

Antecedentes

La industria de la construcción, a nivel regional, ha mantenido un crecimiento sostenido en los últimos 30 años¹. En buena parte de los países de la región, el índice de crecimiento anual del sector ha sido, en épocas de auge, superior al del crecimiento del PIB.²

También en el Uruguay, el sector ha experimentado un crecimiento sostenido, acompañando el proceso de recuperación de la economía después de la crisis de 2000-2001. Aunque tal incremento se ha estabilizado en el último año, se espera que el mismo continúe en el mediano y largo plazo. Según datos del Banco Central del Uruguay, la Industria de la construcción representa un 8% del producto interno bruto. En cuanto al empleo, para el 2006, se reportaron 87.392 ocupados que ascendieron a 126.266 en 2012, y para 2013 el sector generó el 8.1% del empleo nacional.³ Sin embargo los trabajadores de la construcción registrados en la seguridad social no fueron más de 70 mil en el año 2010 lo que deja en claro el tamaño del empleo informal.⁴

El crecimiento del empleo en el sector ha puesto en evidencia la insuficiencia de una oferta laboral adecuadamente calificada. No sólo resulta difícil cubrir las vacantes sino que, adicionalmente, los trabajadores en actividad necesitan actualizar sus competencias para desempeñarse de acuerdo a las innovaciones y actualizaciones tecnológicas en el sector.

Frente a esta situación, las organizaciones de empleadores y trabajadores del sector se han planteado la necesidad de impulsar la calificación de los trabajadores, promoviendo el desarrollo de la oferta de formación inicial y permanente así como dispositivos de reconocimiento y certificación de competencias. Sin embargo, el sector carecía de información actualizada, sistematizada y acordada acerca de su estructura ocupacional así como de descripciones de los puestos y de las competencias requeridas, tampoco contaba con mecanismos que permitieran reconocerlas y certificar los saberes adquiridos por los trabajadores mediante la experiencia laboral. Ello constituye un obstáculo para diseñar e implementar estrategias de formación pertinente y de calidad que permitan responder a los requerimientos de las empresas y las necesidades de calificación de los trabajadores de la Industria.

En tal sentido, el Consejo de Salarios, órgano sectorial de integración tripartita, creado por Ley 10.449 planteó en su acta de acuerdo de diciembre 2010 que: *“... las partes han definido como un objetivo de alta prioridad la capacitación y formación profesional de todos sus recursos humanos y de quienes se integren en el futuro a la industria de la construcción ... Definen como un nuevo objetivo de alta prioridad la concreción de una nueva evaluación de tareas y generar mecanismos que permitan aplicar la certificación por competencia ...”*⁵. En este marco y a los fines establecidos precedentemente, las partes acordaron la conformación de una Comisión Bipartita para la Evaluación de Tareas



¹ ILO. The construction industry in the twenty first century: Its image, employment prospects and skill requirements. Tripartite Meeting on the Construction Industry in the Twenty-first Century: Its Image, Employment Prospects and Skill Requirements. Geneva, 2001

² OIT. Panorama Laboral 2011.

³ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay

⁴ Datos del Banco Central y del BPS, recogidos en: OIT. Billorou, Silveira, Vargas: Indicadores sobre tendencias en la demanda de competencias sectoriales en países seleccionados de América Latina. Montevideo, 2012.

⁵ Acta de acuerdo del CCSS del 3 de diciembre de 2010. Artículo 21.

de la Industria de la Construcción y Actividades Complementarias (CBET) y resolvieron solicitar a OIT/Cinterfor la formulación de un Proyecto para actualizar la estructura ocupacional, diseñar y aplicar un sistema de evaluación de tareas y proponer un proceso de certificación ocupacional para la industria de la construcción.

El Proyecto

El Proyecto de Evaluación de Tareas y certificación de competencias se diseñó con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las relaciones laborales en la industria de la construcción y actividades complementarias en Uruguay.

Efectivamente, la OIT tiene una autoridad reconocida en el ámbito de la promoción y fortalecimiento del diálogo social, como lo señala la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), al expresar que para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, es necesaria la promoción del diálogo social y el tripartismo. Por su parte, el Pacto Mundial para el Empleo resalta la capacidad de la OIT en materia de investigación y análisis, así como su experiencia y conocimientos que son centrales en las actividades conjuntas con los gobiernos y los interlocutores sociales.

El Marco de Políticas y Estrategias 2010-2015 prevé: *“La OIT coopera de manera activa y directa, así como a través de los programas comunes de las Naciones Unidas para los países, con los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de ámbito nacional, regional y mundial, ayudándoles a formular y aplicar políticas en materia de trabajo decente. Se llevan a cabo programas de fortalecimiento de la capacidad, siguiendo distintas modalidades, en beneficio de los mandantes de la OIT. Los beneficiarios y los países donantes trabajan en estrecha colaboración en torno a las prioridades del programa de la OIT.”*

En este marco, OIT/Cinterfor a lo largo de 50 años ha acumulado una vasta experiencia en la cooperación técnica en la formación profesional y sus aplicaciones prácticas. El Centro actúa como núcleo articulador de una red de gestión del conocimiento y cooperación Sur-Sur entre los organismos nacionales, sectoriales y especializados, relacionados con el desarrollo de los recursos humanos y fortalecimiento de las competencias laborales, lo que le otorga una ventaja comparativa.

El Proyecto se ejecutó desde noviembre 2012 hasta abril 2014 y contó con el financiamiento del Fondo Social de la Construcción (FSC), una organización civil que recauda, administra y dispone de los recursos que conforman dicho Fondo, creado por el Artículo 12 del Convenio Colectivo celebrado por la Cámara de la Construcción del Uruguay, la Liga de la Construcción del Uruguay y el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos el 31 de agosto de 1993.



Objetivo y productos

Finalizado el proceso de investigación y sistematización, el Consejo de Salarios dispone de un sistema de evaluación de tareas y una propuesta de proceso de certificación ocupacional para el sector.

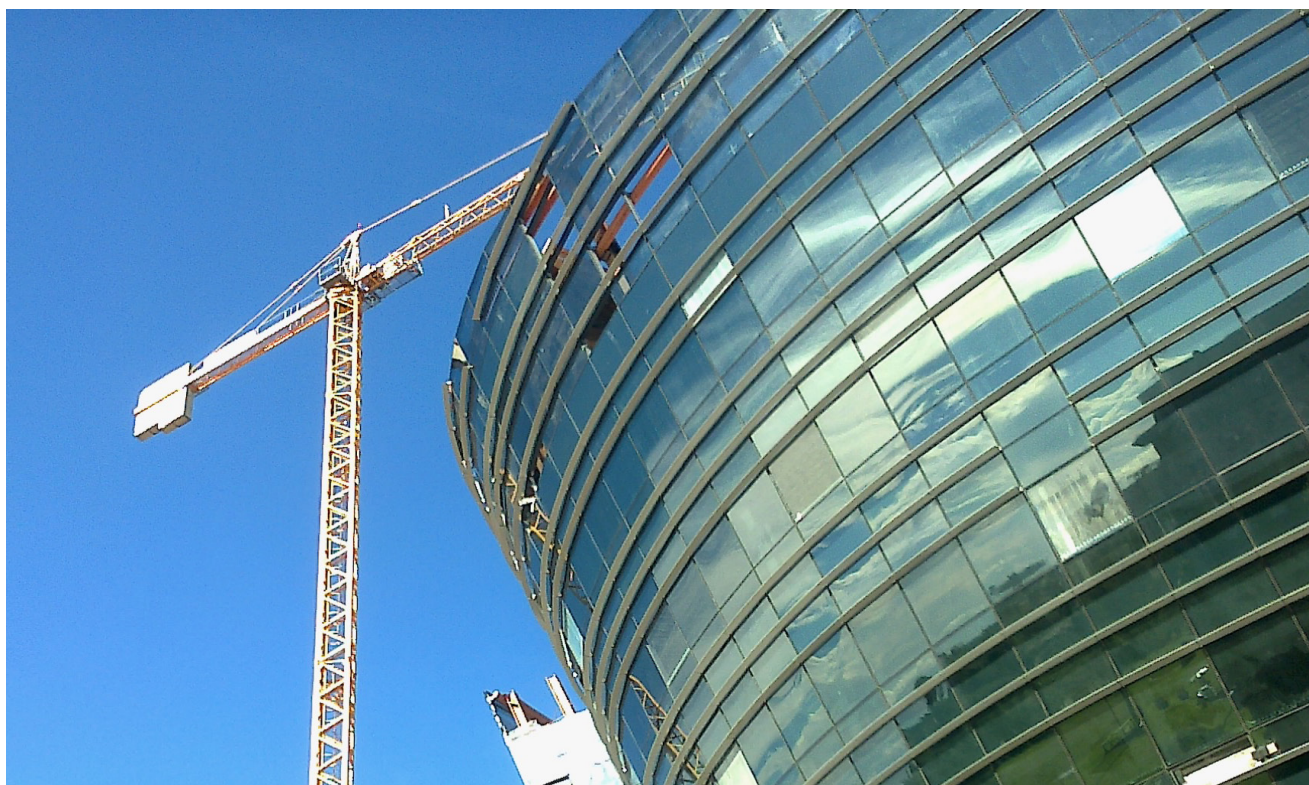
Para alcanzar este objetivo, se elaboraron los siguientes productos:

- Estructura ocupacional.
- Sistema de descripción y valoración de puestos.
- Propuesta de certificación de competencias.
- Transferencia a los actores sectoriales.

La transferencia a los actores consistió en el diseño e implementación de la capacitación sobre los ejes conceptuales y metodológicos a un conjunto de referentes seleccionados por la Comisión Bipartita de Evaluación de Tareas (CBET), representantes de las organizaciones de empleadores y del sindicato, como herramienta para la multiplicación de la capacitación por parte de los actores sectoriales.⁶

En síntesis, los productos desarrollados por el equipo técnico de OIT/ Cinterfor, con el acompañamiento de la CBET, apuntan a que los empleadores y trabajadores de la industria de la construcción cuenten con herramientas para la gestión y el desarrollo de los recursos humanos sectoriales, la previsión de las demandas de capacitación, la certificación de competencias, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y de la calidad y productividad sectorial, así como una mayor transparencia en la categorización y fijación de las remuneraciones.

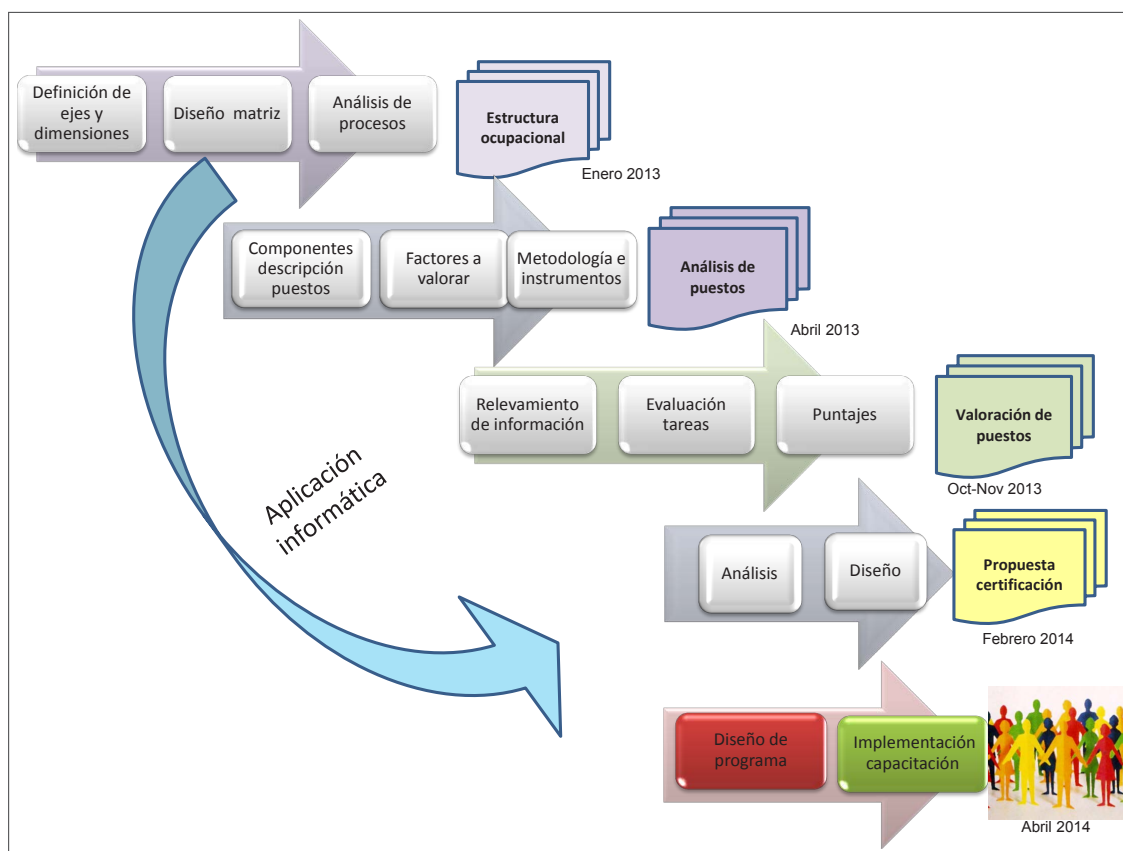
Cabe señalar que el cronograma propuesto se cumplió sin alteraciones sustantivas, aún cuando en el proceso de trabajo: i) surgieron nuevos procesos y perfiles a relevar como corolario de los cambios operados en el sector y ii) se debió acompasar el ritmo a los tiempos requeridos tanto por las consultas internas como por las diferencias y acuerdos que se fueron planteando entre las organizaciones involucradas. En todos los casos, el equipo técnico priorizó las necesidades sectoriales frente a los plazos y tiempos técnicos del Proyecto, buscando adecuar la planificación a los requerimientos de la realidad sectorial.



⁶ Se incluyen los materiales didácticos y una guía para la facilitación del aprendizaje, en librito anexo.

Las etapas del Proyecto

Las principales etapas y actividades que se implementaron para alcanzar estos resultados, se muestran en el Gráfico 1:



La Comisión Bipartita para la Evaluación de Tareas de la Industria de la Construcción y Actividades Complementarias (CBET)

Como se ha mencionado, desde el inicio las partes acordaron la conformación de una Comisión Bipartita para la Evaluación de Tareas de la Industria de la Construcción y Actividades Complementarias (CBET). El propósito de la CBET, integrada por los actores sociales del sector, fue contar con un ámbito técnico de diálogo social destinado a acompañar el proceso de trabajo del Proyecto, analizando sus avances y productos y facilitando la comunicación y los contactos con el sector.





La Comisión estuvo integrada por representantes de las organizaciones que conforman el Consejo de Salarios del Grupo 9 Subgrupo 01 correspondiente a la Industria de la Construcción y actividades complementarias: el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA), la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU), la Liga de la Construcción del Uruguay, la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (APPCU) y la Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este (CICE). Las organizaciones involucradas nombraron sus respectivos representantes que fueron los siguientes:

- Ignacio Castiglioni y Ernesto Gravier, CCU.
- Iván Hafliger y Claudio Iturra, SUNCA.
- Pedro Espinosa, CICE.
- Juan Angel Díaz, Liga de la Construcción.
- Alvaro Piñeyrúa quien por razones de salud fue subrogado por Gonzalo Secco Rodríguez, APPCU.

Como preparación de las reuniones de la CBET el equipo del Proyecto elaboraba propuestas que se materializaban en dos tipos de insumos: i) agenda de la reunión y ii) presentaciones y documentos para el análisis y la generación de acuerdos por parte de los actores.

Desde su primera reunión realizada el 6/11/12 se fijaron los objetivos y pautas de trabajo de la Comisión, se acordó un cronograma de trabajo y se definió la contratación de dos expertos técnicos sectoriales cuyos nombres fueron sugeridos por las organizaciones: uno de ellos designado por el sector empleador y el otro por el sector sindical.⁷

El equipo técnico

Para la ejecución del Proyecto OIT / Cinterfor conformó un equipo técnico que contó con el monitoreo permanente de la Dirección del Centro y del Especialista en Formación Profesional de OIT/Cinterfor Fernando Vargas Zúñiga.

El equipo estuvo integrado por: Nina Billorou (consultoría de calidad de los productos), Ximena Iannino (consultoría de estructura ocupacional y análisis de puestos), Soledad Nión (consultoría de valoración de puestos) y los expertos sectoriales Jorge Pazos y Javier Díaz (elegidos por el sector empleador y trabajador).

A este equipo inicial, posteriormente se sumaron: Cecilia Gazzano (coordinación del trabajo de campo) y Daniela De los Santos (apoyo al análisis y valoración de puestos). A su vez, se contó con el apoyo de Mario Rosa (diseño sistema de valoración), Natalia Miguez (elaboración de propuesta de certificación), Rodrigo Filgueira (análisis y desarrollo de la herramienta informática para el modelo de valoración) y un equipo de ocho analistas que realizaron el trabajo de campo.

⁷ Los expertos sectoriales que apoyaron el trabajo del equipo técnico fueron el Ingeniero Jorge Pazos de la CCU y Javier Díaz del SUNCA.

Los protagonistas: empresas, trabajadores y referentes sectoriales

Además de la CBET se contó con el decidido apoyo de empresas y trabajadores que brindaron generosamente su tiempo y conocimientos en las distintas etapas del Proyecto. Su participación se viabilizó a través de las organizaciones sectoriales y permitió contar con información de primera mano para cada uno de los procesos y puestos de trabajo analizados.

A lo largo del proceso de trabajo participaron 55 empresas de todos los procesos analizados, 460 trabajadores y 50 referentes de organizaciones sindicales y empresariales

El trabajo conjunto de las organizaciones del sector

Es importante destacar el rol del diálogo social bipartito en el Proyecto. Esto fue posible gracias a la larga trayectoria de trabajo conjunto que han demostrado históricamente los actores sociales sectoriales. Esta capacidad de concretar y sostener acuerdos aún en períodos de conflictividad les ha permitido avanzar en realizaciones sectoriales, tales como los Fondos sociales de la Construcción⁸, las evaluaciones de tareas precedentes, entre otras.

El interés compartido por todos los actores permitió desarrollar un diálogo social productivo y contar con el apoyo constante de la CBET, los expertos, las empresas y los trabajadores.

Ya desde las instancias iniciales del Proyecto se estableció la premisa de que el cumplimiento del plan de trabajo estaba sujeto a los avances sectoriales. En este marco, se desarrolló el trabajo del Proyecto, durante el cual OIT/Cinterfor jugó un rol de generador de insumos y facilitador técnico del proceso de análisis y construcción de consensos. Por su parte, la CBET funcionó siempre en un clima colaborativo y de búsqueda de excelencia técnica.

En esta misma línea, el equipo técnico desarrolló algunas estrategias que funcionaron de forma efectiva para el logro de avances en las diferentes instancias de participación del proyecto. Una de ellas, fue aprovechar al máximo el papel de la CBET como un ámbito de negociación y toma de decisiones a partir de los avances propuestos por el equipo y previamente avalados por los expertos sectoriales. Esta estrategia generó la necesidad de mantener un ritmo dinámico en las reuniones /encuentros con los expertos sectoriales, con quienes se intercambiaba información, se presentaban las propuestas elaboradas por el equipo y luego de su aval, se presentaban a la CBET para incorporar sugerencias o para su aprobación. Por tanto, el ritmo de trabajo con los expertos sectoriales fue determinante para lograr avances en cada etapa del proyecto.

Otra de las estrategias que se desarrolló fue la de reforzar los canales de comunicación tanto con la CBET como con las empresas y trabajadores integrantes de las organizaciones involucradas.

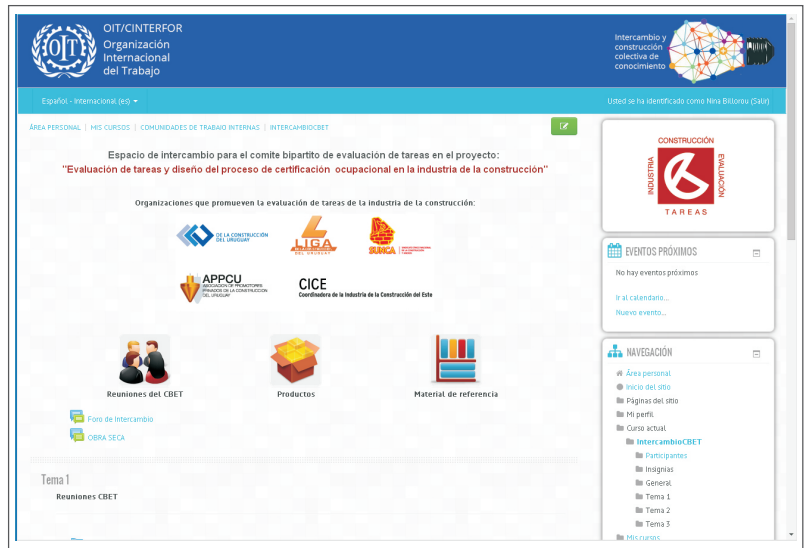


⁸ FSC (Fondo Social de la Construcción), FOCAP (Fondo de Capacitación), FOSVOC (Fondo Social de Vivienda de Obreros de la Construcción), FOCER (Fondo de Cesantía y Retiro)

En tal sentido, se generaron espacios y herramientas de difusión y comunicación que resultaron ser muy efectivas:

Espacio virtual de intercambio: Para asegurar un intercambio fluido entre los diferentes actores y el equipo se creó un espacio virtual en el que se encuentran las actas de las reuniones realizadas y algunos documentos complementarios.

En este mismo espacio se fueron colocando los avances de productos, las agendas propuestas y las actas de las reuniones. También se cuenta con un foro de intercambio.



Boletines del Proyecto: Como material de difusión se elaboraron tres boletines digitales que fueron distribuidos entre las organizaciones y enviados a las empresas y trabajadores que colaboraban con el relevamiento de la información.

Algunos de los aspectos destacados en términos de logros alcanzados por el diálogo social sectorial pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La disposición de todas las partes generó la posibilidad de establecer acuerdos que permitieron avances en cada instancia del proyecto.

La CBET funcionó siempre con un buen clima de trabajo y sus integrantes demostraron, en todo momento, apertura y buena receptividad frente a las propuestas técnicas que el equipo fue realizando.

- Se lograron avances significativos en temas relevantes que permitieron que todas las etapas y productos del cronograma previsto se cumplieran y avanzaran a un ritmo sostenido y sin dificultades.



La articulación de OIT y su enfoque de alianza público-privada

El papel de OIT facilitando la articulación de los actores sociales y el avance conceptual y práctico de herramientas que facilitan el empleo y el desarrollo de los recursos humanos, fue decisivo a lo largo del Proyecto.

El departamento de SKILLS y las áreas sectoriales, así como la Oficina Regional y las encargadas de los procesos de cooperación en la sede, brindaron en todo momento su apoyo para la buena ejecución de las actividades.

En 2013, el proyecto fue presentado en una feria global de alianzas público privadas y reconocido como un modelo de trabajo efectivo con los actores sociales.

El Proyecto fue presentado en la reunión de los puntos focales del sector privado en Naciones Unidas en abril 2013 como una alianza público privada innovadora, en ejecución.

Una breve descripción del Proyecto ha sido incluida como una de las alianzas público privadas exitosas de OIT en el mundo, y se encuentra publicada en:

http://www.ilo.org/pardev/public-private-partnerships/WCMS_238706/lang--en/index.htm

La flexibilidad y desafíos que esta actividad exigió ha generado un conjunto de lecciones aprendidas que la OIT toma en cuenta para futuras acciones.