiente oferta laboral y a la adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y la demanda laboral.

Por otra parte, para contextos contractivos o recesivos se acuerda específicamente incorporar en la política de obra pública la variable empleo en la toma de decisiones, priorizando las inversiones con mayor impacto en el empleo. Un aspecto importante de los acuerdos específicos es el que hace referencia a la definición de programas de redistribución del tiempo de trabajo entre trabajadores y empresarios como alternativa a la pérdida de puestos de trabajo. La evaluación y rediseño del mecanismo del seguro de paro parcial también fue acordada, sin indicar en concreto qué aspectos del mismo se consideran necesarios rediseñar.

En materia de financiamiento se acordó impulsar la creación de un Fondo de Contingencia para programas de empleo y sostenimiento de ingresos en fases de contracción de la demanda, aspecto que como se verá se comenzó a estudiar por parte del MTSS con posterioridad al DNE.

Finalmente, en el sub-eje destinado a discutir la institucionalidad de las políticas de empleo, se acordó encomendar al MTSS la convocatoria a la creación de un espacio interinstitucional para la coordinación, articulación y definición de roles entre organismos con competencia en materia de políticas de empleo en sentido amplio, haciendo en uno de los acuerdos específicos énfasis en la articulación entre las políticas activas y pasivas (típicamente el seguro de desempleo).

Esto viene a reforzar lo ya establecido en otros ejes con relación a dimensiones particulares de las políticas de empleo, como ser en materia de políticas de empleo para jóvenes (eje 1), políticas de educación técnica, formación profesional y capacitación (eje 3), políticas de empleo para colectivos desfavorecidos (eje 2). En definitiva es una constante en todos los ejes del DNE el llamado a una mayor coordinación y articulación entre actores relevantes, muy especialmente entre los públicos.

La articulación también es reclamada entre campos de la política pública que se influyen de manera más o menos directa, ya no entre actores, por ejemplo

entre las políticas de empleo y las sociales, o entre aquellas y la fiscal, o la de infraestructura e inversiones en obra pública.

Finalmente hay dos aspectos que conviene resaltar de los acuerdos específicos: por un lado el fortalecimiento de los sistemas de información sobre el funcionamiento y los requerimientos del mercado de trabajo, aspectos sobre los cuales el MTSS ha efectuado avances que se señalarán en el capítulo próximo; y por otra parte un llamamiento a la incorporación de estrategias de evaluación de las políticas desde su propio diseño, aspecto que en el Uruguay probablemente viene siendo uno de los grandes ausentes, particularmente en lo que atañe al componente de capacitación laboral de la política de mercado de trabajo.

3.5 Acuerdos alcanzados en el eje 5: Empleo y políticas a nivel micro y mesoeconómico

Este eje, por ser el último de los inicialmente previstos y con estructura uniforme con los anteriores incluyó, además de los acuerdos marco presentes en los demás, una serie de tres acuerdos transversales a todo el DNE, orientados a dar seguimiento y hacer rendición de cuentas por parte del MTSS de la implementación de los acuerdos surgidos del DNE en el desarrollo de políticas y programas.

Los acuerdos marco del eje apuntan nuevamente a la coordinación, articulación y coherencia entre políticas públicas y actores relevantes, en este caso con énfasis en las políticas de desarrollo productivo y las de empleo y capacitación, reconociendo el rol de aquellas en la promoción del empleo de calidad y la incidencia de la política industrial en los cambios estructurales de la matriz productiva del país.

Reaparece también a nivel de los acuerdos marco la necesidad de contar con sistemas de información e indicadores estandarizados para la evaluación del impacto de las políticas de desarrollo productivo en el empleo.

Los sub-ejes temáticos abarcaron diversas dimensiones de la política de desarrollo productivo, establecidas del siguiente modo: i) política de inversión y empleo; ii) política de innovación y empleo; iii) políticas hacia segmentos específicos de empresas; iv) acceso al financiamiento y otros servicios y/o productos financieros, y; v) diseño institucional.

Los acuerdos específicos en el primer sub-eje plantean nuevamente la necesidad de mejorar la comunicación y la difusión de los distintos instrumentos existentes en materia de promoción de inversiones, así como el estudio del impacto de las modificaciones a ley de promoción de inversiones en cuanto a la posibilidad de que las empresas puedan cumplir con los nuevos requisitos establecidos.

En materia de política de innovación se hizo hincapié por un lado en el apoyo a la creación de nuevos emprendimientos mediante programas de incubación y

clusters empresariales aprovechando las experiencias ya existentes de la CND, ANII, DINAPYME y LATU, y por otro al apoyo en innovación de las empresas ya existentes, lo cual incluye aspectos de organización del trabajo, procesos productivos y comercialización, entre otros.

Un aspecto esencial para el país en la actual coyuntura, reflejada sobre todo en los contenidos y fundamentos del eje 2 del DNE, se recoge nuevamente en el acuerdo específico en cuanto a estimar los requerimientos de personal calificado en sectores intensivos en conocimientos (biotecnología, nanotecnología, TIC, etc.) para evitar barreras al desarrollo de dichos sectores.

El sub-eje temático de políticas hacia segmentos específicos de empresas se acuerda favorecer políticas integrales de apoyo a micro y pequeñas empresas, en vista a la elevada tasa de mortandad que se observa en dicho sector. Las cooperativas y empresas autogestionadas también son identificadas como un segmento que requiere especial apoyo, distinto del de las MIPES por la especificidad organizacional y lógica empresarial que las anima. Para ambos tipos de empresas se acuerda el fomento a la creación e integración de las mismas en redes de proveedores locales que puedan abastecer la demanda generada a partir de la instalación de grandes inversiones.

En materia de acceso al financiamiento se repite prácticamente en idénticos términos lo acordado en el sub-eje temático de financiamiento del eje 4, en cuanto a impulsar la creación de un fondo de contingencia para políticas de empleo y la reserva de una porción del FRL para creación de un fondo anti-cíclico que permita financiar acciones de políticas de mercado de trabajo en contextos de contracción o crisis.

Finalmente, en el sub-eje de diseño institucional se vuelve a insistir por un lado en la mejora y facilitación del acceso a información sobre las políticas y programas existentes (ya mencionado en el primer sub-eje), y por otro en la necesidad de mayor articulación, coordinación y complementariedad entre los programas y actores, evitando así la atomización de iniciativas, y el solapamiento y la duplicación de esfuerzos de parte sobre todo de los actores gubernamentales.

Encuentro *Políticas de empleo en el territorio y ruralidad*²³

El encuentro *Políticas de empleo en el territorio y ruralidad*, desarrollado en la ciudad de Artigas el 12 de octubre de 2011, fue convocado por el MTSS, el MGAP, la Intendencia Departamental de Artigas, las Cámaras Empresariales y el PIT – CNT, con el apoyo de OIT, FAO, PNUD, AECID, UDELAR, CETP e INEFOP.

La finalidad del encuentro fue compartir información, intercambiar y obtener sugerencias y propuestas para el diseño e implementación de políticas públicas para la mejora del empleo particularmente en el interior del país y en el medio rural, a partir del diálogo social tripartito.

En la sesión de la mañana, con posterioridad a la apertura, se presentaron los documentos “Trabajadores Rurales en Uruguay” de la DINA – MTSS y “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural” de FAO, los cuales fueron comentados por un representante de OIT y por representantes de los sectores de trabajadores y empleadores.

Posteriormente fue presentado el “Plan Estratégico del Gobierno Departamental de Artigas y la ruralidad” por parte de la Intendencia Departamental de Artigas, y la parte expositiva culminó con la exposición por parte del INEFOP de sus objetivos y acciones para el sector rural.

Como forma de estimular el intercambio y la generación de propuestas se trabajó durante la tarde en la modalidad de talleres, en torno a dos ejes: “Mercado de Trabajo Rural” y “Plan de Desarrollo Departamental de Artigas”, cuyas conclusiones fueron posteriormente presentadas en plenaria.

Entre las principales problemáticas identificadas por los participantes del taller se encuentran las de la zafra y movilidad del trabajo, que requiere del sistema de seguridad social un conjunto de respuestas que contemplen esta particular situación de muchos trabajadores rurales; bajos niveles salariales y altos niveles de informalidad asociados a la temporalidad de los contratos; necesidad de discutir el vínculo entre modelo de desarrollo productivo y desarrollo social en el medio rural, con especial atención a los asalariados rurales y los pequeños productores familiares; problemas de desarraigo del medio rural y la necesidad de existencia de políticas que faciliten el acceso a la tierra por parte de los trabajadores rurales y sus familias; cuestiones de falta de oportunidades de capacitación y formación para importantes colectivos de trabajadores rurales, y; la falta de oportunidades en particular para las mujeres rurales, quienes tienen menores oportunidades de acceso al empleo así como a experiencias de formación o capacitación laboral.

23 Texto adaptado del documento del MTSS Diálogo Nacional por el Empleo Uruguay 2011. “Políticas de empleo en el territorio y ruralidad”. Intercambio, propuestas y perspectivas.

Las propuestas emanadas del encuentro incluyen, entre otras:

- Instalación del Diálogo por el Empleo en ámbitos departamentales y/o regionales, coordinando y articulando institucionalmente para su implementación.
- En los espacios de Diálogo por el Empleo debe haber una amplia participación que incluya a los interlocutores sociales, entidades públicas y otros actores de la sociedad civil, y se necesita fortalecer a las organizaciones para participar plenamente de los diferentes espacios e instancias de diálogo que puedan crearse.
- Instaurar en el debate la problemática de la precariedad laboral de los trabajadores rurales, creando espacios de diálogo para abordar temáticas referidas a la formalidad e informalidad, capacitación, cumplimiento de normativas, inspección, horas extras, entre otras.
- Coordinación de las políticas de los distintos organismos estatales –MIDES, BPS- ante la problemática vinculada a la informalidad y la pérdida de beneficios sociales.
- Necesidad de abordar integralmente el problema del acceso a la tierra y las temáticas asociadas: acceso a maquinaria, capacitación, alternativas de asociatividad, formación en autogestión, etc.
- Brindar capacitación integral al trabajador rural, que incluya además de lo técnico información sobre sus derechos, como condición necesaria aunque no suficiente de ejercicio de los mismos.
- Difusión institucional a trabajadores y empleadores y campañas de comunicación sobre normativas relativas a derechos y obligaciones en el trabajo rural.
- Importancia de formar dirigentes sindicales que faciliten la organización de los trabajadores, permitiendo la difusión de conocimiento y control respecto a los derechos.
- Necesidad de abordaje específico de la problemática de la mujer rural en especial en lo que atañe a la conciliación de trabajo remunerado y no remunerado.

A partir de estas propuestas y otras que surgieron en el evento el MTSS asumió una serie de compromisos para darles seguimiento y cumplimiento. Dos de ellas merecen destaque aquí:

- 1 Creación de una Unidad Rural en el MTSS, integrada por las diferentes Direcciones de la cartera, promoviendo también la implementación de espacios interinstitucionales vinculados a la ruralidad. La finalidad será el diseño e implementación de políticas orientadas a solucionar las problemáticas de los trabajadores rurales identificadas en el DNE, la promoción y difusión de derechos y obligaciones de los asalariados rurales, productores familiares y empresarios, y la promoción de la organización de los trabajadores rurales.
- 2 Implementación junto a instituciones vinculadas al desarrollo rural de campañas de comunicación y difusión de los derechos y obligaciones de los colectivos arriba mencionados.

La implementación de estos compromisos por parte del MTSS será reseñada en el capítulo siguiente, y la lista de organizaciones participantes del encuentro *Políticas de empleo en el territorio y ruralidad* se presenta al final del documento como Anexo 4.

Efectos del DNE

Este capítulo dedicado a los efectos del DNE está dividido en dos partes. En la primera de ellas se pasa revista a una serie de iniciativas legislativas, de ámbitos de coordinación inter-institucional, de cambios institucionales u organizativos en el MTSS o de ejecución de políticas, programas y acciones, que pueden considerarse una implementación de los acuerdos alcanzados durante el DNE. En la segunda parte se abordan una serie de cambios o modificaciones en el estado de cosas, que son valoradas positivamente, y que de algún modo pueden considerarse efectos secundarios o beneficios indirectos del DNE.

4.1 Implementación de acuerdos

Por la relevancia que tuvo en los acuerdos del DNE el tema de la articulación y coordinación entre actores públicos con cometidos vinculados a las políticas de empleo, se comenzará esta sección haciendo referencia a dos importantes ámbitos de coordinación que surgieron a partir del DNE o que se vieron potenciados por el mismo.

4.1.1 Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional

La Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional, fue creada a partir de la firma del Convenio Marco Interinstitucional para la Mejora de la Formación Profesional, entre el MTSS, MEC, OPP, UDELAR y CETP en diciembre de 2012²⁴.

El Convenio tiene sus antecedentes en la Mesa Interinstitucional, conformada por los actores arriba enumerados inmediatamente después de finalizado el DNE. En el ámbito de esta Mesa se definieron los objetivos y cometidos del Sistema de Formación Profesional, sus dimensiones o funciones sustantivas, metodología e itinerario inicial, criterios para la selección de los sectores y su priorización, aspectos varios de ellos que fueron posteriormente incorporados al Convenio.

Este Convenio, que menciona expresamente en sus antecedentes que el mismo surge en cumplimiento de los acuerdos alcanzados durante el DNE, tiene por objeto general la creación de la Comisión Interinstitucional, a la cual se le asignan los siguientes cometidos:

24 Se adjunta el texto del Convenio como Anexo 5 de esta publicación.

- I. Articular las ofertas de capacitación y formación profesional existentes con criterios de pertinencia y calidad.
- II. Promover la investigación de necesidades presentes y proyectadas desde el sector productivo, el mercado de trabajo, las estrategias de desarrollo productivo y social del país.
- III. Posibilitar el tránsito entre modalidades y trayectos de formación mediante el reconocimiento de saberes y validación de conocimientos en forma independiente a la manera en que fueron adquiridos, incluida la certificación de competencias laborales para facilitar su reconocimiento en el ámbito productivo y laboral.
- IV. Definir criterios y procedimientos de evaluación continua a efectos de brindar garantía de la calidad a la oferta formativa.
- V. Mantener intercambio con los organismos vinculados al desarrollo productivo del país para garantizar la pertinencia de la formación.
- VI. Contar con un sistema de información y difusión de la oferta formativa a los actores interesados, promoviendo el derecho a la educación a lo largo de la vida.
- VII. Promover una estrategia de comunicación que garantice la orientación a los usuarios efectivos y potenciales del sistema, a efectos de apoyarlos en la toma de decisiones a la hora de definir o continuar su trayectoria formativa.

El Convenio señala también una serie de importantes actividades que se desarrollarán a partir del mismo, cuya enumeración puede leerse en el documento anexo y que como se dijera habían sido previamente definidos en la Mesa Interinstitucional.

Debe subrayarse que a los pocos meses de firmado el Convenio, se invitó a integrarse a la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional al INEFOP y a la UTEC, incorporaciones que acontecen en 2013.

En cuanto a las principales líneas de trabajo de la agenda sustantiva que ya se han venido desarrollando desde la creación de la Mesa y posteriormente de la Comisión, pueden destacarse²⁵:

- Abordaje sectorial: constitución de un Equipo Sectorial para el abordaje de la cadena forestal – madera, que comenzó su trabajo con un mapeo de la

25 Tomado del documento “Convenio Interinstitucional para la mejora de la formación profesional en el Uruguay. Estado de situación actual”. MTSS, OPP, CETP, UDELAR, MEC e INEFOP. Abril 2013

oferta formativa y la detección de necesidades de perfiles y necesidades formativas.

- Sistema de información y orientación: propuesta de coordinación con el Programa Uruguay Estudia para avanzar en la integración e intercomunicación de todos los servicios de orientación educativa, vocacional, laboral u ocupacional que brindan los diferentes centros educativos y formativos y servicios públicos de empleo, entre otros.
- Aseguramiento de la calidad de la oferta formativa: incluyendo aspectos vinculados a la currícula, el equipamiento, la formación y actualización docente, la generación de estándares de calidad y la acreditación de instituciones.
- Certificación de competencias laborales y acreditación de saberes: se propone analizar la experiencia que ya se viene desarrollando en Uruguay en materia de certificación de algunas ocupaciones así como la experiencia internacional. Merece destaque en este tema el seminario desarrollado en noviembre de 2013 por parte de DINA E y UTU titulado “Certificación de competencias laborales: un desafío para Uruguay”, en el cual se analizó efectivamente la experiencia nacional e internacional en la materia²⁶ con la participación de destacados panelistas nacionales e internacionales.

En el Anexo 6 se sintetizan los espacios de trabajo y funciones que se han creado a partir de la instalación de la Comisión Interinstitucional:

Puede constatarse que a partir de la firma de este Convenio y el trabajo que se ha venido desarrollando desde la creación de la Comisión, no solamente se ha dado cumplimiento al acuerdo de mejorar e incrementar la articulación y cooperación de los actores vinculados a las políticas de empleo y en este caso más específicamente aquellos vinculados a la formación y capacitación laboral, sino que desde el trabajo sustantivo también se ha dado seguimiento a acuerdos tales como el fomento a la habilitación de mecanismos de acreditación de saberes y certificación de competencias, mejora de los sistemas de información sobre oferta formativa, mapeo de la oferta formativa y detección de necesidades con una mirada sectorial, entre otros.

Al cierre de este documento, la Comisión Interinstitucional presentó un documento a los Ministros de Trabajo y Educación - que fuera elevado también a las autoridades de todas las instituciones integrantes de la Comisión -, siendo muy bien recibido por aquellos, por lo que propusieron su presentación al Consejo de Ministros del 27 de diciembre de 2013, presentación que efectivamente se

26 Las presentaciones efectuadas en este seminario se encuentran disponibles en: http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=5121:certificacion-de-competencias-laborales-un-desafio-para-uruguay&catid=1:noticias-de-portada

concretó. A su vez, el novel Ministro de Trabajo²⁷ anunció entre sus prioridades para el año 2014 trabajar para el fortalecimiento de la formación profesional a partir de los avances registrados.

4.1.2 Coordinación y articulación en la ley 19.133 de Empleo Juvenil

La otra instancia que quiere destacarse aquí en materia de articulación y coordinación entre los actores públicos en materia de políticas de empleo es la que se formaliza a partir de la sanción de la ley 19.133 de Empleo Juvenil.

La ley 19.133 puede considerarse en sí misma como la implementación de acuerdos adoptados en el DNE, y como tal será objeto de abordaje en la siguiente sección. Interesa aquí destacar que la ley formaliza la coordinación en materia de políticas de empleo juvenil estableciendo en su artículo 3° que “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaborará y articulará las acciones y programas de promoción del trabajo decente juvenil en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional”.

A su turno, el artículo 4° de la citada ley determina las competencias de dicha coordinación “en materia de articulación de las ofertas educativas y formativas, en el seguimiento al tránsito entre educación y trabajo, el establecimiento de acciones en la orientación e intermediación laboral y en el aseguramiento de la calidad en el empleo de las y los jóvenes”.

Establece en el mismo artículo que la promoción del trabajo decente juvenil implicará entre otras medidas, “vincular más eficazmente las acciones de los organismos públicos con competencia en materia de promoción del trabajo juvenil, y en educación y formación, así como con las iniciativas tripartitas y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores” (art. 4, lit. A) y “promover la articulación, cooperación y complementación entre las demandas de calificación y de competencias laborales y el sistema educativo formal y no formal” (art. 4, lit. C).

La coordinación y el trabajo conjunto entre técnicos de los organismos públicos arriba citados (especialmente entre aquellos de la Unidad de Empleo Juvenil del MTSS y del INJU – MIDES) no tuvo su origen en el DNE ni mucho menos en el ámbito de coordinación que establece la ley 19.133. La creación de la Unidad de Empleo Juvenil antecedió en poco al DNE (es del año 2010), con lo cual más bien puede sostenerse que el DNE constituyó el espacio a partir del cual se fortalecieron los lazos entre los técnicos pertenecientes a las distintas instituciones, y se volvió sistemática y mucho más frecuente la coordinación y articulación de acciones y

27 El 30 de diciembre de 2013 asumió José Bayardi como nuevo Ministro de Trabajo.

la participación conjunta en una serie de programas vinculados a la temática de juventud (en particular los programas Yo estudio y trabajo y Jóvenes en Red) que serán abordados en los siguientes apartados.

Al momento de redacción del presente informe se está trabajando en el MTSS en la elaboración del decreto reglamentario de la ley y en su implementación, para lo cual se ha continuado trabajando de manera conjunta y coordinada entre los diferentes organismos mencionados párrafos arriba, muy especialmente junto al INJU-MIDES, así como el MEC y el INEFOP.

4.1.3 Implementación de acuerdos por eje temático

Para ordenar el balance y las consideraciones sobre la implementación de los acuerdos del DNE se procederá a estructurarlo en torno a los distintos ejes temáticos en que estuvo organizado el proceso.

Tanto por la naturaleza genérica de orientación de política pública que tuvo una proporción importante de los acuerdos, así como por la repetición de acuerdos entre diversos ejes y por la incidencia de unos temas en otros de los abordados en el DNE, en algunos casos podría clasificarse por ejemplo a la misma iniciativa de política o de ámbito de coordinación interinstitucional, como dando cumplimiento a acuerdos de diversos ejes. La asignación a un eje u otro de cada experiencia o iniciativa que se reseñará por lo tanto no debe considerarse como algo rígido, sino simplemente como un intento de hacer más ordenable esta reseña.

Algunos numerales tendrán un ítem “*Trabajo en proceso*” en el cual se reseñarán aquellas iniciativas que surgen de los acuerdos pero que todavía se encuentran en un estadio de menor concreción o maduración, o en las cuales no se cuenta aún con resultados concretos.

4.1.3.1 Implementación de acuerdos del eje de empleo y formación de los jóvenes

Con relación al primer eje, la sanción de la **ley 19.133** de Empleo Juvenil, como ya fuera adelantado, puede considerarse en buena medida como la implementación de varios de los acuerdos del eje sobre el empleo y la formación de los jóvenes, como también lo es la conformación del Sistema Nacional de Formación Profesional arriba reseñad.

En efecto, la ley 19.133 ya desde su art. 1 al establecer su objeto está recogiendo los lineamientos políticos establecidos en el DNE en cuanto a la necesidad de promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo con la educación y la formación profesional.

Los principios sobre los que se basa la ley, establecidos en el art. 2, estuvieron presentes en los acuerdos del eje 1 (así como en el eje 2 y 3): “el trabajo decente y sus diversos componentes de respeto y promoción de los derechos laborales fundamentales, el empleo e ingresos justos, la no discriminación por razones de edad, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socio-económico o de cualquier otro tipo, la protección social y el diálogo social” (art. 2, lit. A) y “el tripartismo y la responsabilidad, participación y compromiso” (art. 2, lit. B).

La ley, en el establecimiento de los diferentes tipos de modalidades contractuales en el sector privado según las características socioeconómicas del joven y su situación con relación al sistema educativo (entre otras variables), está recogiendo uno de los acuerdos base del sub-eje sobre educación y formación referente a la especial promoción de políticas de empleo y formación destinados a jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica; así como al regular en su capítulo VI los emprendimientos juveniles, se está haciendo eco del acuerdo base del sub-eje temático sobre jóvenes emprendedores.

El capítulo V de la ley, que trata de la promoción de los estudios de las personas jóvenes trabajadores, refleja en sus fundamentos varios de los acuerdos del DNE nuevamente del sub-eje de educación y trabajo, especialmente dentro del tema de tránsito entre educación y trabajo.

En definitiva, tanto la orientación de los principios rectores de la ley, como sus contenidos en materia de contratación de jóvenes, articulación de estudio y trabajo y promoción del emprendedurismo juvenil, pueden considerarse concretización legislativa de la orientación de acuerdos alcanzados en el DNE.

El Programa *Yo estudio y Trabajo*, implementado desde 2012 por el MTSS en coordinación con una serie importante de organismos públicos y empresas privadas²⁸, tiene como objetivo ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de 16 a 20 años que no cuenten con experiencia laboral formal, generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral y exigiendo y asegurando simultáneamente su continuidad en los estudios.

Este programa también puede verse como implementación de los acuerdos del DNE sobre tránsito y compatibilización entre educación y trabajo, así como los relativos a la coordinación y articulación entre actores públicos.

Por su parte, en 2012 comenzó a implementarse el Programa *Jóvenes en Red*, una experiencia interinstitucional coordinada por el MIDES²⁹, que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema

28 Participan MTSS, MEC, INJU-MIDES, INAU e INEFOP, así como las empresas públicas ANCAP, ANTEL, BPS, BROU, BSE, OSE, UTE, ANV, ANP, entre otros.

29 Participan del mismo el MTSS, MEC, MTD, INAU, CETP y CES.

educativo y del mercado de trabajo formal, pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Este programa puede considerarse como una implementación de los acuerdos del DNE relativos a la articulación y coordinación de políticas sociales y de empleo, y también nuevamente de aquellos relativos a la coordinación y articulación entre actores públicos.

Una consideración válida para las tres iniciativas: tanto la nueva ley de Empleo Juvenil (que estaba de alguna manera presente en la agenda política desde el período de gobierno anterior, sobre todo a instancias del MIDES, y estaba incluida en el Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015) como los Programas *Yo estudio y Trabajo* y *Jóvenes en Red* tal vez, o probablemente, según el caso, hubieran existido aunque el DNE no hubiera tenido lugar. Desde este punto de vista no puede afirmarse que el DNE haya sido su causa o su origen. Sin embargo, sí es posible sostener que el DNE fue, por una parte y como ya se dijera previamente, el marco en el cual varios de estos actores comenzaron a transitar un camino de articulación y cooperación que antes no era tan recorrido; y por otra una fuente de insumos provenientes de los interlocutores sociales y otros actores de la sociedad civil para afinar el diseño y contenidos de las experiencias y para legitimar las líneas de acción política que se estaban queriendo llevar adelante desde el sector público.

Trabajo en proceso

Al cierre de este documento se firmó un convenio entre ANEP y MTSS/DINAE que tiene por objetivo general el contribuir a la construcción de un modelo sostenible de circulación y compatibilidad entre la educación y el trabajo, articulando instituciones con competencias en el mundo del trabajo y la educación.

Se busca mediante este convenio estimular la formación y capacitación de la mano de obra ocupada, desde un enfoque de formación a lo largo de la vida. Para esto se propone entre otros mecanismos la promoción de la formación en la empresa, apoyando a éstas a fortalecer sus sistemas de formación y capacitación. Para esto se desarrollará una articulación fortalecida entre organismos públicos del mundo laboral y educativo, quienes a su vez brindarán asistencia y cooperarán con las empresas del sector privado que deseen adoptar planes y programas tendientes a mejorar los niveles formativos de sus trabajadores en el sentido indicado en los objetivos generales del convenio.

Se crea asimismo otra Comisión Interinstitucional para la aplicación del convenio, a la cual serán convocados posteriormente el BPS, el PIT-CNT y las Cámaras Empresariales.

4.1.3.2 Implementación de acuerdos del eje de políticas para enfrentar la insuficiencia en materia de oferta laboral

Con relación a la implementación de acuerdos surgidos del eje 2, se puede señalar como uno de los eventos más importantes la reciente sanción de la **ley 19.161**, que amplía la cobertura del subsidio por maternidad y crea un subsidio por paternidad en el sector privado, además de regular el subsidio para el cuidado de los recién nacidos. Se ha establecido desde el Poder Ejecutivo que con esta norma se pretende promover el ingreso y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, contribuyendo a la vez al cambio cultural que implica la corresponsabilidad de ambos padres en los cuidados de los niños. Esta norma, con sus fundamentos, constituye claramente una implementación de los acuerdos base y específicos del sub-eje temático de participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

La promoción por parte del MTSS de la inclusión de cláusulas de no discriminación en las rondas posteriores a 2011 de los Consejo de Salarios constituyen implementación de acuerdos del DNE, en este caso del que manda promover políticas de estímulo para el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo laboral en condiciones de equidad.

En materia del otro sub-eje temático del eje 2, se han visto resultados concretos en la organización de actividades en zonas fronterizas con Brasil, donde pueden ponerse de ejemplo las Ferias Sociales y Laborales de frontera, que son organizadas con el objetivo de informar sobre derechos laborales y servicios de empleo para trabajadores migrantes de ambos países.

Finalmente, con relación a las iniciativas para afrontar la insuficiente oferta laboral debe destacarse la sanción de la **ley 19.006**, en noviembre de 2012, que establece la compatibilidad de la jubilación por industria y comercio con la actividad bajo la misma afiliación. La compatibilidad de la jubilación y la actividad requerirá autorización del Poder Ejecutivo, que se otorgará para aquellos sectores de actividad en los que exista escasez de oferta de mano de obra calificada para determinados oficios, profesiones o categorías laborales (art. 2)³⁰.

Trabajo en proceso

En materia de políticas de equidad de género, fue suscrito un Convenio entre DINAe e INMUJERES/MIDES para la promoción del sello de Calidad con Equidad en las empresas; y por otra parte, la DINAe ha impulsado y acompañado activamente

30 Con anterioridad al DNE se había sancionado a inicios de 2011 la ley 18.721 relativa a personas contratadas por el INEFOP para el dictado de cursos de capacitación, estableciendo en su artículo único que la actividad docente de dichas personas en el dictado de cursos de capacitación en el marco de convenios suscritos entre el instituto y las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores de la construcción, será compatible con el goce de la jubilación.

el proyecto de conciliación con corresponsabilidad social llevado adelante por PNUD y ONUMUJERES, en empresas y sindicatos.

Con relación al tema migraciones³¹, en el año 2013 el MTSS presidió la Junta Nacional de Migración, creada por la ley **18.250**, e integrada también por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se trabajó durante 2013 en tres líneas de trabajo: fortalecimiento de la Junta; más y mejor atención a retornados, y; definición de líneas directrices de una política de inmigración.

En el fortalecimiento de la Junta se logró tener una frecuencia promedio de dos reuniones por mes, se aumentó la interacción y coordinación con instituciones no integrantes de la Junta y se trabajó más cercanamente con la sociedad civil, especialmente con el Consejo Consultivo Asesor de la Junta. Asimismo, con el fin de fortalecer los aspectos administrativos y técnicos de la misma, se definió pasar a contar con una Secretaría Ejecutiva.

En lo que respecta a retornados, según la fuente de esta información se mejoraron varios aspectos de su re-inserción económico social en el país, a través de una mejor gestión de las políticas y programas previstos y un aumento de la coordinación interinstitucional.

El MTSS en particular, incorporó en su página de intermediación laboral, Vía Trabajo, así como en sus CePE, una perspectiva de atención especial para potenciales retornados, ya que en la primera se pueden inscribir desde el exterior y en los segundos hay una especial coordinación entre los CePE y la Unidad de Retornados del MTSS.

En el mes de diciembre de 2013 la Junta elevó al Poder Ejecutivo un documento titulado “Líneas directrices para el diseño de una Política Migratoria en Uruguay”, el cual se ha consolidado en un largo proceso de debate donde participaron los miembros de la Junta, instituciones públicas y privadas vinculadas a la temática y expertos en la materia, habiendo contado con el apoyo de OIM. Dicho documento establece que: “En función de la necesidad de determinar los lineamientos para avanzar en una política migratoria a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta los compromisos del estado uruguayo en el ámbito nacional, regional e internacional, se considera prioritario mejorar la gestión migratoria y fortalecer la Junta Nacional de Migración, integrada actualmente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio del Interior, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto actor clave como órgano asesor del Poder Ejecutivo y dinamizador de políticas en materia de la migración internacional.”

31 La información sobre el tema de migraciones fue brindada por Álvaro Coronel, quien es Coordinador Nacional del MERCOSUR Socio Laboral, además de tener a cargo el equipo de Migraciones en el MTSS.

Finalmente, se atendieron y solucionaron temas puntuales de trabajadores extranjeros en algunas ramas de actividad específicas. Por una parte, la labor de la IGTSS en casos de personas migrantes en el sector del trabajo doméstico con derechos vulnerados, y otros casos donde en emprendimientos de gran porte había empresas extranjeras que no respetaban los derechos de sus trabajadores. Por otra parte, la DINATRA, en diálogo con trabajadores y empresarios de la pesca y también con la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos y la Prefectura Nacional Naval, consiguió que trabajadores migrantes, sobre todo de origen peruano, pudieran seguir trabajando como lo venían haciendo hace años, quedando pendiente el cambio de la normativa anticuada sobre la limitación de trabajadores extranjeros en barcos de bandera uruguaya.

4.1.3.3 Implementación de acuerdos del eje de adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y la demanda laboral

En lo referido al eje sobre adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y demanda laboral lo más importante en materia de implementación de acuerdos ya fue reseñado al describirse la creación de la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional y el trabajo que se ha venido realizando en su seno.

Trabajo en proceso

El tema de la certificación de competencias ocupó un espacio de suma relevancia en este eje del DNE y ha sido una línea de trabajo importante del Área de Formación Profesional de la DINAIE en los últimos años, con un empuje especial en 2013.

En este sentido puede mencionarse en primer término la organización de un seminario internacional en noviembre de 2013 por parte del MTSS conjuntamente con CETP – UTU, y con el apoyo de AECID y OIT – Cinterfor, de abordaje de la experiencia nacional e internacional en materia de certificación de competencias.

El evento contó con participación de expertos nacionales de DINAIE y CETP – UTU, e internacionales de España y OIT – Cinterfor, quienes repasaron el funcionamiento y los principios rectores de los sistemas de normalización, formación y certificación de competencias en España y América Latina, así como los desafíos que enfrenta el Uruguay en esta materia y las experiencias incipientes que el país tiene en cuanto a acreditación de saberes y certificación de competencias.

Como corolario de los intercambios y el trabajo conjunto que DINAIE y CETP – UTU han venido desarrollando fundamentalmente a partir del DNE, se firmó a finales de 2013 un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el MTSS y CETP – UTU con el objetivo de implementar un proyecto piloto de certificación ocupacional

y competencias laborales en dos sectores de actividad y elaborar una primera propuesta de certificación a nivel nacional.

Como objetivos específicos del Acuerdo, se plantean los siguientes³²:

- a. Identificar sectores de actividad y territorios en los que sea pertinente aplicar procesos de certificación.
- b. Promover acuerdos con actores sociales e implementar el levantamiento de perfiles profesionales y módulos formativos.
- c. Realizar procesos de certificación de trabajadores con base en los perfiles levantados.
- d. Promover el diálogo social en torno a la certificación de perfiles profesionales y competencias laborales.
- e. Diseñar una propuesta de certificación de nivel nacional a ser presentada a la Comisión Interinstitucional del SNFP.

El Acuerdo establece también los compromisos de las partes involucradas en estos procesos, la acción conjunta y formas de seguimiento de la implementación del Acuerdo.

Debe destacarse que el proceso de interacción, intercambio y colaboración que permitió crear la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional así como firmar el Acuerdo arriba citado requirió de importantes discusiones conceptuales y metodológicas entre los actores participantes, lo cual a su vez ha generado un acercamiento conceptual interesante entre los mismos, destacado por varios de los informantes calificados entrevistados para la realización de este trabajo.

4.1.3.4 Implementación de acuerdos del eje de políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico

Trabajo en proceso

Con relación al eje sobre políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico lo que se puede mencionar es a nivel de trabajo en proceso, no habiendo aún resultados concretos claramente identificables.

Se pueden citar aquí en primer lugar las exploraciones, consultas y propuestas que ha efectuado el Ministro de Trabajo relativas a la creación de un fondo de contingencia, de carácter anti-cíclico, para el financiamiento de políticas de empleo en eventuales contextos de contracción del empleo. En esta materia a la fecha de

32 El texto completo del Acuerdo se adjunta en el Anexo 7.

redacción del presente trabajo no se ha avanzado más allá del impulso del tema en la agenda política, no habiendo aún resoluciones concretas adoptadas.

Con relación al sub-eje temático de institucionalidad de las políticas de empleo, en cuanto a la mayor articulación entre políticas de empleo y programas sociales podría nuevamente traerse a colación todo lo ya dicho sobre el Programa *Jóvenes en red*.

También con relación al mismo sub-eje temático, pero en cuanto a fortalecer los sistemas de información sobre el funcionamiento y los requerimientos del mercado de trabajo, no pueden dejar de mencionarse los esfuerzos del MTSS consistentes en fortalecer y ampliar el campo de acción de la Unidad de evaluación y monitoreo de las relaciones laborales y empleo (anterior Observatorio de Mercado de Trabajo), y la implementación de estudios y encuestas conjuntas entre DINA E y BID relativas a los requerimientos de las empresas en materia de recursos humanos y medios de contratación, o el análisis de la información relevante en materia de puestos de trabajo y necesidades de calificaciones que surgen de los proyectos presentados a la COMAP de la Ley de Inversiones.

4.1.3.5 Implementación de acuerdos del eje de empleo y políticas a nivel micro y meso económico

Trabajo en proceso

Con relación a este eje también son a nivel de trabajo en proceso lo que se puede identificar como implementación o seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Lo avanzado puede vincularse, por un lado, con los acuerdos específicos del sub-eje temático de política de innovación y empleo en materia de estimación de requerimientos de personal calificado en sectores intensivos en mano de obra, considerando los esfuerzos del MTSS arriba reseñados en cuanto al fortalecimiento del observatorio de mercado de trabajo y los estudios específicos de necesidades de recursos humanos de las empresas uruguayas.

Por otro lado, los esfuerzos de comunicación del MTSS y de atención a usuarios institucionales y personas físicas en los CePE son en cierta medida cumplimiento del acuerdo del sub-eje temático de diseño institucional tendiente a mejorar y facilitar el acceso a información de las políticas y programas existentes.

Es notorio que este eje temático y el anterior son aquellos donde más desafíos se encuentran en cuanto a la implementación de lo acordado durante el DNE.

4.1.3.6 Implementación de acuerdos del encuentro Políticas de empleo en el territorio y ruralidad

Finalmente, en materia de implementación de acuerdos, puede decirse que el encuentro *Políticas de empleo en el territorio y ruralidad* generó acuerdos con impactos tanto en la estructura del MTSS como en acciones emprendidas.

La creación de la **Unidad de Empleo Rural** en el MTSS, por resolución ministerial de agosto 2012, es la implementación de un acuerdo concreto en ese sentido surgido del evento.

La unidad fue creada con la finalidad de coordinar las políticas de las distintas direcciones del MTSS y asesor con relación al trabajo y el empleo rural, y tiene la particularidad de que se integra con un representante de cada una de las Direcciones del MTSS³³.

Esta integración plural ha permitido que el tema del empleo y el trabajo rural se aborde con una mirada más integral, enriqueciendo de tal forma el análisis de las problemáticas a abordar así como las soluciones que desde el accionar del MTSS se pueden proponer.

La agenda de la Unidad de Empleo Rural para el año 2013 también estuvo en buena medida pautada por lo acordado en el mencionado encuentro, y consistió en la implementación de los acuerdos referidos a la generación de campañas de difusión de los derechos y obligaciones de los trabajadores rurales que ya ha sido implementada de manera conjunta con IMPO, y a la generación de un manual sobre derechos y obligaciones de los trabajadores rurales e instancias de formación para representantes de instituciones públicas vinculadas a los trabajadores rurales y al ejercicio de sus derechos tanto a nivel central como territorial, ambas iniciativas que estaban en proceso de realización al momento de redactarse este trabajo.

Las acciones emprendidas por la Unidad de Empleo Rural del MTSS también han implicado el cumplimiento de los acuerdos tendientes a lograr articulaciones y sinergias entre actores públicos vinculados a las políticas de empleo. Un ejemplo de esto es que para la coordinación del diseño y puesta en marcha de la campaña de difusión de los derechos de los trabajadores rurales se generó una instancia de coordinación entre entidades públicas que reunió en torno a 20 instituciones, entre ellas: MGAP, MEVIR, MIDES, MEC, UDELAR, UTU, INEFOP, BPS, UTE, OSE, ANTEL, ANCAP, el Correo, y en la generación del manual de capacitación arriba citado ha colaborado la UDELAR.

33 DINA, DINATRA, IGTSS, DINACOIN, DNSS.

4.2 Efectos secundarios y beneficios indirectos

El DNE no solamente permitió llegar a acuerdos que luego fueron implementados de diversa manera, atendiendo al contenido y naturaleza de los mismos según fuera reseñado en la sección anterior. También produjo otro tipo de efectos o tuvo otras consecuencias, que expresamente buscados o como beneficios inesperados total o parcialmente, deben reseñarse en un trabajo de esta índole. Conviene señalar desde ya que no por llamarlos “secundarios” se los considera necesariamente menos importantes.

En primer lugar la organización del DNE contribuyó de manera importante al posicionamiento del MTSS como organismo rector y principal referente en el país en materia de políticas de empleo, dándole un giro a cómo es visto en el contexto de los Ministerios y sus principales campos de acción, combinando de este modo las funciones tradicionales de mediación entre capital y trabajo y sus facultades inspectivas, con un peso relativo mucho mayor en la definición y ejecución de políticas públicas de empleo, y en la generación de información y conocimiento sobre el mercado de trabajo.

Como fuera dicho al inicio de este trabajo, esta situación formaba parte de los objetivos estratégicos de la DINAE para el presente quinquenio, y la organización del DNE aparecía a su vez como una de las metas a alcanzarse. No cabe duda que en este caso el cumplimiento de la meta tuvo una fuerte incidencia en la consecución del objetivo. El DNE no fue organizado *para* posicionar mejor al MTSS, pero tampoco puede ignorarse el hecho de que ese era un resultado que estaba dentro de lo previsible si el proceso era exitoso.

El DNE también contribuyó a fortalecer la imagen de la DINAE, tanto a la externa en su posicionamiento con otros actores públicos de alguna manera vinculados a las políticas de mercado de trabajo, formación y educación, como a la interna del MTSS. La capacidad de organizar, liderar y sobre todo sostener el proceso, con todo lo que ello implicó en materia organizativa, de coordinación y articulación de actores públicos, de generación de documentos de diagnóstico y propuestas de políticas, fue un importante desafío para el relativamente reducido equipo técnico de DINAE, que fue llevado a cabo de principio a fin con eficacia y eficiencia. Por supuesto que en esto jugaron mucho los apoyos recibidos tanto de OIT como de la Secretaría Técnica de UDELAR, pero una porción muy importante del trabajo recayó en los técnicos del MTSS y en el equipo de gestión del proceso perteneciente a DINAE. Desde la propia DINAE se hizo hincapié en señalar también en este punto la relevancia del apoyo financiero recibido de parte de AECID, a través del Programa de Fortalecimiento Institucional de la DINAE.

El DNE produjo también, en parte por vía de la necesidad y en parte por efecto de los acuerdos alcanzados, una mayor articulación y coordinación a la interna

del MTSS, que vio reforzado el trabajo conjunto entre Direcciones y Unidades, así como la creación de nuevos elementos en su organigrama.

Por un lado para la preparación de los documentos de discusión de los ejes temáticos del DNE hubo intercambios y cooperación entre técnicos de diferentes Direcciones y Unidades, por ejemplo de DINAЕ, la Unidad de Empleo Juvenil, el Observatorio de Mercado de Trabajo, la IGTSS, la DNSS, etc. Por otra parte, a partir de los acuerdos alcanzados en el DNE se crean grupos de trabajo ad hoc, por ejemplo en el trabajo de elaboración de la nueva ley de empleo juvenil, y otros permanentes, como la Unidad de Empleo Rural, que como fuera visto conjuga en su seno representantes de todas las Direcciones del MTSS. El DNE desde este punto de vista fue sumamente movilizador de las capacidades instaladas en varias dependencias del Ministerio, que fueron aprovechadas y probablemente también tensionadas al máximo durante ese relativamente breve pero intenso período.

Complementando lo anterior, el DNE puede ser visto como interesante experiencia de gestión de conocimiento entre todos los actores involucrados, pero tal vez sobre todo entre los actores públicos. Los procesos de preparación de los documentos preliminares así como los intercambios producidos durante el trabajo en grupo sin dudas fueron enriquecedores para todos los participantes. Al complementarse las fuentes de información y de conocimientos que aportaba cada parte, al compartirse miradas y posiciones con los interlocutores sociales y los actores de la sociedad civil ocurría un proceso de “fertilización cruzada” que es destacado de manera importante por los informantes calificados consultados.

El DNE dejó importantes capacidades metodológicas, organizativas y de gestión de procesos de diálogo instaladas en DINAЕ, las cuales permitieron para replicar experiencias de diálogo social ampliado sobre otros temas y con distinto alcance territorial. Dos buenos ejemplos de esto lo constituyen el Diálogo sobre Empleo y Formación en el sistema penitenciario de 2012³⁴, y el proceso de diálogo social

34 El Diálogo sobre Empleo y Formación en el sistema penitenciario fue convocado conjuntamente por Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Contó con el apoyo técnico y financiero del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, y específicamente de la OIT, en el marco del Proyecto Conjunto “Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad”, y con apoyo financiero también de AECID a través del Programa de Fortalecimiento Institucional de la DINAЕ. Los actores convocados fueron representantes de organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil, empresas, organismos e instituciones de formación, con los objetivos de construir acuerdos lo más amplios posibles en torno a la adopción de una normativa legal que regule las relaciones laborales entre las personas privadas de libertad y las empresas que buscan contratarlas, y de recoger, desde la perspectiva de los diversos actores, insumos tanto para dicha normativa como para las políticas que privilegien estrategias de rehabilitación y reparación a las víctimas y a la sociedad mediante el trabajo. Un documento de síntesis del proceso, sus antecedentes y resultados se encuentra disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_198479.pdf

territorial que concluyó con la firma de la Agenda de Fomento y Calidad del Empleo en Maldonado en setiembre de 2013³⁵.

Por último, y de cara a eventuales futuras convocatorias a procesos de diálogo social ampliado como fue el DNE, este proceso generó conocimiento y experiencia de interacción y diálogo por parte del MTSS, las organizaciones sindicales y empresariales con contrapartes que no son las usuales para estos actores, refiriéndonos principalmente a las OSC de diversa naturaleza que participaron.

35 En mayo de 2013, el Gobierno Departamental de Maldonado (IDM) y el MTSS, con el apoyo técnico de la OIT, convocaron a la realización de un proceso de diálogo social territorial con vistas a la adopción de una Agenda de Fomento y Calidad del Empleo a nivel departamental. Con la participación de organizaciones de trabajadores, organizaciones patronales, el gobierno nacional, la IDM e instituciones públicas y privadas locales, en un plazo de cuatro meses -mayo a setiembre- se alcanzaron acuerdos en torno a cuatro ejes estratégicos: i) Promoción de la inversión y el desarrollo como marco para la generación de trabajo decente; ii) mejora de la cobertura, pertinencia y calidad de la formación profesional y la capacitación; iii) mejora de la calidad del empleo, y; iv) políticas para la creación de empleo y la mejora del funcionamiento del mercado laboral, los cuales conforman la Agenda de Fomento y Calidad del Empleo en Maldonado. A los efectos de asegurar la continuidad del proceso y la implementación y seguimiento de los acuerdos plasmados en la Agenda, se previó en la misma la creación de un Comité Gestor de Agenda, que está integrado por la IDM, el MTSS, la OIT y representantes de las cámaras empresariales y organizaciones sindicales del departamento. Al momento de redacción del presente documento el Comité Gestor de Agenda ya se encuentra abocado al trabajo de seguimiento e implementación de los acuerdos alcanzados.

Conclusiones y recomendaciones

El DNE fue un proceso de diálogo social ambicioso. Lo fue por la amplitud temática de su agenda de trabajo, por su amplia convocatoria y por los plazos establecidos para llevarlo adelante. Por estas mismas razones fue también una apuesta política arriesgada, y así fue percibida por los convocantes del proceso.

El DNE como experiencia de diálogo social fue exitosa, ya que logró cumplir con los objetivos generales trazados desde su concepción y que fueran plasmados en el documento base presentado a los demás actores convocados, especialmente a los interlocutores sociales y a los demás organismos públicos con participación en los distintos ejes temáticos.

Por la anterior razón ha sido también un proceso fecundo, en el sentido de que posibilitó la generación y adopción de una serie de acuerdos que dieron tanto sustancia y contenido, como legitimidad social, a iniciativas de políticas de empleo posteriormente implementadas. El DNE no se quedó en el papel; por el contrario, ha constituido una verdadera hoja de ruta para la política de empleo en el país en los últimos años.

También puede considerarse que fue fecundo por haber constituido el marco en el cual se gestó (o se fortaleció) una forma particular de articulación y cooperación entre actores públicos del mundo del trabajo y de la educación que ha dado frutos importantes, como ser el haber avanzado hacia la conformación de un Sistema Nacional de Formación Profesional.

Algo similar puede sostenerse con relación a la articulación entre instituciones con cometidos en el área de la temática juvenil, especialmente en lo que refiere al vínculo entre educación y trabajo, que culminó, a casi dos años de finalizado el DNE, con la sanción reciente en el Parlamento de la nueva ley de empleo juvenil.

El elemento central en la explicación de la eficacia del DNE en el cumplimiento de sus objetivos, identificados tanto por los informantes calificados como por quienes han analizado previamente el proceso³⁶, se encuentra en aspectos de método y de planificación previa, por ejemplo el haber establecido de manera minuciosa el cronograma, los ejes y sub-ejes temáticos, las etapas dentro de cada eje con objetivos claramente identificados y una distribución también clara de roles y responsabilidades, la preparación de cada instancia con antelación suficiente como para preparar documentos de insumos concertados entre los actores públicos, etc.

36 Además del documento de la Secretaría Técnica de UDELAR ya mencionado “Uruguay: Diálogo Nacional por el Empleo. Una experiencia exitosa de diálogo político y social”, se tuvo a la vista al redactar este trabajo un artículo escrito por Ermida, Mannise, Pucci, Quiñones y Supervielle, aún inédito, titulado “La experiencia del Diálogo Nacional por el Empleo: actores, procesos y acuerdos”.

El haber trazado un horizonte temporal limitado también coadyuvó al éxito del proceso.

Los socios que tuvo el MTSS en la convocatoria jugaron un papel clave. La OIT fundamentalmente desde al apoyo a la concepción general del proceso y la participación en el grupo de gestión del mismo; y a través de los especialistas de la región mediante la elaboración de notas técnicas para cada eje temático y la participación en calidad de expositores en los seminarios de lanzamiento de algunos ejes.

La UDELAR también tuvo un rol importante desde la Secretaría Técnica del DNE: en tareas de conducción y moderación de los grupos de trabajo, de relatoría y confección de las matrices de acuerdos y en apoyo en algunos casos a la identificación de actores públicos potenciales para la participación en los documentos base de insumos en los ejes temáticos. Dos aspectos muy relevantes a destacar de la participación de UDELAR en el proceso son los siguientes: por un lado el nivel técnico de sus representantes, que les permitió la conducción y moderación de los debates desde el conocimiento sustantivo de los temas que eran abordados; por otro el conocimiento personal previo de algunos de los miembros de la Secretaría Técnica con los representantes de los interlocutores sociales en el los grupos de trabajo, lo cual incidió positivamente en la confianza y en la percepción de imparcialidad y neutralidad de los moderadores con respecto a las posiciones de a momentos encontradas entre los representantes de empleadores y de trabajadores.

Con relación a los acuerdos alcanzados la conclusión principal es que los mismos son en su gran mayoría de naturaleza programática, que establecen deseos y orientaciones para la política y en pocos casos aterrizajes sobre cómo llevar adelante las propuestas.

Tal como fuera reseñado en el capítulo anterior, varios de ellos han sido implementados, mientras otros todavía no lo han sido y otros tal vez nunca lo sean. Hay un elemento que dificulta mucho el seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los acuerdos y es su enorme cantidad y gran dispersión. Al haberse establecido varios sub-ejes temáticos para cada eje, y haberse optado por definir para cada uno de ellos, tanto acuerdos base o transversales como específicos, la cantidad resultante de acuerdos pasa a ser casi inmanejable, tal como surge del Anexo 4 que los sistematiza.

En materia de la participación el DNE fue innovador por lo amplio de la convocatoria y la buena receptividad a la misma, lo cual posibilitó que además de contar con la central sindical y las principales cámaras empresariales, estuvieran también representadas cámaras sectoriales menores y asociaciones de empresarios

de micro y pequeñas empresas, así como a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil.

Los interlocutores sociales adoptaron diferentes estrategias para participar del DNE. Mientras que la central sindical varió su representación en los distintos ejes (salvo por sus representantes en el INEFOP que participaron en la mayoría de las instancias), las principales cámaras empresariales del país participaron en todo el proceso representadas por personas de perfil técnico.

El cierre del DNE se dio en un contexto de relaciones entre el sector empleador, la central sindical y el gobierno signado por hechos que ocuparon un lugar importante en la agenda política del país: por una parte la ocupación de un número considerable de fábricas por parte del gremio de los metalúrgicos en el marco de una huelga por reclamos de mejoras salariales; y por otra parte la queja presentada por la CIU, la CNCS y la OIE al Comité de Libertad Sindical de la OIT relacionada con la ley 18.556 sobre negociación colectiva aprobada durante el anterior período de gobierno, que fuera anterior al inicio del DNE y que estuviera como telón de fondo durante todo su desarrollo.

En ese contexto la CIU y la CNCS comunicaron a los organizadores del evento público final de cierre que no sentían que estuvieran dadas las condiciones de relacionamiento entre las partes como para participar en esa instancia, legitimando con su presencia un estado de cosas o un determinado “clima” de diálogo social que a su entender no estaba dado.

El proceso del DNE en su conjunto, más allá de este hecho puntual, contó con la participación, y por ende también con el apoyo o al aval político, de los actores más relevantes desde el punto de vista del tripartismo pregonado e impulsado por la OIT; pero el hecho sirve para ejemplificar un tipo de riesgo que esta clase de proceso lleva inevitablemente consigo: que eventos externos al proceso mismo y no necesariamente conectados directamente con la temática objeto del diálogo pueden influir en la posición y los cursos de acción de los actores, en el peor de los casos minando por la base su legitimidad tripartita mediante el retiro de sus representantes de los ámbitos de diálogo y acuerdo.

Lo anterior lleva a algunas recomendaciones que podrían efectuarse para instancias futuras de nuevas convocatorias a procesos de diálogo social sobre políticas de empleo en el país. En primer lugar la importancia de considerar el momento de la convocatoria: es recomendable hacerlo al inicio de la administración, tanto por lo sustantivo de poder recoger insumos para el diseño y ejecución de la política pública de empleo para el resto del período, como para evitar que el proceso se tiña o contamine de elementos ajenos al mismo.

También debe considerarse el lapso de tiempo durante el cual se extiende el diálogo: debe ser el suficiente para que puedan abordarse todos los temas

acordados en la planificación, pero debe tenerse en cuenta que cuanto más se extienda mayor es la posibilidad de que otros factores del sistema de relaciones laborales se introduzcan en el diálogo, produciendo en los interlocutores sociales cursos de acción perjudiciales para el proceso.

Para futuras instancias sería recomendable reflexionar más sobre cómo fortalecer política y técnicamente la convocatoria a los interlocutores sociales, sobre todo para su participación en instancias de trabajo que no son los eventos públicos.

La participación calificada de los interlocutores sociales en espacios de diálogo social sobre políticas de empleo en general o políticas de formación profesional en particular, genera importantes desafíos para estas organizaciones, lo cual tiene sus repercusiones tanto en materia de la formación sindical o empresarial de cuadros técnicos como para el diseño del apoyo técnico que la OIT puede brindar a los mismos.

Otro aspecto que sería recomendable revisar para futuras instancias es el lapso de tiempo que transcurrió entre que se adoptaron los acuerdos del DNE y el momento de su implementación, en los casos en que esto ocurrió. Ciertamente sentido de mayor urgencia podría haber hecho al proceso aún más eficaz.

Finalmente, debería revisarse para futuras experiencias la conveniencia de establecer demasiadas categorías de ejes, sub-ejes y temas específicos, así como de tipos de acuerdos (base, transversales y específicos), las cuales pueden llevar como en este caso a la generación de una cantidad demasiado grande de acuerdos tanto para implementar como para monitorear.

En definitiva, el DNE fue una experiencia fecunda de diálogo socio-laboral, que implicó para las organizaciones responsables de su diseño e implementación un trabajo muy intenso, pero que fue retribuido con creces a través de los resultados que tuvo y los efectos que produjo en la política de empleo del país, en la institucionalidad del MTSS y en su coordinación con otros actores públicos con competencias en materias de educación y trabajo.

Estructura del Diálogo Nacional por el Empleo: ejes y sub-ejes temáticos

- 5 de mayo de 2011: Lanzamiento del Diálogo Nacional por el Empleo
- 10 de mayo de 2011: Lanzamiento del primer eje temático: **El empleo y la formación de los jóvenes**
 - 12 de Mayo de 2011: Educación y Formación Profesional
 - 19 de Mayo de 2011: Orientación e Intermediación Laboral
 - 24 de Mayo de 2011: Calidad en el Empleo y Jóvenes Emprendedores
 - 26 de Mayo de 2011: Revisión de Acuerdos y Conclusiones
- 17 de junio de 2011: Lanzamiento del segundo eje temático: **Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral**
 - 21 de Junio de 2011: Incremento de la oferta de trabajo femenino.
 - 23 de Junio de 2011: Población y migración.
 - 30 de Junio de 2011: Revisión de acuerdos alcanzados y de propuestas para discutir en un futuro.
 - 05 de Julio de 2011: Presentación de acuerdos y conclusiones
- 20 de julio de 2011: Lanzamiento del tercer eje temático: **Adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y demanda laboral**
 - 26 de Julio de 2011: Sistemas de información sobre estructura de calificaciones de la oferta y demanda laboral. Articulación de la oferta formativa entre sí, y con las demandas sociales y económicas.
 - 28 de Julio de 2011: Perfeccionamiento de la institucionalidad en torno a las políticas públicas de formación: diferenciación y organización de las funciones principales en la perspectiva de un sistema integrado.
 - 04 de Agosto de 2011: Devolución de matriz y elaboración de acuerdos.
 - 11 de Agosto de 2011: Presentación de acuerdos y conclusiones.
- 23 de agosto de 2011: Lanzamiento del cuarto eje temático: **Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico**
 - 30 de Agosto de 2011:
 - Políticas para la fase de crecimiento.
 - Políticas para la fase recesiva.
 - 02 de Setiembre de 2011:
 - Diseño y financiamiento de las políticas de empleo.
 - Articulación institucional.
 - 06 de Setiembre de 2011: Devolución de matriz y elaboración de acuerdos.
 - 13 de Setiembre de 2011: Presentación de acuerdos y conclusiones

- 15 de setiembre de 2011: Lanzamiento del quinto eje temático: **Empleo y políticas a nivel micro y mesoeconómico.**
- 20 de Setiembre de 2011:
 - Empleo y políticas de promoción de inversiones; Empleo y políticas de innovación.
- 23 de Setiembre de 2011:
 - Política industrial enfocada al empleo.
 - Políticas de promoción de micro, pequeñas y medianas empresas.
- 04 de Octubre de 2011: Devolución de matriz y elaboración de acuerdos.

- 12 de Octubre de 2011: Encuentro **Políticas de empleo en el territorio y ruralidad.**
- 26 de Octubre de 2011: Cierre del Diálogo Nacional por el Empleo.

Instituciones participantes de los cinco ejes del DNE

Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5
<p>"El Abrojo" - ANONG – ADECA</p> <p>ACA</p> <p>ADECA -Capacitación y Trabajo</p> <p>ANII</p> <p>ANMYPE</p> <p>ANONG -IPRU</p> <p>Asociación Nacional de Productores de Leche BPS</p> <p>Cámara de la Construcción</p> <p>Cámara de Transporte</p> <p>Centros MEC – Flores</p> <p>CEPE – Flores</p> <p>CETP -UTU</p> <p>CODICEN -Dirección sectorial de Ed. de jóvenes y adultos</p> <p>Comuna Joven-IC</p> <p>DINAE -MTSS</p> <p>FACTUM</p> <p>UDELAR - FCCEE</p> <p>UDELAR – FCS</p> <p>Fundación Forge</p> <p>INEFOP</p> <p>INEFOP -MEC</p> <p>INEFOP -PIT-CNT</p> <p>INEFOP -PROJOVEN</p> <p>INJU -MIDES</p> <p>Inspección general de trabajo– MTSS</p> <p>Instituto Cuesta Duarte- PIT-CNT</p> <p>Instituto Kolping</p> <p>Junta Dptal. IM Flores</p> <p>MEC</p> <p>MEC -CECAP</p> <p>MSP</p> <p>MTSS</p> <p>MTSS -DINAE</p> <p>OPP</p> <p>Paradigma</p> <p>PIT-CNT</p>	<p>Cámara de Transporte</p> <p>Comisión de Género del PIT</p> <p>– CNT</p> <p>FCPU</p> <p>INEFOP</p> <p>INEFOP – PIT - CNT</p> <p>INMUJERES – MIDES</p> <p>MTSS - DINAE</p> <p>MTSS – DINASS</p> <p>MTSS – IGTS</p> <p>OIT</p> <p>OMT - MTSS</p> <p>ONSC</p> <p>ONU Mujeres</p> <p>OPP</p> <p>OPP – Políticas Sociales</p> <p>PIT – CNT</p> <p>PIT – CNT - ICD</p> <p>Red Apoyo a Migrantes</p> <p>Red de género y familia</p> <p>Representación empresarial</p> <p>Sindicato Policial – PIT – CNT</p> <p>UDELAR</p> <p>UDELAR – FCS</p>	<p>ADECA</p> <p>COCAP</p> <p>CODICEN</p> <p>DSEA – CODICEN</p> <p>INEFOP – MEC</p> <p>INEFOP – PIT-CNT</p> <p>INEFOP – PROJOVEN</p> <p>INJU</p> <p>Junta Andalucía – España</p> <p>KOLPING</p> <p>MEC</p> <p>MEC - PNET</p> <p>Ministerio de Turismo y Deporte</p> <p>MTSS - DINAE</p> <p>OIT</p> <p>ONU Mujeres</p> <p>PIT – CNT - ICD</p> <p>Representación Empresarial</p> <p>Secretaría Juventud - IMM</p> <p>UDELAR</p> <p>UTU</p> <p>UTU – Planeamiento Educativo</p>	<p>ANMYPE</p> <p>FCPU</p> <p>INEFOP</p> <p>INMUJERES – MIDES</p> <p>KOLPING</p> <p>MEF</p> <p>MTOP</p> <p>MTOP – Dirección Nacional de Planificación y Logística</p> <p>MTSS - DINAE</p> <p>OMT - MTSS</p> <p>OIT</p> <p>ONU Mujeres</p> <p>OPP</p> <p>PIT – CNT - ICD</p> <p>PIT/CNT</p> <p>Red Apoyo a Migrantes</p> <p>Representación empresarial</p> <p>UDELAR</p> <p>Unidad de Empleo Juvenil – MTSS</p> <p>UTU</p>	<p>AEBU</p> <p>ANII</p> <p>ANMYPE</p> <p>Cámaras empresariales</p> <p>CCZ11</p> <p>FCPU</p> <p>INEFOP - PIT -CNT</p> <p>INJU - MIDES</p> <p>INMUJERES - MIDES</p> <p>MEF</p> <p>MIEM</p> <p>MTOP</p> <p>MTSS - DINAE</p> <p>MTSS - DINAE / Coord. Regional Canelones-Florida</p> <p>OIT</p> <p>ONU Mujeres</p> <p>OPP</p> <p>PIT – CNT - ICD</p> <p>PODER LEGISLATIVO – Comisión Asuntos Laborales y Seguridad Social</p> <p>UDELAR</p> <p>UTU</p>

37 Elaborado en base a informes de la Secretaría Técnica del DNE sobre el trabajo en grupos de cada sub-eje temático. Nótese que el criterio de selección de las instituciones a ser incluidas difiere del utilizado en la elaboración del cuadro presentado en el cuerpo del documento en cuanto en este Anexo, con fines ilustrativos de la variedad de instituciones participantes, se incluye la participación de diversas reparticiones dentro de un mismo organismo público.

Instituciones participantes del encuentro Políticas de empleo en el territorio y ruralidad

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Ministerio de Desarrollo Social

Instituto Nacional de Colonización

Consejo de Educación Técnico Profesional UTU

Banco de Previsión Social

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

Universidad de la República

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Uruguay Integra

Instituto Plan Agropecuario

Poder Legislativo

FAO

OIT

Intendencia Departamental de Artigas

Junta Departamental de Artigas

Municipio de Bella Unión

Comité Local de Bella Unión

Comités Departamentales de Empleo de Artigas, Salto, Paysandú

Centro Público de Empleo de Paysandú y Salto

Inspección Regional F – CETP

Escuela Agraria de Artigas

Escuela Agraria de Guichón

Escuela Técnica Superior de Rivera

Escuela Figari

Comisión de Liceos Rurales

PIT CNT

Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas -UTAA

Sindicato Único de Trabajadores de Arroz y Afines –SUTAA

Organización Sindical de Obreros Rurales –OSDOR

Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Afines – SUTTA

Sindicato de Obreros Rurales y Destajistas de San José – SORYDESA

Sindicato de Trabajadores Rurales y Asalariados Rurales de Flores – SITRAF

Cooperativa de Obreros de Servicios Especializados en Maquinaria y Afines - Sindicato Único de Calagua (COSSEMA – SUCAL)

Colonia Raúl Sendic

Cooperativa de Asalariados Rurales de Calpica Unidos – CARCU

Sindicato de Obreros de CALNU –SOCA-

Federación de Trabajadores de la Industria Láctea – FTIL

Cooperativa Agraria de Pequeños Productores de Bella Unión – COAPARBU

Cooperativa Lecheros de Artigas – COLEAR

Sociedad Fomento Rural de Artigas – Villa Lola

Sindicato de Obreros de la Industria de la Madera –SOIMA-

Federación de Funcionarios de OSE – FFOSE

Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos -SUNCA

Asociación de Funcionarios de UTU – AFUTU

Centro Comercial de Artigas

Asociación de Plantadores de Caña de Azúcar – APCANU

Asociación Empresarial de Tacuarembó

Comisión Nacional de Fomento Rural – CNFR

Federación Rural del Uruguay -FRU

Sistematización de los acuerdos alcanzados durante el Diálogo Nacional por el Empleo en los cinco ejes

Eje 1: El empleo y la formación de los jóvenes			
Acuerdos marco: <ul style="list-style-type: none"> • Legitimación del espacio de diálogo como ámbito de acuerdo. • Continuación del diálogo entre los actores para la profundización en los ejes temáticos. • Establecer los acuerdos generados como “Bases hacia un Acuerdo Nacional por el Trabajo Decente Joven” • Establecer un espacio de trabajo para dar continuidad a la búsqueda del Acuerdo Nacional por el Trabajo Decente Joven, con los principales actores vinculados al mundo del trabajo, en lo que resta del Diálogo Nacional por el Empleo. • Retomar el tema del empleo juvenil en los restantes ejes del Diálogo Nacional por el Empleo. 			
Eje temático: Educación y formación profesional	Eje temático: Orientación e intermediación laboral	Eje temático: Calidad en el empleo	Eje temático: Jóvenes emprendedores
Acuerdos base: <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de las trayectorias educativo-laborales, contemplando las diversas realidades de los jóvenes y sus diferentes perfiles. • Articulación entre el mundo educativo, el mundo del trabajo y el mundo productivo. 	Acuerdos base: <ul style="list-style-type: none"> • Articulación ente instituciones públicas y privadas, gremiales, para la elaboración de un sistema de información de oferta y demanda de empleo. • Introducir la perspectiva de juventud en la intermediación y orientación educativo laboral. 	Acuerdos base: <ul style="list-style-type: none"> • Destacar la importancia de la educación y formación profesional en la calidad del empleo. • Sensibilización y difusión de los derechos laborales. 	Acuerdos base: <ul style="list-style-type: none"> • Fomento del emprendedurismo juvenil, en tanto trabajo genuino. • Incorporar el fomento al emprendedurismo juvenil en la educación formal y no formal.
Temas específicos y sus acuerdos: <p>Tema 1: Ampliar y articular las diversas ofertas de educación y formación profesional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avanzar hacia un Sistema Nacional Integrado de Formación Profesional. • Diseñar esquemas interinstitucionales para la articulación de las ofertas formativas y el diseño de políticas y programas. • Expandir y diversificar las ofertas formativas en función de las distintas realidades de los jóvenes. 	Tema específico y sus acuerdos: <p>Mejora, ampliación y articulación de los centros y servicios de información e intermediación laboral, con enfoque territorial y sectorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avanzar hacia un sistema articulado de todos los servicios de orientación e intermediación laboral y profesional. • Avanzar hacia un sistema de información articulado de oferta y demanda laboral y oportunidades formativas: empresas, trabajadores, y 	Temas específicos y sus acuerdos: <p>Tema 1: Compatibilidad estudio y trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compatibilizar el estudio con: el trabajo, las prácticas formativas y las experiencias laborales. Aspecto central de un diálogo hacia la creación de un sistema nacional integrado de formación profesional. • Avanzar en la posibilidad de la reducción de la jornada laboral de jóvenes de modo de fortalecer la culminación de ciclos educativos. • Establecer mecanismos que permitan la adaptación 	Tema específico y sus acuerdos: <p>Fomento del emprendedurismo juvenil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo técnico a jóvenes emprendedores: capacitación, generación de ideas, asistencia técnica, financiamiento, formalización, acompañamiento y seguimiento. • Incorporar en la orientación educativo - laboral la alternativa de generación de emprendimientos. • Mejorar y articular las condiciones de acceso al crédito de los jóvenes

<ul style="list-style-type: none"> • Continuar el diálogo con los actores vinculados a la temática como insumo para el diseño de políticas y planes de formación y capacitación pertinentes y de calidad. <p>Tema 2: Dinamismo y flexibilidad en las propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender en el diseño de la formación profesional a la estrategia de desarrollo del país, considerando las necesidades productivas de corto, mediano y largo plazo, las particularidades territoriales, así como del sector productivo y de la empresa. • Diseñar mecanismos para el acompañamiento y seguimiento de las prácticas formativas en las empresas y en la inserción laboral. • Incluir en el diseño de las capacitaciones, competencias específicas y transversales. • Potenciar y combinar los mecanismos flexibles para culminar ciclos educativos en función de las características y circunstancias de cada joven. • Becas de estudio para la reinserción y permanencia en el sistema educativo. • Profundizar hacia la acreditación de saberes y certificación de Competencias <p>Tema 3: Tránsito entre educación y trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la orientación educativo-laboral en los 	<p>diversas instituciones, sobre la base de planificar los roles.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender la particularidad de los jóvenes en la orientación e intermediación mediante dispositivos específicos. • Tomar en cuenta la perspectiva territorial y sectorial. • Incorporar la perspectiva de “juventudes” en los espacios colectivos existentes, de forma de articular la intermediación laboral de jóvenes con la mirada estratégica del sector productivo (Consejos Sectoriales del Gabinete Productivo, Comités Departamentales, Centros Públicos de Empleo, entre otros). 	<p>de horarios de trabajo y de educación, para aquellos jóvenes que estudien y trabajen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la articulación del empleo con dispositivos complementarios (sistema de cuidados, sistema de protección social, entre otros). Utilizar mecanismos de “acciones afirmativas”. <p>Tema 2: Formalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover acciones tendientes a reducir los niveles de informalidad de los trabajadores jóvenes. <p>Incluir en el sistema educativo formación sobre la importancia de los sistemas de previsión y protección social, favoreciendo la “cultura de la formalidad”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la perspectiva de juventudes en el Ámbito por la Inclusión y la Formalización del Trabajo. <p>Formalización del Trabajo.</p> <p>Tema 3: Salud y seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar, en forma tripartita, políticas y campañas de sensibilización de los derechos laborales, seguridad, salud e higiene ocupacional, discriminación acoso laboral y sexual. Desde una perspectiva de Derechos Humanos, género, étnico-racial y diversidad. • Incluir estos temas en los planes formativos, fortaleciendo y ampliando los 	<p>emprendedores (garantías, tasas de interés, accesibilidad).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizar las posibles modificaciones tributarias que promuevan emprendimientos juveniles. • Coordinación de los programas existentes en materia de emprendedurismo, de forma de incorporar en ellos la perspectiva juvenil. • Avanzar en la definición de una categoría específica de emprendimiento juveniles para su fomento. • Promover la asociatividad entre los jóvenes para el desarrollo de emprendimientos. • Generar un espacio de diálogo para abordar la especificidad del emprendedurismo, de forma de generar insumos para el diseño de políticas y acciones.
---	--	---	--

<p>centros educativos (formales y no formales), contemplando la diversidad juvenil, así como a aquellos jóvenes que no estudian y tampoco trabajan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar dispositivos de política (planes y programas) de formación, combinada con prácticas formativas en empresas, priorizando aquellos jóvenes en situación de vulnerabilidad social. • Actualizar marco normativo para el desarrollo de prácticas formativas y primera experiencia laboral, de forma que establezca marcos de acción claros, dando garantías a los trabajadores y empleadores. • Diseñar dispositivos de acompañamiento y seguimiento en el tránsito educación y trabajo, contemplando la diversidad y las múltiples trayectorias. • Conciliar los tiempos de la empresa, los tiempos de los jóvenes y los tiempos de la capacitación. • Sistematizar experiencias como manera de repensar nuevas estrategias. • Continuar analizando la necesidad de desarrollar estímulos (económicos y no económicos) para las empresas que contraten jóvenes, en particular aquellos con mayores dificultades de acceder a un empleo decente: jóvenes con bajo nivel educativo, mujeres, afro descendientes, entre otros. 		<p>mismos y contemplando las nuevas formas de trabajo juvenil.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisar y analizar los aspectos de salud y seguridad laboral en las nuevas formas de trabajo con alta participación juvenil. 	
--	--	---	--

<p>Tema 4: Difusión:</p> <ul style="list-style-type: none">• Recolectar y articular, por parte del sector público, la información sobre oferta educativa y demanda laboral, de forma de tener toda la información que sea necesaria y pertinente.• Difundir las actividades destinadas a los jóvenes con diferentes medios y mecanismos, contemplando la diversidad juvenil. Utilizando desde un portal web único, call center, telefonía celular, materiales impresos, hasta campañas específicas y focalizadas. Articular los contenidos de modo que sean accesibles y en un lenguaje comprensible para todos.• Difusión orientada a las empresas sobre las posibilidades y beneficios que pudieran existir para la contratación de jóvenes.			
---	--	--	--

Eje 2: Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral

<p>Sub eje temático: Participación de las mujeres en el mercado de trabajo con el fin de incrementar la oferta laboral</p>	<p>Sub eje temático: Migración</p>
<p>Acuerdo transversal: Jerarquizar como ámbito de diálogo social la Comisión tripartita para la igualdad de oportunidades y trato en el empleo (CTIOTE).</p>	<p>Acuerdo transversal: Necesidad de desarrollar una política de Estado con respecto al tema migratorio con un enfoque de Derechos.</p>
<p>Acuerdos base:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisar, modificar y legislar sobre normativas vinculadas a la no discriminación en el mercado laboral. • Revisar, modificar y legislar sobre normativas vinculadas a las responsabilidades familiares de trabajadores y trabajadoras. • Dar cumplimiento a los convenios internacionales de trabajo (100, 103, 111, 156) y la normativa vigente. 	<p>Acuerdos base:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la Junta Nacional de Migraciones. • Articulación de la Junta Nacional de Migraciones con instituciones públicas y privadas, gremiales u organizaciones sin fines de lucro, para la elaboración de políticas hacia los uruguayos residentes en el exterior (de vinculación), los uruguayos retornados y los inmigrantes. • Revisar el cumplimiento de los convenios ratificados por el país en materia migratoria y difundirlos. • Promover la consolidación de redes que incluyan a los uruguayos residentes en el exterior. • Generación de un sistema de información sobre oferta y demanda laboral de población migrante.
<p>Temas específicos y sus acuerdos: Tema 1: Normativa</p> <p>a. Estudio de impacto, beneficios, costos, fuentes de financiamiento y posibles estrategias (propuestas de normativa y política) que facilite la corresponsabilidad en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudio referido a licencia por maternidad. • Estudio referido a medio horario para lactancia: 6 meses luego del reintegro de la madre, a cargo de la seguridad social. Implica equiparación de las trabajadoras privadas a las públicas (asalariadas, cuenta propia y patronas con hasta 1 empleado). • Estudio referido a la ampliación del número de semanas de licencia por maternidad. • Estudio referido a licencias especiales para nacimientos múltiples o hijos con discapacidad. • Estudio referido a licencia por paternidad: 15 días hábiles inmediatos al nacimiento. • Estudio referido a licencia parental: 2 semanas. 	<p>Temas específicos y sus acuerdos: Tema 1: Políticas de vinculación hacia los uruguayos residentes en el exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de generar información estadística acerca de los uruguayos residentes en el exterior, como forma de detectar la oferta potencial existente. Promover estudios que den cuenta de este fenómeno. • Contar con información que permita además de dimensionar el fenómeno, identificar a las personas de forma tal de disponer de información que permita acciones a otra escala (por ejemplo, aspectos vinculados a trayectorias laborales, a posibles intercambios culturales, académicos, etc.) • Diseñar un sistema de información de demanda y oferta laboral donde canalizar y unificar la información existente que permita la detección de oportunidades. Necesidad de que existan incentivos constantes para la continuidad en la participación en el sistema. • Promover mecanismos para la generación de inter-

- Estudio referido a Indemnización especial por despido para padres y madres de hijos menores a un año.
 - Estudio referido a Licencia para cuidados, indistintamente para varones y mujeres.
 - Estudio referido a posibles mecanismos para legislar sobre flexibilidad horaria familiar para atender necesidades de cuidado // Banco de horas.
 - Promover la discusión sobre implementación de centros de lactancia en centros de trabajo (público y privado).
 - Estudiar la ampliación de mecanismos para eliminar los efectos de las intermitencias laborales de las trabajadoras privadas asalariadas y no asalariadas.
 - Estudiar la posibilidad de incluir en las deducciones de IRPF los gastos en cuidado y educación y el impacto que tendría.
 - Estudiar la posibilidad que adicionalmente a la regulación se establezcan estímulos a las empresas como por ejemplo deducciones de impuestos.
- b. Leyes y acciones para favorecer la inserción laboral con equidad de las mujeres.**
- Revisar legislación existente sobre las sanciones en caso de discriminación asociada a las responsabilidades familiares.
 - Incorporar perspectiva étnico-racial en el análisis de mercado de trabajo y en el diseño de políticas.
- c. Difusión de la legislación vigente y de los beneficios por parte del Estado, las Empresas y los Trabajadores**

Tema 2: Políticas públicas hacia el incremento de la oferta laboral

Acuerdos base:

- Promover políticas de estímulos para el ingreso de las mujeres al mercado laboral en condiciones de equidad que permita la expansión del empleo de calidad ajustada a los requerimientos de la demanda y del país, necesaria para un crecimiento económico sustentable en el largo plazo.
- Promover la corresponsabilidad en la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado.
- Promover la implementación de dispositivos que reduzcan las dificultades que enfrentan las mujeres para ingresar al mercado laboral en condiciones de equidad.

cambios con uruguayos en el exterior altamente calificados.

- Fortalecer el rol de embajadas, y consejos consultivos y asociaciones existentes de uruguayos residentes en el exterior para promover nexos con ellos.
- Consolidación de redes para los uruguayos residentes en el exterior (entre instituciones, embajadas, etc.).

Tema 2: Políticas de retorno

- Buscar mecanismos para apoyar la inserción laboral y empresarial de retornantes uruguayos con anterioridad al retorno efectivo al país.
- Promover la certificación ocupacional y/o acreditación de competencias laborales de los uruguayos residentes en el exterior con decisión de retornar.
- Diseñar un sistema de información de demanda y oferta laboral donde canalizar y unificar la información existente que facilite la inserción laboral de los retornados.
- Disminución de barreras burocráticas.
Difundir convenios multilaterales sobre seguridad social.
- Encomendar a la Junta Nacional de Migraciones la elaboración de una propuesta que permita acelerar el ingreso de las personas retornantes y sus familias. Se sugiere además la consideración de facilidades extraordinarias durante un periodo acotado de tiempo sujeto a evaluación.
- Análisis de impactos de las medidas en términos de equidad de toda la población.

Tema 3: Políticas de inmigración y circulación

- Estudiar las políticas de inmigración en materia laboral de otros países de cara al eventual diseño de políticas en esa temática en Uruguay, atendiendo ventajas y desventajas.
- A efectos del diseño de una política de inmigración:
 - a)** Conocer los diferentes motivos para la migración (económicos, culturales, etc.), así como la existencia de redes.
 - b)** Analizar los atractivos para el ingreso de inmigrantes.
- Diseñar propuestas y mecanismos que garanticen el cumplimiento de la normativa nacional para atender la situación de inmigrantes en especial situación de vulne-

- Promover la definición de mecanismos de incremento de la oferta laboral femenina en espacios de negociación colectiva.

a. Formación profesional

- Avanzar en el diálogo tripartito para el diseño de programas de formación profesional con equidad, pertinentes (ajustado a la demanda actual y a las estrategias de desarrollo productivo del país) y de calidad, que contemple las dificultades específicas que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo.

Expandir y diversificar las ofertas formativas hacia las mujeres que potencialmente se pueden incorporar al mercado de trabajo y aportar al desarrollo económico y social del país.

- Avanzar en el diseño de programas de formación profesional, que atiendan los requerimientos crecientes asociados a la expansión de los servicios de cuidados, distinguiendo la capacitación de personas que se dediquen al cuidado de niños/as, y cuidadores/as para adultos mayores y personas con discapacidad.

b. Vinculado a los servicios de cuidado

- Extensión del horario escolar.
- Analizar las posibilidades de al involucramiento de los municipios y las alcaldías en el diseño y desarrollo territorial de servicios de cuidado.
- Mejorar los mecanismos de regulación y control de los servicios privados de cuidado.

Tema 3: Transformaciones culturales

Acuerdos base:

- Avance hacia la eliminación de los roles y estereotipos de género.
- Promover la igualdad y en particular, la corresponsabilidad en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado

a. Sensibilización

- Generar campañas de información y sensibilización para la promoción de la igualdad, en particular, la corresponsabilidad en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado.

rabilidad (por ejemplo en el sector de la pesca, trabajo doméstico)

- Identificación de las necesidades del mercado de trabajo (oferta–demanda) de acuerdo a las estrategias de desarrollo del país, y evaluar la necesidad de generar incentivos concretos para la llegada de población al país.
- Generar políticas de sensibilización sobre la situación de los inmigrantes y desarrollar políticas de integración como forma de prevenir problemas de xenofobia y fracturas en la sociedad, dada la potencial diversidad de futura población migrante.
- Difundir convenios multilaterales sobre seguridad social.
- Realizar seguimiento de la aplicación de convenios multilaterales.
- Revisar leyes que establecen regulaciones en el mercado de trabajo, de forma de identificar posibles contradicciones con la política migratoria.

Tema 4: Institucionalidad

Fortalecer la institucionalidad de la Junta Nacional de Migraciones a través de:

- Asignación presupuestal acorde a las competencias asignadas.
- Conformación de equipos técnicos para fortalecimiento de sus acciones.
- Establecimiento de canales de comunicación con otras instituciones.
- Apoyar la convocatoria a los consejos consultivos.

<p>Sensibilización de actores sociales en la corresponsabilidad e igualdad de género.</p> <ul style="list-style-type: none">• Revisión del papel del sistema educativo en la conformación de roles y estereotipos de género.• Desarrollar, en forma tripartita, políticas y campañas de sensibilización de los derechos laborales, discriminación, acoso laboral y sexual desde una perspectiva de Derechos Humanos, género, étnico-racial y diversidad.	
---	--

Eje 3: Adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y la demanda laboral

Acuerdos marco:

Avanzar hacia el diseño de un Sistema de Formación Profesional, flexible y transparente.

Generar espacios de reflexión y formación conjunta, con todos los actores involucrados, en aras de construir una base común de conocimiento que permita avanzar en el diseño del Sistema de Formación Profesional.

Incorporar el Diálogo Social en el proceso de diseño y desarrollo de políticas públicas de formación profesional.

Favorecer la coordinación y articulación institucional y la definición de roles precisos para los distintos organismos del Estado involucrados en materia de políticas públicas de formación.

Garantizar la coherencia entre las políticas públicas de formación profesional y la estrategia productiva del país.

Establecer una Mesa de Trabajo del Sector Público, para avanzar en la generación de propuestas hacia la construcción de un Sistema de Formación Profesional, incorporando la consulta a los actores.

Sub eje temático: Sistemas de información	Sub eje temático: Articulación de la oferta formativa	Sub eje temático: Principios orientadores y ordenamiento institucional del sistema	Sub eje temático: Normalización y Certificación
<p>Acuerdos transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar información sobre necesidades de formación teniendo en cuenta la matriz productiva actual y proyectada del país así como las características, necesidades e intereses de la población. • Evaluar y aprovechar capacidades institucionales existentes, como base para la generación de un sistema de información sobre el mercado de trabajo y las necesidades de calificación de país. <p>Acuerdos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación de una Red de Observatorios de Educación y Trabajo, que integre las diversas fuentes de información existentes. • Adoptar metodologías de análisis prospectivo de las demandas, que incluyan 	<p>Acuerdos transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la oferta formativa a partir del enfoque por competencias laborales, incluyendo competencias básicas, transversales y específicas, tanto de carácter técnico, como blandas o actitudinales. • Promover la articulación entre las diversas modalidades educativas y formativas. • Incorporar especificidades sectoriales y locales en la oferta formativa. • Promover que la información sobre la oferta formativa y las oportunidades del mercado de trabajo llegue efectivamente a los destinatarios de manera oportuna y transparente. • Promover el aprovechamiento de la empresa como espacio formativo a través de diferentes modalidades (ej: prácticas y pasantías en 	<p>Acuerdos transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los principios orientadores del Sistema serán: calidad, equidad y pertinencia de la oferta formativa (con las necesidades y estrategias productivas del país, con las especificidades territoriales, con las características, necesidades e intereses de las personas). • Necesidad de diferenciar y ordenar las funciones sustantivas del sistema. Se proponen cuatro tipos de funciones: estratégicas, normativas, financieras y operativas. <p>Funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) estratégica, vinculada con la formulación de políticas y estrategias, diseño de un marco regulatorio, y con la evaluación, monitoreo y seguimiento; b) financiera, relacionada 	<p>Acuerdos transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorecer el reconocimiento de competencias laborales, independientemente de cómo fueron adquiridas, a través de acciones de normalización y certificación. <p>Impulsar la normalización de competencias laborales a través de acuerdos (Estado, trabajadores y empresas).</p> <p>Acuerdos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar actividades tendientes a revisar la experiencia regional e internacional en Normalización y Certificación. • Considerar como insumo para los procesos de certificación la experiencia regional e internacional, las experiencias nacionales, la categorización emanada de la Negociación Colectiva entre otros.

<p>métodos cualitativos y cuantitativos, incluyendo a los espacios de Diálogo Social como fuentes de identificación de necesidades.</p>	<p>la empresa, alternancia, planes de formación de empresas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo de itinerarios formativos flexibles contemplando educación formal, saberes adquiridos en el trabajo, formación y capacitación, con el propósito de aumentar la autonomía de las personas en la toma de decisiones y el desarrollo de sus trayectorias educativo-laborales. <p>Acuerdos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acordar un glosario que permita la conceptualización común necesaria para avanzar hacia la construcción de un Sistema. • Acordar códigos comunes entre diferentes ofertas formativas para facilitar y mejorar movilidad de las personas dentro del Sistema. • Divulgar experiencias de base sectorial y promover el desarrollo de nuevas experiencias, para identificar buenas prácticas e identificar problemas. • Promover el empleo y la formación de los jóvenes a través de acuerdos sectoriales, diferenciando los dispositivos de apoyo a la primera inserción laboral y de los de prácticas educativo-laborales. • Estudiar mecanismos para flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo y la 	<p>con el ordenamiento y la asignación de recursos regulares y extraordinarios;</p> <p>c) normativa, asociada con la acreditación, desarrollo de estándares y acreditación para las instituciones capacitadoras y de certificación para las personas; y</p> <p>d) operativa, centrada en la provisión misma de los servicios formativos, incluyendo la información, orientación e intermediación laboral, la formación de docentes e instructores, el diseño de materiales didácticos entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el aprendizaje institucional, la gestión del conocimiento, la retroalimentación entre teoría y práctica, como dimensión inherente a la construcción y gestión del Sistema. • Definir un rol activo del Estado en la construcción y desarrollo del Sistema, así como establecer las diferentes responsabilidades, entre ellas el liderazgo del Sistema. <p>Acuerdos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar un mapeo de actores institucionales y definir sus posibles roles en cada nivel funcional. • Impulsar experiencias piloto a nivel sectorial como forma concreta de avanzar hacia la construcción del Sistema integrado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profundizar la discusión en la mesa de diálogo programada por UTU y PIT-CNT (Octubre/2011), ampliando la organización y participación a otros actores institucionales y organizacionales.
---	---	--	---

	<p>asignación de tareas de forma de favorecer la capacitación y la movilidad laboral en la empresa en acuerdo entre trabajadores y empresarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar dispositivos legales para incorporación de jubilados en empresas, en calidad de instructores, para transmitir conocimientos a trabajadores jóvenes. • Estudiar estímulos tributarios existentes y potenciales para favorecer la capacitación en las empresas (ej: deducciones al IRAE de gastos de capacitación previstas a partir de la Reforma Tributaria). • Contemplar el potencial de las empresas en todas sus formas de organización (empresas convencionales, cooperativas de trabajo, empresas recuperadas por sus trabajadores, etc.) y parques tecnológicos para la investigación, innovación, desarrollo y formación continua, mediante acuerdos con la UDELAR, la UTU, y otros. • Racionalizar las modalidades de becas existentes, avanzando hacia un Sistema de alcance nacional, que incluya todas las modalidades de becas en el Sector Público. 		
--	--	--	--

Eje 4: Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico

Acuerdos marco:

- Enfocar las políticas de empleo hacia el objetivo de promover el Trabajo Decente.
- Procurar una mayor adaptabilidad de las políticas de empleo a las distintas fases del ciclo económico.
- Favorecer una mayor articulación y coordinación de las políticas de empleo, incorporando la consulta y el diálogo con los distintos actores sociales.
- Incorporar la evaluación de las políticas como práctica sistemática, integrándola desde el propio diseño de las mismas.
- Procurar un manejo contracíclico de la política fiscal para suavizar las fluctuaciones del empleo en las distintas fases del ciclo.
- Incluir, en el diseño, implementación y evaluación de políticas, las perspectivas de género, de generaciones y étnico-racial, así como la dimensión territorial.

Sub eje temático: Políticas Permanentes	Sub eje temático: Políticas en contextos de crecimiento	Sub eje temático: Políticas para la fase recesiva y de crisis	Sub eje temático: Financiamiento	Sub eje temático: Institucionalidad de las políticas de empleo
Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar políticas para atender problemas específicos de grupos con especiales dificultades de inserción laboral. • Generar programas de capacitación que contemplen capacitación en oficios, competencias generales para el trabajo y dispositivos de seguimiento. • Implementar mejoras en diseño de programas de incentivos a la contratación de trabajadores con dificultades de inserción laboral, teniendo en cuenta su adaptación a las distintas fases del ciclo. 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Identificar necesidades e implementar planes de capacitación a nivel sectorial y territorial, optimizando los ámbitos existentes (por ej. comités sectoriales, comités departamentales, etc.). • Acentuar rol de orientación e intermediación laboral de centros públicos de empleo. • Ampliar y diversificar el perfil de personas usuarias de los Centros Públicos de Empleo e incluidas en sus bases de datos. • Promover políticas de formalización del trabajo. 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar potencialidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para incorporar en la política de obra pública objetivos de estabilización del empleo en fases recesivas, en coordinación entre los distintos organismos involucrados. • Procurar que no se realicen recortes de inversión en fases recesivas y que frente a casos de proyectos de similar retorno social se prioricen aquellos con mayor impacto en el empleo. • Generar condiciones para ampliar escala de programas de empleo directo focalizados en segmentos de pobla- 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la creación de Fondo de Contingencia para programas de empleo y sostenimiento de ingresos en fases de crisis, definiendo criterios para activar su utilización. • Impulsar mecanismos para asegurar acumulación contracíclica de una parte del Fondo de Reconversión Laboral. • Promover mecanismos de reorientación del gasto en políticas de empleo, según prioridades establecidas en función de ciclo económico. 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Encomendar al MTSS la convocatoria a un espacio interinstitucional para asegurar una adecuada articulación y división de roles entre organismos con competencia en materia de políticas de empleo. • Procurar mayor articulación entre políticas de empleo y programas sociales. Estudiar soluciones para mejorar articulación entre políticas activas de empleo y seguro de desempleo. • Fortalecer los sistemas de información sobre el funcionamiento y los requerimientos del mercado de trabajo.

<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar políticas integrales de apoyo a emprendimientos productivos, tanto de bienes como de servicios, atendiendo heterogeneidad de situaciones y problemáticas específicas (micro y pequeñas empresas, cooperativas, empresas autogestionadas, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover políticas de incremento de la oferta de trabajo, en línea con lo acordado en los ejes 2 y 3 del presente Diálogo. 	<p>ción con dificultades de inserción en eventual fase recesiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir alternativas en materia de programas de redistribución del tiempo de trabajo en acuerdo entre trabajadores y empresas. • Evaluar y rediseñar la utilización del mecanismo del seguro de paro parcial. • Reforzar el rol de centros públicos de empleo, especialmente en cuanto a sus funciones de provisión de información, orientación y articulación a nivel local, adaptándolo a la situación del mercado de trabajo. 		<ul style="list-style-type: none"> • Procurar que estrategias de evaluación de políticas se articulen desde el inicio al propio diseño de los programas. • Procurar una mayor articulación entre los programas de empleo estatales con los programas de empresarios y trabajadores.
--	--	---	--	---

Eje 5: Empleo y políticas a nivel micro y meso económico

Acuerdos marco:

- Reconocer el rol de las políticas de desarrollo productivo y social para la promoción del empleo de calidad en un marco de respeto a los derechos de los trabajadores y empresarios.
- Destacar rol de la política industrial para facilitar cambios estructurales en la matriz productiva del país.
- Asegurar consistencia de políticas de desarrollo productivo con políticas de empleo y capacitación.
- Promover racionalización y mayor coordinación de programas de apoyo a emprendimientos productivos tanto de bienes como de servicios garantizando su universalidad, transparencia y sencillez.
- Promover la articulación de los actores implicados desde el diseño de las políticas productivas.
- Asegurar el seguimiento y elaboración de indicadores que permitan la evaluación de impactos, con énfasis en el empleo, de estos programas.

Propuesta transversal al DNE:

- Promover la creación de una comisión de seguimiento y evaluación del Diálogo Nacional por el Empleo, que dé cuenta de los resultados del mismo, en términos de desarrollo de políticas y actividades surgidas en el marco del DNE.
- Manifiestar el interés de que exista, a mediano plazo, una nueva convocatoria para poder evaluar los resultados del DNE.
- Solicitar al MTSS que dé cuenta de las actividades desarrolladas en materia de políticas y programas, que hayan surgido del DNE.

Sub eje temático: Política de inversión y empleo	Sub eje temático: Política de innovación y empleo	Sub eje temático: Políticas hacia segmentos específicos de empresas	Sub eje temático: Acceso al financiamiento y otros servicios y/o productos financieros	Sub eje temático: Diseño institucional
Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar estrategias de difusión y de asesoramiento-acompañamiento de los distintos instrumentos de promoción de empleo e inversión. • Estudiar impacto de los cambios recientes en la ley de promoción de inversiones, sobre la posibilidad que las empresas puedan cumplir con los nuevos requisitos establecidos. 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Estimular las políticas de innovación a nivel de las empresas, incluyendo también aspectos de organización del trabajo y procesos productivos, comercialización, etc. • Estimar requerimientos de personal calificado en sectores intensivos en conocimiento (biotecnología, nanotecnología, 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Favorecer políticas integrales de apoyo a las micro y pequeñas empresas para reducir su elevada mortalidad y promover su crecimiento buscando herramientas de inclusión en el sistema productivo, así como fortalecer su representatividad en las instancias de participación. • Generar programas específicos de apoyo a las empresas autogestionadas y cooperativas de trabajo, dife- 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la creación de Fondo de Contingencia para programas de empleo y sostenimiento de ingresos en fases de crisis, definiendo criterios para activar su utilización. • Impulsar mecanismos para asegurar acumulación contracíclica de una parte del Fondo de Reconversión Laboral. • Promover mecanismos de reorientación del gasto en políticas 	Acuerdos específicos: <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y facilitar el acceso a la información de las políticas y programas existentes, así como la coordinación de los mismos. • Promover mecanismos para superar problemas de atomización, falta de coordinación y duplicaciones de esfuerzos en materia de programas de apoyo a emprendimientos productivos. • Destacar importancia de integración tripartita (Estado,

<ul style="list-style-type: none"> • Reafirmar el hecho que las políticas de promoción de inversiones deban tener en cuenta tanto la cantidad como la calidad de los puestos de trabajo generados. 	<p>TIC's, etc.) para evitar barreras al desarrollo de estos sectores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer programas de incubación de empresas y clusters, utilizando las instituciones y los programas ya existentes (CND, ANII, DINAPYME, LATU, intendencias, etc.) coordinando con instituciones educativas públicas y privadas. 	<p>renciados de los programas para micro y pequeñas empresas, que tengan en cuenta la especificidad organizacional y lógica empresarial particular de estas empresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar a las micro y pequeñas empresas y cooperativas de trabajo en redes de proveedores locales para abastecer la demanda generada a partir de la instalación de grandes inversiones. <p>Asegurar en todos los casos que la participación en programas específicos de apoyo deben tener como contrapartida mejoras en los indicadores de desempeño de las empresas apoyadas.</p>	<p>de empleo, según prioridades establecidas en función de ciclo económico.</p>	<p>empresarios, trabajadores) de Comités Sectoriales.</p>
---	---	---	---	---

Anexo 5

Convenio Marco Interinstitucional para la Mejora de la Formación Profesional

CONVENIO MARCO INTERINSTITUCIONAL PARA LA MEJORA DE LA FORMACION PROFESIONAL

Ministerio Educación y Cultura - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Universidad de la República
Consejo de Educación Técnico Profesional

"COMISION INTERINSTITUCIONAL SISTEMA NACIONAL DE FORMACION PROFESIONAL"

CONVENIO.- En la ciudad de Montevideo, el día 6 de diciembre de dos mil doce, entre: **POR UNA PARTE:** el Ministerio de Educación y Cultura (en adelante MEC), representado en este acto por su Ministro Ing. Ricardo Ehrlich, constituyendo domicilio en Reconquista 535 de esta ciudad; **POR OTRA PARTE:** el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS), representado en este acto por su Ministro Sr. Eduardo Brenta, constituyendo domicilio en Juncal 1511 de esta ciudad; **POR OTRA PARTE:** la Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Presidencia de la República (en adelante OPP), representado en este acto por su Director Ec. Gabriel Frugoni, constituyendo domicilio en Plaza Independencia 710 piso 7º de esta ciudad; **POR OTRA PARTE:** la Universidad de la República (en adelante UDELAR), representada en este acto por su Rector Dr. Rodrigo Arocena, constituyendo domicilio en 18 de Julio 1824 de esta ciudad; y **POR OTRA PARTE:** el Consejo de Educación Técnico Profesional (en adelante UTU), representado en este acto por su Director General Ing. Agr. Eduardo Davyt, constituyendo domicilio en San Salvador 1674 de esta ciudad; **ACUERDAN EL PRESENTE CONVENIO INTERINSTITUCIONAL**, el cual se regirá por las siguientes estipulaciones y el derecho aplicable en su caso:

PRIMERO (Antecedentes):

I) Dando cumplimiento al acuerdo multipartito alcanzado en el Diálogo Nacional por el Empleo, desarrollado por el Poder Ejecutivo durante 2011 a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como forma de contribuir a la construcción de política pública, II) tomando la educación a lo largo de toda la vida como un derecho humano fundamental, la educación a través del trabajo como línea transversal al sistema educativo nacional en cualquiera de sus modalidades, así como contribuyendo a la validación de conocimientos independientemente de dónde fueron adquiridos para la reinserción y continuidad educativa tal como reza la Ley General de Educación (Nº 18.437 de 12 de diciembre de 2008), III) atendiendo a la necesidad de articular la oferta de formación profesional, armonizando simultáneamente las necesidades de los ciudadanos, del mundo productivo y el desarrollo del país, IV) así como existiendo

antecedentes y compromiso de trabajo colaborativo entre las instituciones firmantes, siendo el antecedente más cercano el documento que acompaña este Convenio.

SEGUNDO (Objeto General):

El objeto del presente Convenio es la creación de la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional.

TERCERO (Integración):

La Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional estará integrada por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación y Cultura, El Consejo de Educación Técnico Profesional, la Universidad de la República y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

CUARTO (Cometidos):

La Comisión tendrá, entre otros, los siguientes cometidos: I) Articular las ofertas de capacitación y formación profesional existentes con criterios de pertinencia y calidad. II) Promover la investigación de necesidades presentes y proyectadas desde el sector productivo, el mercado de trabajo, las estrategias de desarrollo productivo y social del país. III) Posibilitar el tránsito entre modalidades y trayectos de formación mediante el reconocimiento de saberes y validación de conocimientos en forma independiente a la manera en que fueron adquiridos, incluida la certificación de competencias laborales para facilitar su reconocimiento en el ámbito productivo y laboral. IV) Definir criterios y procedimientos de evaluación continua a efectos de brindar garantía de calidad a la oferta formativa. V) Mantener intercambio con los organismos vinculados al desarrollo productivo del país para garantizar la pertinencia de la formación. VI) Contar con un sistema de información y difusión de la oferta formativa a los actores interesados, promoviendo el derecho a la educación a lo largo de la vida. VII) Promover una estrategia de comunicación que garantice la orientación a los usuarios efectivos y potenciales del sistema, a efectos de apoyarlos en la toma de decisiones a la hora de definir o continuar su trayectoria formativa.

QUINTO (Actividades):

Este convenio comprenderá actividades referentes a:

- I) Delimitar el alcance del Sistema Nacional de Formación Profesional, promoviendo la complementariedad y colocando el énfasis en los vacíos del sistema existente de hecho,
- II) Diálogo con los sectores sociales, empresarios y trabajadores, y otros organismos públicos,
- III) Coordinación de la implementación en los sectores de actividad que se acuerden, para avanzar en la organización sistémica de la formación profesional de cada sector,

IV) Fortalecimiento de capacidades de las instituciones parte de la comisión, para el desarrollo de actividades y el logro de los objetivos.

SEXTO (Coordinación):

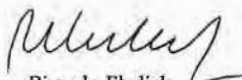
El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la Dirección Nacional de Empleo tendrá a su cargo la coordinación y secretaría técnica de la Comisión, articulando la participación de las diferentes instituciones.

SEPTIMO (Compromisos):

Las Instituciones se comprometen a nombrar a sus representantes institucionales y técnicos en la Comisión, consignando titulares y suplentes, así como a participar de las reuniones convocadas. Las actividades que se coordinen e impliquen la aplicación de recursos económicos serán objeto de convenios específicos.

OCTAVO (Vigencia y rescisión):

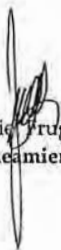
El presente Convenio entrará en vigencia en el día de hoy y tendrá validez por dos años prorrogables en forma automática. No obstante, la rescisión del presente podrá ser dispuesta por las partes, conjunta o unilateralmente, con un preaviso de treinta días. Lo dicho es sin perjuicio de la finalización de las actividades en ejecución, salvo disposición en contrario contenida en los documentos específicos.



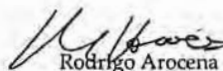
Ricardo Ehrlich
Ministro de Educación y Cultura



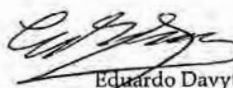
Eduardo Brenta
Ministro de Trabajo y Seguridad Social



Gabriel Frugoni
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



Rodrigo Arocena
Universidad de la República



Eduardo Davyt
Consejo de Educación Técnico Profesional

Espacios de trabajo y funciones que se han creado a partir de la instalación de la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional³⁸

Ámbito de trabajo	Integrantes	¿Qué hace?	¿Cuándo funciona?
Comisión Interinstitucional SNFP	Representantes MTSS, MEC, CETP, OPP, UDELAR, INEFOP, UTEC	Toma decisiones institucionales.	Funcionamiento de carácter permanente y periódico.
Equipo Técnico SNFP	Representantes técnicos de MTSS, MEC, CETP, OPP, UDELAR, INEFOP	Asesora a la Comisión para la toma de decisiones. Nexo con equipo técnico sectorial. Paralelamente al trabajo del ETS, avanza en metodologías de prospección, certificación, aseguramiento de la calidad de la oferta formativa, incorporación de TIC a la formación profesional.	Funcionamiento de carácter permanente y periódico.
Equipo Técnico Sectorial (ETS)	Integrado por los técnicos que llevan adelante el abordaje del sector.	Recolección y análisis de información, coordinación y facilitación del trabajo de los expertos para el mapeo de la oferta y detección de necesidades formativas, elaboración de perfiles y diseño de currículas.	Funcionamiento de carácter permanente durante el abordaje del sector.
Grupo de Personas Expertas	Integrado por representantes técnicos de los empleadores y trabajadores, de la educación y la academia	Aporta información, discusión y análisis de información volcada por los facilitadores.	Reuniones y/o entrevistas, con frecuencia a determinar, pero adaptada a la realidad del sector.
Comité de Validación y Seguimiento Sectorial	Integrado por representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, organismos públicos y actores educativos y académicos vinculados al sector.	Validación de avances.	Reuniones convocadas por el ETS, frecuencia esporádica.

38 MTSS, OPP, CETP, UDELAR, MEC e INEFOP, op. Cit.

Acuerdo de Cooperación Técnica Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Dirección Nacional de Empleo (MTSS – DINA E) y el Consejo de Educación Técnico Profesional – Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP – UTU)



ACUERDO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE EMPLEO

(M.T.S.S.-DI.NA.E.) Y EL CONSEJO DE EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL UNIVERSIDAD DEL TRABAJO DEL URUGUAY (C.E.T.P. - U.T.U.)

En la ciudad de Montevideo, el día veinte de diciembre de dos mil trece, entre: **POR UNA PARTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** a través de la Dirección Nacional de Empleo (en adelante **M.T.S.S. y DI.NA.E.**), con domicilio en Juncal 1511 piso 2, de esta ciudad, representado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social Sr. Eduardo Brenta y por el Director Nacional de Empleo Sr. Eduardo Pereyra respectivamente. **POR OTRA PARTE: Consejo de Educación Técnico Profesional-Universidad del Trabajo del Uruguay** (en adelante **C.E.T.P.-U.T.U.**), con domicilio en San Salvador 1674, de esta ciudad, representada por el Director General, Ing. Agr. Eduardo Davyt y por la Secretaría General Mtra. Sandra Cunha, también respectivamente, **CONVIENEN QUE:**

PRIMERO (Cometidos Institucionales):

A) M.T.S.S. – DI.NA.E.: La DI.NA.E. fue creada por el art. 317 de la Ley 16.320 del 1 de noviembre de 1992, con modificaciones en la Ley de Presupuesto N°17.930 de 2005. Entre sus cometidos, se establece promover, diseñar y elaborar políticas de formación profesional pertinentes con las necesidades productivas y sociales del país, con el fin de calificar y certificar las competencias laborales de la fuerza de trabajo y otorgarle mayores oportunidades de inserción, reinserción y/o movilidad en el mercado de trabajo. Así como promover y coordinar el diseño de un Sistema Nacional de Formación Profesional incluyendo mecanismos de certificación de competencias laborales.

B) C.E.T.P.-U.T.U.: En el marco de la Ley General de Educación (N° 18.437) se establece que el C.E.T.P.-U.T.U. tendrá a su cargo la formación profesional, Art. 62 "... impartir cursos de capacitación laboral, (...) promover la coordinación con otras instituciones públicas en materia de la formación profesional y participar en procesos de certificación de saberes o competencias técnicas" (Art.64).

Ambas Instituciones mencionadas han suscripto, con anterioridad al presente, otros acuerdos de cooperación técnica para la promoción y ejecución de formación profesional y educación técnica.

SEGUNDO: (Antecedentes): La Ley General de Educación (N° 18.437) reconoce la educación a lo largo de toda la vida como un derecho humano fundamental, siendo la educación a través del trabajo una de las líneas transversales.

La Dirección Nacional de Empleo en su planificación estratégica 2010 – 2015 se ha comprometido a llevar adelante el diseño de un modelo de normalización y

certificación de competencias laborales para poner a disposición del diálogo social, así como se ha comprometido a llevar adelante experiencias piloto en tal sentido.

En el marco del Diálogo Nacional por el Empleo implementado durante 2011 – promovido por M.T.S.S. en el que participaron, entre otras Instituciones C.E.T.P. – U.T.U. –, se acordó la necesidad de avanzar en tal sentido, y se ha incorporado al proceso de diseño de Sistema Nacional de Formación Profesional.

En el C.E.T.P.-U.T.U. se viene desarrollando el Programa de Acreditación de Saberes, este es uno de los componentes educativos del **Sistema de Formación Profesional de Base del CETP** aprobado en 2007, el cual se encuentra en concordancia con el objetivo estratégico *“Profundizar la inclusión en el sistema educativo formal a jóvenes y adultos que no encuentran en la propuesta educativa actual una opción pedagógica que atienda sus intereses y necesidades.”* (Plan Estratégico 2010-2014), el cual ha definido como estratégico la acreditación de las competencias profesionales que las personas han adquirido por experiencia laboral y/o de vida.

La Acreditación de Saberes es un proceso formativo de reconocimiento y de certificación de aprendizajes adquiridos por las personas en el mundo del trabajo –entre otros –, promoviendo la inclusión social y tendiendo a la continuidad educativa de las personas.

Desde la concepción que la educación debe ser un derecho de todos durante toda la vida y teniendo en cuenta que nos encontramos en un mundo cada vez más demandante de conocimiento en áreas tradicionales y no tradicionales se hace necesario, y se considera un derecho, reconocer los aprendizajes adquiridos en el transcurso de la vida, mediante el trabajo, la experiencia y la convivencia social.

El proceso de validación y certificación de saberes a personas que no han transitado por ámbitos de educación formal promueve la inclusión social y educativa, generando posibilidades reales de participación como ciudadano y trabajador en el desarrollo de la sociedad y en el mundo del trabajo.

La certificación de competencias laborales como reconocimiento público, documentado, formal, de la capacidad laboral demostrada por un trabajador, efectuado con base en la evaluación de sus competencias en relación con una norma, estándar o perfil ocupacional, y sin estar necesariamente sujeto a la culminación de un proceso educativo, mejora las condiciones de empleabilidad de los trabajadores especialmente para su movilidad laboral, otorga mejores condiciones para la contratación por parte de los empresarios, mejora la transparencia del mercado de trabajo.

Desde el Área de Formación Profesional de DI.NA.E., durante el año 2011 se llevó adelante la adaptación de una metodología para la construcción de perfiles ocupacionales y diseños curriculares, aplicándose en el sector hotelero gastronómico en la ciudad de Rivera, con la participación de los actores del sector, así como del mundo de la educación y la formación profesional, entre ellos C.E.T.P – U.T.U.

Durante el presente año, ambas Instituciones han venido implementando una experiencia de certificación de competencias laborales con base en los perfiles ocupacionales y orientaciones para el diseño curricular levantadas por DI.NA.E., y a partir de la experiencia del Programa de Acreditación de Saberes del C.E.T.P.-U.T.U., considerando que estas experiencias constituyen un aprendizaje nacional de relevancia.

TERCERO: (Objetivos del Convenio): Este Acuerdo tiene como finalidad implementar un proyecto piloto de certificación ocupacional y competencias laborales en dos sectores de actividad y elaborar una primera propuesta de certificación a nivel nacional.

Se plantean como **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- a. Identificar sectores de actividad y territorios en los que sea pertinente aplicar procesos de certificación
- b. Promover acuerdos con actores sociales e implementar el levantamiento de perfiles profesionales y módulos formativos.
- c. Realizar procesos de certificación de trabajadores con base en los perfiles levantados.
- d. Promover el diálogo social entorno a la certificación de perfiles profesionales y competencias laborales.
- e. Diseñar una propuesta de certificación de nivel nacional a ser presentada a la Comisión Interinstitucional del SNFP.

CUARTO: (Compromiso de los involucrados): M.T.S.S.-DI.NA.E.: Se compromete a identificar los sectores de actividad, proporcionar la metodología de elaboración de perfiles profesionales y módulos formativos, coordinar la elaboración de perfiles profesionales y módulos formativos y su validación en procesos de diálogo social, acompañar el proceso de certificación de competencias laborales, participar de la evaluación de la experiencia; integrar el equipo técnico que llevará adelante la intervención y la Comisión de Seguimiento Interinstitucional.

C.E.T.P.- U.T.U.: Se compromete a participar en el proceso de identificación de sectores de actividad, así como en los procesos de elaboración y validación de perfiles profesionales y módulos formativos, elaborar los diseños curriculares – cuando corresponda –, desarrollar la certificación de competencias laborales con base en los perfiles profesionales, participar en la evaluación de la experiencia; integrar el equipo técnico que llevará adelante la intervención y la Comisión de Seguimiento Interinstitucional.

QUINTO: (Acción Conjunta/Comisión de Seguimiento Interinstitucional): A los efectos del cumplimiento de los objetivos este Convenio M.T.S.S./DI.NA.E y C.E.T.P.-U.T.U.

acuerdan la utilización de la metodología elaborada por DI.NA.E. para la elaboración de perfiles profesionales y módulos formativos así como el desarrollo de la certificación desde el Programa de Acreditación de Saberes de C.E.T.P.–U.T.U.; emitir el documento de certificación a los participantes según modelo que se adjunta; elaborar conjuntamente la propuesta de certificación de competencias laborales a nivel nacional; dar seguimiento a través de una Comisión de Seguimiento Interinstitucional integrada por representantes de las instituciones involucradas.

Dicha Comisión se reunirá periódicamente, dentro de un plazo no mayor a dos meses, en el que se coordinarán la prosecución de acciones conjuntas y se analizarán los resultados obtenidos hasta ese momento, labrándose las actas correspondientes para la sistematización de la experiencia.

A esta Comisión podrán integrarse otras Instituciones, en la medida que haya acuerdo de las partes intervinientes, bastando para su integración efectiva la constancia en Actas de la Comisión de Seguimiento de la adhesión al presente Convenio y a los eventuales y específicos compromisos que acuerden las partes para su incorporación.

SEXTO: (Posibilidad de celebrar Acuerdos específicos complementarios o de ejecución): Las acciones a desarrollar y ejecutar serán acordadas previamente, con la movilización de los recursos necesarios para el logro de los objetivos propuestos. Eventualmente se podrán realizar acuerdos específicos que contribuyan a su ejecución.

SEPTIMO: (Constancia especial): El presente Convenio no implica compromiso de exclusividad en la aplicación de sus políticas, para ninguna de las partes y cada parte ejecutará las acciones que le correspondan de acuerdo a sus misiones y funciones de acuerdo a la ley y responsabilizándose de su personal y haciendo uso de sus propios recursos.

OCTAVO: (Vigencia): El presente convenio comienza a regir a partir del día de la fecha y tendrá una duración dos años, pudiéndose prorrogar automáticamente por igual periodo, si ninguna de las partes manifiesta lo contrario.

NOVENO: (Facultad): Quedan las partes facultadas, para el caso en que la experiencia resulte exitosa, re-aplicarlo en otro u otros sectores que las mismas entiendan conveniente.

DECIMO: (Modificaciones): Este contenido del presente Convenio puede ser modificado de común acuerdo entre las partes, labrándose los documentos pertinentes por funcionarios debidamente autorizados por los involucrados.

DECIMO-PRIMERO: (Rescisión): El presente acuerdo podrá rescindirse por el incumplimiento de cualquiera de las partes o por razones de fuerza mayor o por causa debidamente fundada invocada por algunos de los involucrados. La parte que use esta

facultad deberá comunicarlo a la otra con una antelación no menor a los 60 días. La rescisión de este Convenio no afectará las acciones pendientes que ya tuvieran aprobadas por las partes, aun cuando las mismas no estuvieran siendo ejecutadas.

DÉCIMO-SEGUNDO: (Comunicaciones): A los efectos de las notificaciones y comunicaciones entre las partes, se establece la validez de los siguientes medios como fehacientes: nota con constancia de entregado, fax con reporte y telegrama colacionado.

DÉCIMO-TERCERO: (Domicilios especiales): Las partes fijan como domicilios a todos los efectos los indicados como suyos en la comparecencia.

Para constancias se firman los ejemplares correspondientes para cada una de las partes involucradas.

Two handwritten signatures in black ink, one on the left and one on the right, representing the parties involved in the agreement.

Bibliografía

Ermida, A., Mannise, Pucci, F., Quiñones, M. y Supervielle, M. La experiencia del Diálogo Nacional por el Empleo: actores, procesos y acuerdos. Inédito. Montevideo, 2013.

Ermida, Ana. Varios informes de consultoría para el DNE. Montevideo, 2011

Ermida, Oscar. Diálogo social: teoría y práctica. Boletín 157, OIT/Cinterfor, Montevideo. 2006

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Diálogo Nacional por el Empleo. Documento base. Mayo de 2011.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cartillas de resumen y presentación de los acuerdos y conclusiones de cada eje temático del DNE. Montevideo, 2011

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Dirección Nacional de Empleo. Planificación estratégica 2010 – 2015. Montevideo, 2010.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y el Empleo. Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial. 2006 – 2012. Montevideo, 2013.

OIT. Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002.

OIT. OIT Notas. Diálogo Nacional por el Empleo. Uruguay 2011.

OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª reunión, 2013. Informe VI “Diálogo social. Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

OIT/Cinterfor. Calidad, pertinencia y equidad: un enfoque integrado de la formación profesional. Montevideo, 2006.

UDELAR, Secretaría Técnica del DNE. Sexto informe para OIT: Uruguay: Diálogo Nacional por el Empleo. Una experiencia exitosa de diálogo político y social. Montevideo, 2011.