



## ¿Por qué apostar a las políticas activas de Empleo? Convenio INEFOP con Gremiales Rurales

Ec. María Noel Sanguinetti Vezzoso  
Gerente General ACA

### I. Introducción

El pasado 15 de noviembre de 2014 se firmó un convenio marco entre el INEFOP y las Gremiales Rurales (Federación Rural, Asociación Rural del Uruguay, Cooperativas Agrarias Federadas, Asociación Cultivadores de Arroz, Asociación Nacional de Productores de Leche, la Comisión Nacional de Fomento Rural). En la actual situación del mercado de trabajo y del sector agropecuario el convenio en la medida que logre implementar las acciones que del mismo derivan puede ser una herramienta importante para avanzar en la concreción de políticas activas de empleo en el sector rural. Llegar a la firma del mismo fue un largo proceso de negociación e intercambio entre el INEFOP y las Gremiales Rurales y es una evidencia más que este tipo de programas requieren del aporte, participación y colaboración de todos los actores involucrados. Nos surge la necesidad de realizar un conjunto de reflexiones acerca de que implican las políticas de empleo, como se vinculan con la necesidad de mejorar la competitividad y cuál es el estado de las mismas en el Uruguay hoy.

### 2. Políticas activas de empleo. ¿Qué son y por qué apostar a las mismas?

No existe una única idea sobre que son las políticas de empleo, pero si existe consenso en su necesidad e importancia lo que se fundamental en la relevancia que tienen el mercado de trabajo para la economía, como este se interrelaciona como otros mercados y cómo impacta en la calidad de vida de las personas.

Una de las concepciones más generales de políticas de empleo o de mercado de trabajo son aquellas que se refieren a aquellos programas de intervención pública que tienen por objeto el desarrollo de instrumentos que contribuyan a evitar o bajar los niveles de desempleo o problemas de empleo en general, mitigar los efectos del mismo y evitar riesgos en la población económicamente activa. De esta forma se trata de un conjunto de intervenciones que realiza el estado para aportar a la generación de mayor cantidad de empleos y a mejorar la calidad de los mismos. En general este tipo de programas se los clasifica en Políticas Pasivas de Empleo y Políticas Activas de Empleo. Las Políticas Pasi-

vas son aquellas que atienden las situaciones de desempleo buscando minimizar sus efectos, un ejemplo de ellas es el Seguro de Desempleo.

Por su parte, las políticas activas son aquellas que tienen como principal objetivo impactar en el mercado de trabajo y en fenómenos como también son la pobreza y la exclusión social. Es decir son aquellas que buscan ayudar a los desocupados a integrarse al mercado de trabajo y a los ocupados a mejorar su situación actual.

Otro nivel que se distingue son las políticas laborales o que operan sobre las relacionales laborales que tienen por objeto regular u orientar la relación en el ámbito laboral. Es decir influyen en el marco y las condiciones de trabajo. Podemos citar como ejemplo de las mismas las regulaciones sobre horarios el salario mínimo, los derechos sindicales, la seguridad laboral, entre otros.

A pesar de esta clasificación en muchos casos las mismas se superponen y existen instrumentos que juegan tanto en los niveles de empleo como en las relaciones laborales, por lo que el diseño e implementación de las mismas es un tema complejo que debe contemplar múltiples objetivos que muchas veces presentan algún tipo de contraposición entre sí.

En el presente artículo nos centraremos en las políticas activas de empleo teniendo como base el hecho de que son sumamente relevantes ya que las mismas generan impactos positivos tanto en trabajadores como en empleadores, porque son complementarias de otro tipo de políticas vinculadas al mercado de trabajo y porque son donde más deudas se encuentra tanto en programas como en implementación

de los programas existentes.

Las ideas sobre los contenidos e importancia de las políticas activas de empleo no es reciente, sino que surgieron en la década de los años 60 con los aportes de diversos organismos internacionales como la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y posteriormente la Unión Europea (UE). Los objetivos y principales centro de atención para este tipo de políticas ha ido evolucionando con el tiempo. En la actualidad y desde mediados de la década de los años 90 surge la necesidad de aumentar este tipo de acciones y quedan claramente definidas como aquellos programas que tienen como objeto (i) la creación de empleo; (ii) mejorar la seguridad en el trabajo; (iii) contribuir a lograr mayores niveles de equidad social; y (iv) ayudar a bajar los niveles de pobreza y exclusión. A grandes rasgos pueden verse dos tipos de instrumentos. Por un lado, las acciones directas que refieren a la generación de empleo. Y por otro lado, las acciones indirectas que son las vinculadas a la capacitación, las estrategias de intermediación entre la oferta y la demanda y las medidas tendientes a disminuir los riesgos y generar seguridad en el empleo. De esta forma las principales contribuciones de las políticas activas se centran en moderar las consecuencias de las crisis y las recesiones, disminuir los desequilibrios estructurales presentes en la economía, mejorar el funcionamiento general del mercado de trabajo adecuando la oferta a las necesidades de los empleadores, mejorar las capacidades, habilidades y productividad de los trabajadores y generar mayores resguardos en los trabajadores ante posibles riesgos de desempleo.

## PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Instrumentos	Políticas
<b>Servicios públicos de empleo e intermediación laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la búsqueda de empleo.</li> <li>• Colocación y bolsa de trabajo.</li> <li>• Derivación para la capacitación.</li> <li>• Servicios especializados para empleadores.</li> <li>• Información sobre oferta y demanda del mercado de trabajo.</li> <li>• Acceso a servicios sociales.</li> </ul>
<b>Formación de trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación de desempleados y grupos vulnerables.</li> <li>• Adultos ocupados.</li> <li>• Programas de aprendizaje.</li> <li>• Poblaciones vulnerables: discapacitados por ejemplo.</li> </ul>
<b>Creación de empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios.</li> <li>• Apoyo para el autoempleo y pequeñas empresas.</li> <li>• Creación de trabajo.</li> <li>• Programas de trabajo protegido.</li> </ul>

La formación para el empleo es de esta forma uno de los principales políticas de empleo sin ser las únicas pero son una recomendación relevante de la OIT y las mismas deben “fomentar el conocimiento y las capacidades de los individuos y las empresas de modo que puedan aprovecharse las oportunidades potenciales y mitigar las transformaciones recientes y cada vez más drásticas en lo laboral y en la economía en general. Esto pone a la formación como el principal instrumentos para corregir el creciente desajuste que se da entre los eferentes de empleo y los demandantes de empleo, ya que contribuye a adecuar a la población activa a las necesidades de los mercados. De esta forma se contribuye a la productividad del trabajo.

Podemos identificar al menos tres tipos de programas de formación de empleo, que son: (i) la formación de la población desempleada o en riesgo; (ii) la formación de población ocupada; y (iii) los programas de aprendizaje y capacitación para jóvenes y primera experiencia laboral.

### **3. Políticas activas de empleo en Uruguay**

Las políticas activas de empleo en Uruguay surgen con claridad en la década de los años 90 con algunos programas de reconversión laboral. Un punto de inflexión en la materia lo constituye la creación del INEFOP. Antes de este instituto existía la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) que eran los organismos responsables de desarrollar programas orientados a mejorar la empleabilidad de los desempleados y la atención a población con vulnerabilidades a nivel del mercado de trabajo como ser los jóvenes, las mujeres, los discapacitados, o aquellos con menores niveles de calificación. Bajo el diagnóstico de que no se trataba de la institucionalidad adecuada el gobierno del momento crea en el año 2008 el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) como instrumento central de la política de empleo. La creación del mismo se hace en cuatro fundamentos: (i) buscar un estatuto y persona jurídica clara; (ii) separar el diseño de la política de la ejecución; (iii) generar un nuevo mecanismo que sea por mayoría y no por consenso de forma de facilitar la implementación de acciones; y (iv) establecer un sistema de gestión por objetivos. Se orienta a reforzar el sistema de protección social lo que se hace con dos elementos la creación del Fondo de reconversión laboral y segundo el INEFOP.

### **4. INEFOP: ¿qué es y cuál ha sido su trayectoria?**

El INEFOP es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, creado por Ley N° 18.406 del 24 de octubre de 2008 como una persona pública no estatal. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del Uruguay.

Está dirigido por un Consejo Directivo integrado por 8 titulares, con sus respectivos alternos, en representación del Poder Ejecutivo, el Sector Empresarial, el Sector Sindical y un representante de las empresas de la economía social.

La actual integración del Consejo Directivo de INEFOP incluye representantes de: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), por las organizaciones más representativas de los trabajadores: Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT - CNT), por las organizaciones más representativas de los empleadores: Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), y un representante de las empresas de la economía social, introducido por el art. 219 de la Ley 18.996.

Entre los principales cometidos del Instituto se encuentra la administración del Fondo de Reconversión Laboral. También es el organismo que asesora al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional, orientadas a la generación, mantenimiento y mejora del empleo, en orden a promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido y debe llevar adelante la ejecución de las políticas de empleo a nivel nacional.

Las principales actividades tienen como población objetivo los trabajadores en actividad, los trabajadores en Seguro de Desempleo, los desocupados no amparados por el Seguro de Desempleo, los pequeños empresarios y emprendedores, las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, trabajadores rurales y otros colectivos vulnerables para quienes resulta difícil la inserción laboral.

El término general se observa que existe un programa, con una institucionalidad clara y definida que cuenta con un financiamiento, lo cual es una gran oportunidad. Sin embargo parece que el avance en la ejecución de programas concretos ha sido lento y no ha abarcado la totalidad de los sectores, en particular al sector rural donde la cantidad de programas no ha sido significativa. En la realidad actual del país, donde los costos de producción han tenido un incremento significativo, donde existe necesidad de profundizar en la mejora de la competitividad, y donde se promueve la innovación se hace necesario un INEFOP funcionando a pleno y con programas que impacten tanto a nivel de los trabajadores como en la productividad de las empresas. El verdadero impacto en el mediano y largo plazo de las políticas activas de empleos, y en particular en la formación, se da cuando existe un ganar-ganar empleado-empendedor.

### **5. Convenio INEFOP – Gremiales Rurales**

El objeto del convenio recientemente firmado en la sede de la Federación Rural busca la conjunción de esfuerzos de



# INEFOP



Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

manera de promover la complementariedad en el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo y formación profesional en el sector rural. En este sentido, se promueve el intercambio de información, la cooperación y la complementariedad del accionar entre las gremiales compa-  
recientes e INEFOP para favorecer el fortalecimiento de ambas instituciones procurando la utilización óptima de sus recursos.

El acuerdo compromete a las gremiales y al INEFOP a colaborar entre sí para el desarrollo de las actividades de capacitación y formación de recursos humanos en el medio rural. INEFOP implementará las capacitaciones vinculadas al sector con el fin de calificar o recalificar a la población

beneficiaria relevada. Las Gremiales, por su parte, promoverán y convocarán a sus filiales, socios y productores a efectos de que los mismos contribuyan a la implementación de las capacitaciones.

Tanto las gremiales rurales como el INEFOP de común acuerdo, podrán solicitar la participación de otros organismos públicos o privados para elaborar, ejecutar y evaluar los proyectos y actividades enmarcados en el presente convenio. Está previsto la instalación de una Comisión de Trabajo en el marco del Convenio y está previsto que la "Comisión Rurales" de INEFOP sea quien realice el seguimiento del acuerdo.

## Stara

Evolución Constante

## AGROPAMPA

www.agropampa.com.uy

Importadores y Representantes de Maquinaria Stara para la zona Norte y Este de Uruguay. Venta de Repuestos Originales para todo el territorio nacional.

Área de actuación para venta de maquinaria.  
Río Branco.

Topper 4500

Brava 5880

Absoluta 33

Hércules 5.0

Imperador CA 3100

Stara 9001

🏠 Aparicio Saravia S/N - Río Branco - Cerro Largo  
Márcia Osielski (Ventas) ☎ 091967308  
Marcelo Mesá (Repuestos) ☎ 099319778

☎ 46756022  
✉ info@agropampa.com.uy  
✉ marciaosielski@agropampa.com.uy  
✉ marcelomesa@agropampa.com.uy



**Nuevas autoridades de INEFOP. Desde el 2 de marzo con el cambio de Gobierno hay nuevas autoridades designadas en INEFOP.**

***Poder Ejecutivo***

- **Director General: Sr. Eduardo Pereyra (desde marzo de 2015).** Representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- **Director: Sr. Fernando Ubal (desde marzo de 2015).** Representante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- **Director: Ec. Luis Gerardo Rodríguez Chanadari (desde marzo de 2015).** Representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

***Sector Empresarial***

- **Director: Dr. Juan Mailhos.** Representante de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS). Alterno: Dra. Fernanda Maldonado
- **Director: Ing. Fernando Carpentieri.** Representante de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). Alterno: Ing. Jorge Pazos

***Sector Trabajadores***

- **Director: Sr. Héctor Masseilot.** Representante de Plenario Intersindical de Trabajadores. Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). Alterno: Sr. Ismael Fuentes
- **Director: Sr. Ricardo Moreira**  
Representante de Plenario Intersindical de Trabajadores. Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). Alterno: Sr. Julio Perdigón.

***Sector empresas de la Economía Social***

- **Director: Dr. Alberto Esteves.** Representante de CUDECOOP. Alterno Sr. Joaquín Pos Arena.

**Comentarios finales.**

El convenio es una oportunidad para avanzar en las políticas activas de empleo en el sector rural que tanto las necesita y donde están ausentes. Como estrategia contribuye a optimizar recursos ya que implica colaboración y aporte de distintas instituciones, así como el real conocimiento de las

necesidades en materia de formación. Llegar a la firma del convenio fue un largo trabajo, ahora están dadas las condiciones para poder materializar las actividades de capacitación en diferentes temas. Ahora más que nunca se requiere de las capacidades de ejecución y concreción de parte de las autoridades y administradores de la política.