

GESTIÓN TRIPARTITA DE POLÍTICAS DE EMPLEO: LA EXPERIENCIA DE LA JUNTA NACIONAL DE EMPLEO.

Por Graciela Giuzio

I. Consideraciones preliminares.

La Junta Nacional de Empleo, supone la primera experiencia nacional de gestión tripartita de políticas de empleo, así como de administración y control de fondos destinados a tal fin. En este caso los propios actores sociales asumieron un compromiso y responsabilidad compartida, que abarca el diseño, la gestión, el monitoreo y la evaluación de los programas y políticas de empleo.¹

Por la importancia que supone esta experiencia, nuestra ponencia pretende reseñar el origen, y trayectoria de este organismo desde 1992 a la fecha, así como el tránsito a una nueva institucionalidad, en mérito a la reciente creación del INEFOP, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, el cual sucederá a la JUNTA en sus cometidos y funciones.

La Junta Nacional de Empleo, JUNAE, es creada en 1992 por el artículo 323 de la ley 16.320 de noviembre de 1992 de Rendición de Cuentas. El proyecto de ley original, que desembocó como resultado de la negociación parlamentaria, en la creación de la JUNAE, fue impulsado en el parlamento, por los legisladores Matilde Rodríguez Larreta de Gutiérrez Ruiz y Héctor Lazcano, de los partidos Nacional y Demócrata Cristiano, respectivamente.

La Junta Nacional de Empleo es de integración tripartita, (está compuesta por delegados gubernamentales, de los trabajadores y empresariales) y tiene entre sus cometidos, el de gestionar el Fondo Reconversión Laboral que se implementa por el artículo 325 de la ley citada. Dicho fondo se integra con aportes de trabajadores,

¹ Piñeyrúa .Ana Lía en “10 años de la JUNAE”. Libro editado por la Representación de los Trabajadores en la Junta Nacional de Empleo en diciembre de 2003, pág 16.

empresarios y gobierno. Los aportes de los actores sociales sumados alcanzan actualmente al 0.25 % sobre los salarios (cada parte integra el 0.125 %) .A partir de 2001 , dicho fondo se complementa con aportes del Estado .Ello fue votado en la ley de Rendición de Cuentas N° 17.296.² La finalidad del Fondo de Reversión Laboral es la de financiar la capacitación de los trabajadores que se encuentran en seguro de paro y para quienes presentan situaciones limitantes de inserción laboral (jóvenes, mujeres discapacitados etc.).A través de su actividad en la JUNAE, tanto la Central sindical uruguaya, PIT CNT , como las Cámaras Empresariales , han podido participar de forma activa en la planificación y gestión de experiencias de capacitación e incidir en la formulación de algunas políticas activas de empleo y formación profesional.

Cabe señalar que la JUNAE con sus 16 años de funcionamiento ininterrumpido, constituye una de las experiencias más relevantes de diálogo social que ha tenido lugar en nuestro país. Asimismo la integración tripartita ha significado en lo que refiere a la administración del Fondo, que los ingresos no pueden ser administrados exclusivamente por el Estado sino que se debe contar con la conformidad y el control de todos los sectores involucrados.

II. La JUNTA NACIONAL DE EMPLEO

1. El proceso de creación.

El creación de la JUNAE estuvo fuertemente relacionado con la preocupación por las consecuencias que el proceso de integración regional, (léase MERCOSUR) podría llegar a tener sobre el empleo en nuestro país.

Cabe recordar en este sentido que a partir de los 90 , en Uruguay, como en casi todos los países de la región comienza a presentarse un cambio muy significativo en las estrategias de desarrollo. Se termina la política económica proteccionista que predominaba desde los años 30, para ser sustituida por la búsqueda de una mayor integración con las economías de la región y el mundo. Como resultante de esta apertura económica al exterior y de las políticas de no intervención en los mercados, aumentó la vulnerabilidad del país; se desencadenó un proceso recesivo , y un aumento

² Dicho aporta se implementa por el artículo 383 de la norma citada supra.

muy fuerte de la tasa de desempleo. Es por estos años, concretamente el 26 de marzo de 1991, que se firma el Tratado de Asunción, que crea el MERCOSUR. Este bloque comercial se crea en sintonía con la citada política de apertura e integración; así en sus Considerandos dicho Tratado establece claramente el motivo que lo origina explicitando que: *la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.*

El MERCOSUR, generó preocupación, tal como se expresara supra, por el efecto que podía causar sobre la estructura ocupacional y el sector productivo de nuestro país. En consecuencia se hicieron oír voces poniendo el acento respecto del tema laboral, tanto desde la Academia, concretamente la de Américo Plá Rodríguez, como desde el PIT-CNT; y de técnicos del Ministerio de Trabajo, confluyendo en la necesidad de que los trabajadores se fuesen adaptando a las nuevas circunstancias, mediante la recapitación laboral.³ Esta demanda es causa fundamental de la creación de la Junta Nacional de Empleo, de ahí el énfasis en la “reconversión” de los trabajadores desocupados que signó la primera etapa de funcionamiento de este organismo.

Posteriormente se fueron creando programas de capacitación para poblaciones especialmente vulnerables: jóvenes; discapacitados; trabajadores rurales; mujeres; trabajadores en actividad y finalmente, sendos programas para apoyar la creación y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas.⁴

2. Programas de capacitación financiados por la JUNAE

Hoy la JUNAE extiende su acción por medio de Programas de capacitación específicos, implementados teniendo en cuenta las características de grupos de trabajadores particularmente vulnerables.

Así se llevan adelante los siguientes Programas:

- **Programa de Capacitación para Jóvenes (PROJOVEN)**
- **Programa para personas con Discapacidad (PROCLADIS)**

³ En ob. cit, Pág. 16.

⁴ Fue la reforma que introduce el art. 416 de la ley 16.736, la que habilitó el acceso a cursos de capacitación a trabajadores rurales, grupos con dificultades de inserción y trabajadores en actividad

- **Programa para la promoción de la igualdad de la mujer en el mercado de trabajo (PROIMUJER).**
- **Programa para los trabajadores rurales.**
- **Dos programas piloto destinados a apoyar la creación y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas (FOMYPE Y EMPRENDE URUGUAY)**
- **Programa de Formación para trabajadores en actividad.**
- **Programa para trabajadores en seguro de paro.** (Este programa está hoy suspendido a la espera de reformulación).

Projovent se crea en 1996. Este Programa brinda formación laboral a jóvenes de ambos sexos, entre 18 y 24 años, provenientes de hogares de bajos ingresos que no han completado su educación formal y con limitada o nula experiencia laboral. Tienen prioridad quienes hayan abandonado el sistema educativo formal, sean jefes de familia o con menores a su cargo. La composición de los participantes busca un equilibrio en cuanto al sexo y la procedencia (capital/interior del país).

Procladis es un programa creado en 1998 que tiene como finalidad el incremento de las posibilidades de acceso al empleo de personas con discapacidad por medio de la capacitación..

Proimujer fue creado en el año 2001 .Procura la promoción de igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo y la formación profesional. Está dirigido a mujeres residentes en áreas urbanas o rurales que hayan perdido el empleo, que lo estén buscando por primera vez o que se encuentren en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones; mayores de edad y con enseñanza primaria completa y secundaria o técnica incompleta.

Programa para trabajadores rurales. Es ejecutado a través del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) .Este programa está orientado a mejorar la capacitación de los trabajadores que residen en el medio rural.

Programa de formación para trabajadores en actividad A esta modalidad se accede mediante un convenio de capacitación entre trabajadores y empresarios.

Una vez llegado el convenio de capacitación a la JUNAE ésta financia hasta un 80% del costo. Hasta el momento se han ejecutado planes de capacitación en diversas ramas de actividad (Hotelería, Construcción, transporte, etc.)

Fomypes constituye un programa piloto de la Junta. Procura apoyo económico a las micro y pequeñas empresas para la participación de sus propietarios y trabajadores en actividades de capacitación, que contribuyan a mejorar la competitividad de la MYPE a través de la calificación de sus recursos humanos. El apoyo dado cubre hasta un tope del 80% de la inversión requerida para este tipo de actividad.

Emprende Uruguay es un programa piloto que tiene como objetivo el de promover la generación de empleo a través de la creación de micro y pequeños emprendimientos productivos sustentables.

El **Programa de Capacitación Laboral (PROCAL)** fue creado con el fin de que los trabajadores que se encuentran amparados al seguro de paro, puedan acceder a orientación laboral y a cursos de capacitación en función de sus perfiles ocupacionales, de su experiencia y conocimientos y de la demanda del mercado de trabajo. Este programa capacitó a 45.318 trabajadores entre 1993 y 2007⁵. Procal que fuera el programa de mayor importancia de la JUNAE y el programa para el que ésta fuera creada en primera instancia, fue suspendido por el gobierno a pesar del desacuerdo explícito de los representantes de los actores sociales en la Junta Nacional de Empleo.

Estos cursos están hoy en reformulación y se estima que a la brevedad se estarán impartiendo nuevamente. A estos efectos cabe tener presente que hace algunos meses se aprobó en Uruguay la ley 18.406 (23 de octubre de 2008) en mérito a la cual se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) con el fin de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado. El citado Instituto tiene naturaleza jurídica de persona pública no estatal su integración es tripartita, constituye el organismo sucesor de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y en su mérito le son atribuidos y aún ampliados los cometidos que la citada Junta tiene en la actualidad. En la norma citada se le atribuye expresamente el cometido de brindar capacitación a los trabajadores en seguro de paro.

Por otra parte también recientemente, se ha procedido a la modificación del Seguro de paro, ello con la promulgación de la ley 18.399 del 24 de octubre de 2008. Uno de los cambios que introduce esta ley, tiene relación directa con el INEFOP; en efecto se pone a cargo de este Instituto la implementación de cursos para los trabajadores amparados al seguro de paro con causal despido y a su vez se hace obligatorio para dichos trabajadores la asistencia a los citados cursos.

⁵ Datos extraídos de www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/11/2008111800-historico_junae.pdf - Y www.junae.gub.uy/con_flash/procal.htm -

El INEFOP, si bien fue creado legislativamente hace 6 meses, todavía no ha sido implementado, por lo que es la JUNAE quien se apresta a la brevedad a poner en marcha los cursos de capacitación a los trabajadores desocupados con causal seguro de paro y continúa asimismo desarrollando sus cometidos habituales.

3. Hacia el INEFOP

El objetivo fundamental del INEFOP es el de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado. El organismo creado tiene naturaleza jurídica de persona pública no estatal, su integración es tripartita, y tiene el carácter de sucesor de la JUNAE.

De modo que nos hoy nos encontramos con la puesta en marcha de un organismo nuevo, el INEFOP, que no parte de cero sino que continúa y amplía la labor que hasta ahora viene haciendo la Junta.

Las diferencias más importantes entre la JUNAE y el INEFOP tienen relación con su estructura orgánica y su institucionalidad.

La JUNAE de acuerdo a su ley de creación, se integra por tres miembros: el Director Nacional de Empleo que la preside, y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo, uno a propuesta de la organización sindical más representativa y otro a propuesta del sector patronal (industria comercio y agro).⁶ Asimismo carece de personería jurídica, infraestructura y funcionarios propios; estando obligada a proporcionárselos por disposición reglamentaria el Ministerio de Trabajo.⁷

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, tiene como expresáramos supra naturaleza jurídica de persona pública no estatal y contará con un Consejo Directivo al que se le atribuye la dirección y administración del referido organismo así como de sus recursos.

El INEFOP si bien tendrá carácter tripartito, al igual que hoy la Junta, pasará de 3 integrantes a 7 (art. 4º). En efecto dicho Consejo estará integrado por el Director General, que lo presidirá, dos miembros designados por el Poder Ejecutivo en su representación, uno de ellos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura; dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de

⁶ Desde hace bastante tiempo, por razones de mejor funcionamiento, cada uno de los miembros de la JUNAE cuenta por lo menos con un alterno.

⁷ Concretamente es la Dirección Nacional de Empleo, quien le proporciona infraestructura y funcionarios a la Junta.

trabajadores y dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de los empleadores.

Los representantes de las organizaciones serán designados por el Poder Ejecutivo.

La Junta Nacional de de Empleo se encuentra hoy todavía en funciones en mérito a que como expresáramos supra el INEFOP se encuentra en vías de implementación. Es entonces a la Junta Nacional de Empleo que se le demandan respuestas , en el marco de sus competencias y posibilidades , a la crisis económica que comienza a afectar a nuestro país y que está teniendo como consecuencia el envío al seguro de paro de un número apreciable de trabajadores en determinados sectores de actividad.

4. La Crisis.

Luego de tasas muy significativas de desempleo en los primeros años del 2000, con picos de 17 % en 2002 y 16.9 % en 2003, el desempleo baja paulatinamente hasta el 6,8 de diciembre de 2008. En enero de de 2009 sube al 7,8 por ciento, para desender medio punto porcentual en febrero , alcanzando al 7.3 %. en esta instancia ..⁸ Estas tasas de desempleo relativamente bajas , no nos deben hacer perder de vista que algunos sectores de la industria manufacturera nacional están siendo afectados hoy en forma significativa por la crisis económica que se abate sobre un gran número de países .

Cabe recordar que la industria uruguaya está fuertemente volcada al mercado externo, por lo cual se ha visto muy afectada por la caída de la demanda externa.

La producción de la industria manifestó en estos últimos meses su primera caída importante desde que se desató la crisis mundial, así se contrajo 7,5% en enero de 2009 , respecto al 2008 ; y la caída asciende a 9,1% si no consideramos la refinería de Ancap.⁹

⁸ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas ,

⁹ Análisis de Pricewaterhouse en :http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=146548&sts=1

Esto ha tenido consecuencias sobre el empleo, así lo más afectado son las horas trabajadas, que según el Índice de Horas Trabajadas tuvo una reducción del 9% en enero, en tanto que la ocupación, mostró una caída menor (3% en enero 2009).¹⁰

Puede señalarse que las primeras industrias afectadas por la crisis han sido las curtiembres, en este sector se viene reduciendo el horario de trabajo desde mayo de 2008 en tanto que el empleo comienza a reducirse en julio y lo hace a menor ritmo que la caídas de hora. Un fenómeno similar se observa en las textiles, autopartes, y plástico.

Ante esta situación la JUNAE, implementará nuevamente y a la brevedad el programa de capacitación para los trabajadores en seguro de paro con causal despido.

Asimismo el organismo ha anunciado que está analizando la implementación de medidas específicas para los sectores más afectados. Así se propone destinar parte del Fondo de Reversión Laboral, para atender en forma prioritaria a estos trabajadores

En este orden de ideas cabe tener presente que el denominado “Gabinete Productivo”, órgano no institucional, integrado por los Ministros de Industria y Energía; Ganadería, Agricultura y Pesca; de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Turismo y Deportes; y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), se ha constituido en una instancia de análisis y negociación entre el gobierno, el PIT- CNT y las cámaras empresariales, respecto de distintas propuestas que tienen por objeto paliar los efectos de la crisis en la actividad productiva.

En este ámbito se han determinado que los sectores: textil, vestimenta, curtiembre y autopartes, sean considerados en forma urgente para los planes de capacitación de la JUNAE, en mérito a que han tenido impactos fuertes en el nivel de empleo, por la citada crisis actual. La totalidad de los trabajadores que integran estos sectores productivos ascendería a 8.000 de acuerdo a las estimaciones realizadas por la Directora Nacional de Empleo y Presidenta de la JUNAE; Dra. Sara Payssé.

En la Junta se está analizando entonces una batería de medidas que contribuya a la conservación de los puestos de trabajo en los sectores definidos por el Gabinete productivo.

Las medidas y criterios concretos que están siendo objeto de estudio por la JUNAE en este momento son las siguientes:

¹⁰ En http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=146548&sts=1

a. afectar entre U\$S 3.000.0000 (tres millones de dólares) y U\$S 5.000.0000 (cinco millones de dólares) de los treinta que constituyen el total del Fondo de Reconversión Laboral , para constituir un “fondo de crisis” destinado a estos colectivos.

b. Asignar un 20% (una quinta parte) de la carga horaria total de los trabajadores a capacitación .

c .financiar hasta un 80 % de dicha capacitación..

d. se destinaría asimismo un monto a determinar para remunerar el costo del tiempo de trabajo afectado a capacitación.

e. la extensión de la capacitación estaría fijado entre 4 y seis meses.

La Junta requiere como condición sine qua non para financiar esta y otras propuestas de capacitación de trabajadores en actividad, el previo acuerdo entre empresa o sector de actividad y sindicato.

En la actualidad el PIT-CNT reclama sean integrados a los sectores a ser considerados por la JUNAE el plástico, la madera y el papel.

Al día de hoy no hay resolución formal de la Junta implementado en parte o en un todo las medidas que hicimos referencia . Ello está relacionado puntualmente con la forma en que se toman las decisiones en este organismo . En efecto la Junta Nacional de Empleo decide por consenso, y todavía no se cuenta al día de hoy con una resolución consensuada por las tres partes, que permita avanzar en la implementación de los planes de referidos .