

HACIA UNA AGENDA DE FOMENTO Y CALIDAD DEL EMPLEO EN EL DEPARTAMENTO DE MALDONADO

CONVOCATORIA

1. Fundamentos y objetivos generales

La Intendencia Departamental de Maldonado y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), están convocando a la realización de un proceso de Diálogo Social con vistas a la adopción de una Agenda de Fomento y Calidad del Empleo a nivel departamental.

Esta convocatoria se fundamenta en dos consideraciones. La primera, que la consolidación del proceso de desarrollo económico y social en el Departamento demanda colocar un fuerte énfasis en que existan mayores y más equitativas oportunidades de acceder a trabajos decentes para los habitantes del territorio, entendiendo por Trabajo Decente –y de acuerdo al concepto desarrollado por la OIT- a aquel que se realiza en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Este reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal y estabilidad familiar, lleva a valorizar su papel en el aseguramiento de la paz social, la profundización de la democracia, el crecimiento económico, el aumento de las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo sostenible de las empresas.

La segunda consideración se apoya en el convencimiento de que para que tales avances se concreten no alcanza sólo con la iniciativa gubernamental, sea esta nacional o departamental. Solamente mediante la participación de todos los actores relevantes del territorio, y muy especialmente de aquellos más vinculados al mercado de trabajo –trabajadores y empresas, a través de sus organizaciones- en procesos de genuino diálogo social, es posible lograr tanto la consideración de los diversos intereses y puntos de vista, como su fundamental aporte a la concreción de los acuerdos que sea posible alcanzar.

Existen múltiples antecedentes tanto a nivel nacional como internacional que demuestran los beneficios que la herramienta del diálogo social aporta a la mejora de las políticas públicas aplicadas, entre otros campos, al mercado de trabajo. También su utilidad ha quedado demostrada en el establecimiento y profundización de esquemas de cooperación entre Estado, sector privado, y sociedad civil.

A nivel nacional, los más recientes ejemplos son el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (2008-2009 y 2011-2012), el Diálogo Nacional por el Empleo (2011), el Diálogo sobre Empleo y Formación en el Sistema Penitenciario (2012), así como el Foro Nacional Tripartito sobre Empleo Juvenil (2012). En todos estos casos fue posible, mediante la participación del sector público, organizaciones empresariales, sindicatos, y organizaciones de la sociedad civil, alcanzar acuerdos cuya concreción ha venido lográndose

por diversas vías, como nueva normativa legal, perfeccionamiento de dispositivos de política pública, o nuevos esquemas de coordinación institucional.

A su vez, y en el plano internacional, además de múltiples ejemplos de países que han logrado acordar Planes Nacionales de Trabajo Decente (en particular, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe), existen también experiencias de procesos de diálogo social en estos temas a nivel local o regional. Entre otros, cabe mencionar los casos de Brasil, Argentina y Chile. En Brasil, con Agendas Estaduales o Regionales de Trabajo Decente ya acordadas en los Estados de Bahía (2007) y Mato Grosso (2009), en el Gran ABC Paulista (2010) y en la ciudad de Curitiba (2011), y en proceso de elaboración en catorce estados más. En Argentina, la Agenda de Trabajo Decente de la Provincia de Santa Fé (2009), y en Chile la Agenda de Fomento y Calidad del Empleo de la Región del Maule (2012).

La presente iniciativa posee elementos en común con los anteriores antecedentes pero será, necesariamente, diferente y peculiar en su concreción, en función de las características específicas del territorio, de su mercado de trabajo, de su institucionalidad y en general de la sociedad y la economía del Departamento de Maldonado. Por ello, a la vez que comparte el foco en el concepto de Trabajo Decente y en la búsqueda de su aplicación mediante un diálogo social amplio y representativo, habrá de tomar muy en cuenta las experiencias ya existentes de diálogo social en el Departamento en materias vinculadas a ésta. El Consejo Departamental de Inversión y Empleo, el Consejo Departamental de Desarrollo Económico, el Consejo Departamental de Turismo, la Mesa Interinstitucional, las Mesas Sociales, el Comité Departamental de Empleo y Formación Profesional, constituyen ámbitos de indudable valor que esta iniciativa no busca sustituir sino, antes bien, aprovechar y potenciar.

2. El trabajo en Maldonado: breve reseña de los principales desafíos y ejes a ser abordados

Maldonado es el Departamento que ha registrado mayor crecimiento poblacional, de acuerdo a la comparación de los datos de los censos de 1996 y 2004. Esta constatación dice ya mucho sobre las características de su economía y su mercado de trabajo. Al margen de que pueden existir otros factores concomitantes para tornarlo un destino migratorio destacado, es claro que el mayor componente en este crecimiento demográfico es el de la migración por motivos laborales. Se trata, además, de un flujo migratorio de características mixtas, en la medida que comprende a trabajadores con baja calificación pero también, y simultáneamente, a personas de alta calificación y a emprendedores. Esta capacidad de atracción de oferta de trabajo ha sido, y muy probablemente continúe siéndolo en el futuro mediano, un rasgo distintivo del Departamento.

Como derivación o consecuencia de lo anterior, Maldonado es un Departamento demográficamente “más joven” que el resto y posee, por tanto, una proporción comparativamente mayor de población en edad de trabajar, lo que se refleja en tasas de actividad más altas que el resto del país.

Una población más joven y con tasas de crecimiento más altas que otros Departamentos, constituye un activo importante para el desarrollo del territorio, pero también representa un desafío a la capacidad de la economía local de generar oportunidades de empleo en cantidad y calidad suficiente para todos aquellos que lo procuran. Considerando los indicadores de empleo y desempleo, la economía y el mercado de trabajo del departamento parecen haber acometido con bastante éxito tal desafío, al menos en lo que respecta a la generación de empleo.

No obstante lo anterior, es claro que tal desafío se renueva permanentemente. Es preciso tornar aún más dinámica y diversificada la economía departamental, lograr un crecimiento sostenido y equilibrado (entre las diferentes ciudades y subregiones, entre períodos del año), así como perfeccionar las políticas y estrategias que posibiliten continuar generando empleos a buen ritmo, a la vez que mejorando su calidad y la igualdad de oportunidades al respecto.

Los aspectos a abordar son múltiples en un proceso de diálogo social como el propuesto. Sin embargo, y a los efectos de un mejor tratamiento entre los múltiples actores convocados, se propone trabajar en cuatro ejes temáticos, que se describen a continuación

Eje 1: Promoción de la inversión y el desarrollo como marco para la generación de Trabajo Decente

La importancia de Maldonado como polo turístico constituye un factor, si no excluyente, absolutamente determinante para explicar el dinamismo de su economía y buena parte de los mejores resultados que su mercado de trabajo muestra. Sin embargo, y como lo demuestran experiencias de otros destinos turísticos en el mundo, mantener una posición de liderazgo como la que Maldonado detenta, demanda esfuerzos continuos por mantener e incrementar la inversión, a la vez que atender a las múltiples dimensiones del desarrollo del territorio para que, a través de su dinamismo y equilibrio, contribuya a potenciar su papel en la industria turística.

Por otro lado, y sin desconocer los beneficios que el turismo ha producido en la economía y la sociedad departamental, es preciso reconocer diversos desbalances y consecuencias no tan positivas, a efectos de tomar las medidas adecuadas, tanto para minimizar los efectos adversos, como para apuntar a un desarrollo más equilibrado. En tal sentido, cabe mencionar el desafío de diversificar o bien potenciar otras actividades económicas que compensen el carácter estacional del turismo, sin dejar por ello de impulsar la expansión de la oferta turística, más allá de la temporada estival.

En síntesis, el perfeccionamiento de las estrategias de atracción y mantenimiento de inversiones, así como la concepción integral del desarrollo (en sus dimensiones económica, social, ambiental, territorial), constituyen un marco necesario para la generación de empleos de calidad y para el buen funcionamiento de otras iniciativas como las que comprenden los ejes subsiguientes.

Eje 2: Mejoramiento de la calidad del empleo

Un mercado de trabajo dinámico y de escala importante como el de Maldonado, necesariamente plantea retos en materia de calidad de los empleos que genera y ofrece. Aumentar la formalización de las actividades empresariales, y especialmente de las relaciones contractuales de trabajo, en lo posible hasta la total erradicación de situaciones irregulares, es uno de ellos. De otra parte, algunas de los sectores de actividad más importantes en el Departamento, como la construcción (aunque no exclusivamente), plantean importantes retos en materia de condiciones de trabajo, así como en materia seguridad y salud laboral. Un tercer reto está representado por la necesidad de avanzar en materia de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, lo cual implica diseñar y aplicar políticas y estrategias que contribuyan a reducir las brechas en materia de actividad, empleo, salarios y oportunidades de acceso a empleos de calidad entre varones y mujeres, y también entre distintas generaciones. Un cuarto reto a mencionar, es el de trabajar permanentemente por el mejoramiento de las relaciones laborales, mediante el fortalecimiento de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, en especial en lo referente a la libertad de asociación y negociación colectiva.

Eje 3: Mejora de la cobertura, pertinencia y calidad de la formación profesional y la capacitación

Existe abundante evidencia a nivel nacional e internacional de que la disponibilidad de una oferta de formación y capacitación de calidad y accesible a todos genera dos efectos positivos y complementarios. Primero, incrementa los niveles de equidad social, al permitir que todos, y especialmente los jóvenes, puedan no sólo acceder a empleos de mejor calidad, sino también continuar formándose de manera continua, a lo largo de toda la vida. Segundo, el que un territorio disponga de una población bien calificada, contribuye en gran medida a tornarlo más atractivo a la inversión (mediante la atracción y retención de emprendimientos) y lo torna también más “inteligente” y creativo. A mayor proporción de personas calificadas, más probabilidad existe de que surjan más emprendedores y que sean más exitosos, a la vez que se aprovecha de manera más intensiva la generación de riqueza en el mismo territorio, expandiéndola a través de una mayor productividad y diversificación de actividades.

Maldonado ha sido capaz de atraer nuevas ofertas de educación, tanto media técnica como terciaria y universitaria. Sin embargo, falta aún camino por recorrer en materia de expansión y diversificación de la oferta formativa, así como en adecuar de manera más estrecha los contenidos de dicha oferta, con los requerimientos que emanan de las actividades económicas más significativas del territorio, y con aquellas que se aspira a desarrollar más en el futuro. Un desafío complementario, consiste en ampliar y perfeccionar la oferta formativa no sólo a futuros y actuales trabajadores asalariados, sino también a emprendedores y a los propios empresarios.

Entre otros aspectos a abordar en este eje se encuentra en qué medida las políticas e instituciones nacionales en este campo logran plasmar efectivamente en el territorio una oferta suficiente, de calidad y pertinente.

Eje 4: Políticas para la creación de empleo y la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo

Además de la formación y capacitación existe un conjunto de instrumentos comprendidos dentro de las denominadas “políticas activas de empleo” (PAE). Entre ellos se encuentran dispositivos tales como los servicios de empleo, que se orientan a apoyar a quienes buscan un empleo (por primera vez, porque están desocupados, o porque desean conseguir otro mejor) mediante información, orientación e intermediación laboral.

También quedan comprendidos en la categoría de PAE, los servicios de apoyo a emprendimientos, sea que éstos estén por iniciarse, o que existen ya, pero requieren de apoyo para consolidarse. A los servicios de información y orientación, se agregan en este caso la derivación o articulación con servicios financieros (acceso a garantías, crédito y microcrédito, etc.) y no financieros, también llamados servicios de desarrollo empresarial (consultoría, asistencia técnica, etc.). En un universo empresarial donde predominan las micro y pequeñas empresas, y en el cual ellas explican una proporción relevante del empleo total, la disponibilidad de este tipo de servicios resulta clave.

Un tercer conjunto de dispositivos considerados como PAE, son aquellos programas orientados a apoyar la inserción laboral de personas y colectivos con mayores dificultades en este sentido, tales como las personas con baja o muy baja calificación, desempleados de larga duración, las jóvenes jefas de hogar, portadores de capacidades diferentes, entre otros. Existe una variedad de alternativas a este respecto, que van desde programas de creación directa de empleo (típicamente, trabajo en obras de interés público y social), hasta el subsidio a empleadores para su contratación, pasando por el apoyo al autoempleo.

La combinación final de estos dispositivos, así como el énfasis o prioridad que a cada cual se le asigne, está en función de las características, necesidades y planes del propio territorio. Esto de por sí ya es relevante de ser abordado en el marco de este diálogo. Pero también parece pertinente intentar avanzar, en acuerdos que permitan perfeccionar el funcionamiento de dispositivos ya existentes y que implican una articulación de la institucionalidad nacional y local, como en el caso de los Centros Públicos de Empleo.

Por último, parece oportuno incluir en este eje la discusión en torno a la mejora de dos tipos de instrumentos que contribuyen de gran manera a una gestión más eficaz de las políticas laborales y de

empleo. Primero, los espacios de concertación y diálogo social permanentes en el territorio sobre estos temas¹. Segundo, los sistemas de gestión de información y conocimiento sobre el mercado de trabajo.

3. ¿En qué consiste una Agenda Departamental de Fomento y Calidad del Empleo?

Una Agenda Departamental de Fomento y Calidad del Empleo, es un esfuerzo de los actores para definir las prioridades relativas a la promoción del Trabajo Decente en el territorio y las políticas y acciones vinculadas a ellas.

En su versión final, la Agenda es la expresión de un acuerdo entre gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otras instituciones relevantes (del Estado y de la sociedad civil). Las prioridades allí establecidas son una derivación de las demandas locales, y están orientadas a la resolución de problemas específicos en el ámbito del trabajo, mediante metas claramente establecidas.

Debería incluir también acciones planificadas, a efectos de cumplir con las metas establecidas, y tomando en cuenta las capacidades institucionales y presupuestales disponibles localmente (aunque su origen pueda ser nacional).

Dicha planificación no abarca solamente la enumeración de acciones a realizar, sino también, los plazos, las responsabilidades por su ejecución, así como indicadores que permitan medir y monitorear los avances registrados con relación a las metas.

De esto se desprende que el proceso de diálogo y la concertación de recursos y esfuerzos no finaliza con la firma del documento donde se plasma la Agenda acordada. Antes bien, el proceso participativo que permite su elaboración, continúa después mediante el cumplimiento de los compromisos asumidos por los actores, así como en el monitoreo y eventual ajuste de la planificación. Como su nombre lo dice, se trata de una agenda: una agenda para avanzar mediante acciones concretas, con el fin de acercar lo más posible el objetivo del Trabajo Decente.

1 - Se hace referencia aquí, entre otro, al Consejo Departamental de Inversión y Empleo, el Consejo Departamental de Desarrollo Económico, el Consejo Departamental de Turismo, la Mesa Interinstitucional, las Mesas Sociales, y el Comité Departamental de Empleo y Formación Profesional.

4. El proceso hacia la Agenda Departamental de Fomento y Calidad del Empleo

Se ha dicho ya que el proceso de elaboración de acuerdos y su inclusión en un documento conteniendo la Agenda, es un proceso participativo. Para que esto sea efectivamente así, no alcanza exclusivamente con una convocatoria amplia. Es preciso que todos tengan de antemano claro, sobre qué se va discutir e intentar acordar (contenidos) y, igualmente importante para el éxito del proceso, es que se conozca cómo se va a proceder (la metodología de trabajo).

Sobre los contenidos propuestos se ha hecho ya una reseña en el punto 2 de este documento.

Respecto de la metodología de trabajo, se formula una propuesta que, además de ser funcional al abordaje de los temas planteados, sea igualmente viable. Por esto último, se ha descartado de antemano un proceso excesivamente dilatado y simultáneamente intenso que lo torne imposible de cumplir para quienes deben atender múltiples obligaciones y tareas en su vida gremial, empresarial o laboral.

Se trata, entonces de un proceso relativamente breve –tres meses- con una intensidad de trabajo mediana: sesiones de diálogo quincenales. A continuación se describen los principales pasos.

a) Seminario de lanzamiento

Se trata de un evento de un día de duración, en el cual se presentarán diferentes insumos para el proceso de diálogo: sistematización de información sobre el mercado de trabajo en el Departamento, sistematización de las principales políticas y acciones en el Departamento vinculadas al trabajo, visión general sobre los temas del sector público (departamental y nacional), sector empresarial, sector sindical, OIT.

La ocasión servirá además para explicar los ejes temáticos a ser abordados y la dinámica del proceso en general, tanto a los actores participantes como a la opinión pública en general.

b) Taller de debate

El primer eje temático - políticas de inversión y el desarrollo como marco para la generación de Trabajo Decente - concebido como transversal, será objeto de un taller de debate, que nutrirá la discusión de las instancias siguientes.

c) Mesas de trabajo

Seguidamente se instalarán dos mesas de trabajo que abordarán todos los ejes temáticos agrupados de la siguiente forma: 1) mejoramiento de la calidad del empleo, 2) políticas activas de empleo y mejora de la cobertura, calidad y pertinencia de la formación profesional.

Los grupos de trabajo deberán contar en todos los casos, y al menos, con representación del sector público, empresarial, y sindical.

Estas mesas de trabajo se reunirán quincenalmente por un total de cinco sesiones, en las cuales tendrá lugar el ejercicio de establecimiento de prioridades, metas, principales actividades, responsabilidades, plazos e indicadores, mediante el acuerdo entre los actores participantes.

d) Sistematización y consolidación de acuerdos en el documento final

Una vez finalizado el trabajo de la mesas, se procederá a consolidar en un documento único los acuerdos alcanzados, es decir, un borrador de la Agenda. Este borrador será sometido a consideración de las partes (los actores participantes que suscribirán el acuerdo).

e) Evento final, firma de acuerdos que conformen la “Agenda Departamental de Fomento y Calidad del Empleo”

Finalmente, tendría lugar el evento público de presentación de acuerdos alcanzados, y de firma del documento que contendrá la Agenda definitiva.

En el siguiente cuadro se presenta la lista de principales hitos o actividades, indicando su fecha tentativa.

Actividad	Fecha
Seminario Lanzamiento	jueves 30 de mayo
Taller	miércoles 12 de junio
Instalación de las dos mesas de trabajo y primera sesión	miércoles 19 de junio
Segunda sesión de las mesas de trabajo	miércoles 3 de julio
Tercera sesión de las mesas de trabajo	miércoles 17 de julio
Cuarta sesión de las mesas de trabajo	miércoles 31 de julio
Quinta y última sesión de las mesas de trabajo	miércoles 14 de agosto
Sistematización y consolidación de acuerdos en un documento final	19 al 30 de agosto
Evento final, firma de acuerdos que conformen la “Agenda Departamental de Fomento y Calidad del Empleo”	miércoles 4 de setiembre