
II

NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

1. Regulación y caracteres de la negociación colectiva en los países de la región

1.1. En los sistemas de relaciones laborales de los países que forman parte de la región predominan los modelos caracterizados por importantes grados de regulación normativa heterónoma de la negociación colectiva; ese es el caso de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay. Excepcionalmente, Uruguay carece de una reglamentación sistemática y orgánica en materia de negociación colectiva, fenómeno que se inscribe en un marco general de ausencia de regulación de los principales institutos sobre los que se asientan las relaciones colectivas del trabajo.

1.2. No obstante la existencia de numerosas diferencias sustantivas en el plano de las ordenaciones jurídicas nacionales de la negociación colectiva, es posible señalar que entre los países que forman parte de la misma rige un repertorio básico de Convenios Internacionales del Trabajo que han sido ratificados por los distintos países.

El *Convenio núm. 98* sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (1949) rige en los seis países examinados. El *Convenio núm. 87* sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948) está vigente en todos los países de la región, con la única excepción de Brasil que hasta la fecha no lo ha ratificado en virtud de que su legislación vigente no se adecua en algunos aspectos de fondo a los principios y requerimientos de la norma internacional. Tanto Argentina como Uruguay han aprobado el *Convenio núm. 151* sobre derecho de sindicación y condiciones de empleo en la administración pública y el *Convenio núm. 154* sobre fomento de la negociación colectiva; este último instrumento internacional rige también en Brasil.

1.3. Por otra parte, en la mayoría de los países considerados la negociación colectiva constituye un derecho reconocido y tutelado en forma expresa por las **normas constitucionales**.

En **Argentina**, la Carta de 1957 incorpora el reconocimiento de la negociación colectiva en el art. 14 bis, al disponer que: «*Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo*». Precisamente, el derecho de los gremios a negociar colectivamente integra -junto a la posibilidad de recurrir a la mediación y arbitraje y al derecho de huelga- una de las manifestaciones del ejercicio de actividades colectivas, amparada en la libertad de asociación sindical que prevé la misma disposición.

La Constitución de **Brasil** de 1988 amplió las referencias de los textos precedentes El Capítulo II sobre los Derechos Sociales integra el Título I sobre Principios Fundamentales, y varios artículos hacen referencia a la negociación colectiva. Entre ellos, cabe destacar el actual artículo 7º, pár. XXVI, que enuncia como un derecho de los trabajadores el «*reconocimiento de las convenciones y acuerdos colectivos de trabajo*» y los párs. VI, XIII y XIV que, al tutelar ciertos derechos de los trabajadores (como el salario y el régimen de la jornada laboral), admiten como opción legitimante para su alteración o modificación, lo dispuesto a través de la negociación de una convención o acuerdo colectivo. Asimismo, el artículo 8º, pár. VI prevé como obligatoria «*la participación de los sindicatos en las negociaciones colectivas de trabajo*». Y, finalmente, el art. 114, párs. 1 y 2, al determinar que compete a la Justicia del Trabajo conciliar y juzgar los «*dissídios*» individuales y colectivos entre trabajadores y empleadores, dispone que en caso de frustrarse la negociación colectiva, las partes podrán elegir árbitros y que, recusándose cualquiera de las partes de la negociación o el arbitraje, los respectivos sindicatos están facultados para promover el procedimiento colectivo.

La Constitución de **Paraguay** de 1992 también regula la negociación colectiva en su artículo 97, como uno de los institutos propios de la estructura de los derechos colectivos del trabajo. El texto de referencia, que está incluido dentro del Capítulo VIII (Del Trabajo), en la Sección I (De los Derechos Laborales), enuncia que «*Los sindicatos tienen el derecho a promover acciones colectivas y a concertar convenios sobre las condiciones de trabajo. El Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación social. El arbitraje será optativo*».

En **Chile**, la Constitución de 1980 incorpora su reconocimiento en el inc. 5º, núm. 16, del artículo 19, que forma parte de los enunciados del Capítulo de los Derechos y Deberes Constitucionales, disponiendo que «*la negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo en los casos en que la ley expresamente no permite negociar*», cometiéndose a ley la regulación de las modalidades de negociación colectiva, los procedimientos para lograr una solución justa y pacífica, y los casos en que el proceso de negociación deba someterse a arbitraje obligatorio.

Por el contrario, no existen referencias expresas sobre la negociación colectiva en los textos constitucionales de **Bolivia** y **Uruguay**.

En el primer caso, el tratamiento del instituto queda generalmente reducido a los convenios colectivos que provienen de los pliegos petitorios y de los conflictos colectivos (obrero-patronales).

En el segundo de los países mencionados, si bien la situación podría hacer suponer que el instituto carece de una convalidación constitucional, desde el punto de vista doctrinario y jurisprudencial se ha justificado el reconocimiento de su existencia y de su legitimación jurídica por inferencia derivada del derecho de sindicalización que prescribe el art. 57 de la Carta, al establecer que «*La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad*».

En el entendido de que la negociación constituye un componente imprescindible de la acción gremial en particular y del sistema de relaciones colectivas del trabajo en general, la interpretación de que ésta es considerada en el plano constitucional como una dimanación implícita del propio reconocimiento de la libertad sindical (al hacer mención a la organización de sindicatos gremiales y al derecho de huelga), se asienta en el carácter tripolar atribuible al derecho colectivo del trabajo, una de cuyas proyecciones está representada, precisamente, por el convenio colectivo.

1.4. La **regulación normativa infraconstitucional** presenta un desarrollo bastante extendido en los países del área, verificándose que la mayor parte de los ordenamientos jurídicos siguen una tendencia dirigista en materia de negociación colectiva. La fuente principal está constituida por normas heterónomas que regulan las cuestiones de fondo y de procedimiento, revelando un marcado apego al reglamentarismo jurídico que predomina en los modelos de relaciones laborales sudamericanos.

En rasgos generales, es posible señalar que en **Argentina** la Ley N° 14.250 de 1953 constituye la columna vertebral de la regulación jurídica de la negociación colectiva, sustentada en cuatro proyecciones centrales. La primera se vincula con el reconocimiento del derecho y la titularidad de la negociación a los sindicatos con personería gremial, vinculando las unidades de contratación a los ámbitos centralizados en los que tradicionalmente se han estructurado aquellas organizaciones (sindicatos, federaciones o confederaciones de rama o actividad económica). La segunda consagra a las convenciones colectivas como principal instrumento, producto de los procesos de negociación. La tercera legitima la actuación intervencionista del Estado, bajo la reserva de atribuciones y potestades reconocidas de modo expreso por la ley, especialmente a través del some-

timiento de los acuerdos alcanzados a la homologación de la autoridad administrativa del trabajo. La cuarta sustenta la eficacia general (*erga omnes*) a los convenios colectivos que son celebrados en el marco legal, y que cumplen los requisitos formales que éste estipula.

El ordenamiento normativo de la negociación colectiva ha sufrido numerosos cambios a lo largo de la evolución histórica del país. Entre los más significativos corresponde señalar las regulaciones dadas por la Ley N° 23.546 que incorporó nuevas reglas de procedimiento a la negociación colectiva en el país. Por su parte, la Ley N° 25.013, si bien mantiene la representación de los trabajadores en la asociación sindical con personería gremial de grado superior, autoriza a ésta a delegar la capacidad de negociación en sus estructuras descentralizadas, admitiéndose la prevalencia del convenio de ámbito inferior respecto del convenio de nivel superior si se hubiese previsto la articulación.

Las reformas laborales que fueron aprobadas por la Ley N° 25.250, promulgada el 29 de mayo de 2000, recaen fundamentalmente sobre aspectos vinculados con el procedimiento de la negociación, la libre determinación de las partes de la vigencia de los convenios futuros, el reconocimiento de mecanismos de limitación y eliminación de la ultraactividad de las convenciones vigentes, el establecimiento de normas sobre concurrencia de convenios de diferente nivel y articulación para la sucesión de convenios, y la posibilidad de inaplicación y descuelgue de las convenciones de ámbito superior al de la empresa.

El modelo argentino tradicional de negociación colectiva, basado en una estructura sindical preponderante de segundo nivel, alcanzó su mayor expresión históricamente significativa en 1975 con la homologación de numerosos convenios colectivos, muchos de los cuales se encuentran aún vigentes por efecto de la ultraactividad que prevé el ordenamiento legal. Debe destacarse, asimismo, que a partir de 1988 se produjo la reapertura de una nueva etapa de negociación colectiva en el país, aunque sus repercusiones no colmaron las expectativas en la materia tras la reinstitucionalización democrática.

Corresponde señalar que el sistema no ha permanecido estático, introduciéndose en los últimos años una serie de reformas que perfilan el valor instrumental de la negociación colectiva en los procesos de adaptación a las políticas de ajuste, a las transformaciones productivas, a las privatizaciones, a la promoción de la inversión extranjera y al proceso de integración regional que han enfrentado las relaciones laborales. En la década de los 90 se vislumbran algunas de las nuevas improntas del sistema. A vía de ejemplo, puede señalarse la imposición a las partes de la obligación de negociar cláusulas salariales en función de criterios de productividad como requisito necesario para la homologación de los mismos (Decreto 1334/91). Otra importante innovación surge de la promoción legal de una negociación por módulos articulados con los convenios de actividad, pero que sólo resultan aplicables en el ámbito de las unidades productivas, lo que permitiría procesar la ruptura de la homogeneidad impues-

ta por los convenios ultraactivos de las distintas ramas económicas y productivas (Ley N° 23.298 de 1991).

Asimismo se consagra la admisión de diversas modalidades de flexibilización de derechos y beneficios (*in pejus*) a través de la negociación, convalidándose la disponibilidad colectiva por parte de la organización sindical; existen numerosos ejemplos contenidos en las Leyes N° 24.013 (Ley Nacional de Empleo), de 1991; N° 24.465 (sobre Contrato de Trabajo), que es precedida de un pacto tripartito de concertación (el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social), de 1994; N° 24.467 (sobre PYMES), de 1995; y N° 24.522 (sobre concursos y quiebras), de 1995.⁵

En la legislación de **Brasil**, las normas básicas que pautan el marco normativo de la negociación colectiva están incorporadas en la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT), reguladora de las Convenciones Colectivas de Trabajo, acuerdos de carácter normativo que celebran los “sindicatos” representativos de categorías económicas y profesionales y de los intereses de las empresas y de los trabajadores respectivamente, en el ámbito de actuación reconocido por el Estado. Se trata de un instrumento inter categoría, que algunos autores asimilan a los convenios intersindicales del derecho comparado, que abarca a todas las empresas representadas por el sindicato patronal y a todos los trabajadores representados por la organización sindical de la correspondiente categoría.⁶

La posterior incorporación del Decreto-Ley N° 229 de 1967 modificó sólo parcialmente este esquema, reconociendo la validez jurídica del denominado Acuerdo Colectivo, que es negociado por los sindicatos representativos de las categorías profesionales de los trabajadores con una empresa o con grupos de empresas de la correspondiente categoría económica, siendo aplicables solo en el ámbito de estas unidades pactantes.⁷ Esta ha sido una de las escasas rupturas del modelo tradicional por el cual se negocia con la categoría económica en su conjunto, existiendo una opinión doctrinaria mayoritaria en cuanto a que la legislación continúa respondiendo a los principios dominantes en el contexto histórico de las relaciones laborales del país, que privilegian la unicidad sindical compulsiva y las negociaciones por categorías económicas y profesionales, incluso aún después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1988.⁸

5 Conf. SARDEGNA, Miguel A. y SLAVIN, Luis P., *Derecho Colectivo del Trabajo*, Ed. Universitaria, Buenos Aires 1999, pág. 176 y sigs.; DE DIEGO, Julián Arturo, *Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1999, pág. 489 y sigs.; RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge y CONFALONIERI (h), Juan A., *Reformas Laborales*, Ed. Astrea, Buenos Aires 2000, pág. 155 y sigs.

6 MASCARO NASCIMENTO, Amauri, *Direito Sindical*, Ed. LTr, São Paulo 1986, pág. 257.

7 BUENO MAGANO, Octavio, *Convenção Coletiva do Trabalho*, Ed. LTr, São Paulo 1972, pág. 123 y sigs.; *Manual de Direito do Trabalho*, vol. III, Ed. LTr, São Paulo 1980, pág. 141 y sigs.

8 DE LIMA TEIXEIRA FILHO, João e BARBOSA CARVALHO, Luiz Inácio, «Intervenção e autonomia nas relações coletivas de trabalho no Brasil», en *Intervención y Autonomía en la Relaciones Colectivas de Trabajo*, Ed. FCU, Montevideo 1993, pág. 70 y sigs.

El proceso de negociación colectiva continúa prevaleciendo en el ámbito de la categoría y cuando se verifica la “*data-base*” (término temporal que habilita la apertura de las negociaciones).

Por otra parte, debe destacarse el peso atribuido a la Justicia del Trabajo a través del poder normativo que se le reconoce en los procesos del “*dissídio coletivo*” que pueden ser instaurados unilateralmente en caso de conflicto y determinan una limitación a la autonomía colectiva de las partes, incluso, cuando aquella entienda que los convenios pueden comprometer las metas o parámetros de la política económica fijada por el gobierno.⁹

También en el caso brasileño, la evolución reciente del sistema de relaciones laborales ha introducido importantes reformulaciones en materia de negociación colectiva. Entre ellas, la habilitación del procedimiento negocial como instrumento de flexibilización de institutos del derecho individual del trabajo (que ya preveía el propio texto constitucional de 1988) fue desarrollada por diversas leyes, decretos y medidas provisionales sancionados en la década de los años 90. Es así que la disponibilidad de derechos y beneficios a través de la negociación colectiva aparece como una alternativa para flexibilizar las regulaciones sobre contratación laboral, estabilidad en el empleo, determinación de la jornada, cómputo de las horas extras y rubros remuneratorios, políticas salariales y participación en los resultados y lucros de las empresas.

La sanción de la Ley N° 9.601 de 21/1/98, por la que se incorporaron nuevas modalidades de contratación por tiempo determinado y se implementó una variante de la forma de cómputo del trabajo extraordinario con un sistema de «banco anual de horas», constituye uno de los ejemplos más recientes de tales transformaciones.¹⁰ Igualmente la Medida Provisional N° 1.779-11 de 2/6/99, que reformuló la CLT en rubros tales como el trabajo a tiempo parcial, la suspensión del contrato y del salario del trabajador y la compensación del trabajo extraordinario.

Con referencia a **Paraguay**, debe señalarse que el Código del Trabajo es la norma que define el Contrato Colectivo de Trabajo (que constituye la modalidad común) como todo acuerdo escrito, relativo a las condiciones de trabajo, celebrado entre un empleador o un grupo de empleadores, por una parte, y por la otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos (artículo 326). Al margen

9 La valoración del poder normativo así estructurado es objeto de disímiles posturas en los medios doctrinarios y jurisdicciones de Brasil (vid. FIGUEIREDO TEIXEIRA, José, «Ainda a defesa do poder normativo», en *Rev. Quadrimestral da AMATRA IV*, año I, N° 3, 1994, pág. 10 y sigs.; PAOLI, Maria Célia, «Os Direitos do Trabalho, e sua Justiça. Em busca das Referências Democráticas», en *Rev. USP*, São Paulo, N° 2, 1994.

10 RUSSOMANO, Mozart Victor, *O Direito do Trabalho no Século XX*, Ed. Génesis, 1998, pág. 13 y sigs.

de esta negociación colectiva voluntaria y bilateral, la legislación reconoce la figura del Contrato-Ley, que supone un acuerdo celebrado entre las dos terceras partes de los empleadores y trabajadores sindicalizados de una rama de actividad o profesión y que admite la posibilidad de su extensión *erga omnes*, previa resolución fundada de la autoridad del trabajo y vista a las empresas y trabajadores no participantes de la negociación.

En este país se han producido reformas legislativas dirigidas a introducir grados mayores de flexibilidad en el funcionamiento de la negociación colectiva. Al respecto, el Código de Trabajo fue modificado por la Ley N° 496/95, admitiéndose que por acuerdo de partes se introduzcan modificaciones (cambio o sustitución) respecto de condiciones de trabajo vigentes en cláusulas de convenios colectivos, por otras que aún siendo de diferente naturaleza, consagren beneficios que, en su conjunto, resulten más favorables para los trabajadores. Asimismo, la norma legal prevé que el empleador puede solicitar la revisión del contrato colectivo durante su vigencia y antes del vencimiento del plazo de duración, cuando las circunstancias económicas pongan en peligro la actividad o la existencia misma de la empresa, proponiendo a los trabajadores modificaciones de las condiciones de trabajo. De lograrse acuerdo, las nuevas condiciones regirán por un plazo no mayor del que reste para la expiración de la vigencia del contrato colectivo o su revisión. En este caso, se asegura la estabilidad de los trabajadores por el lapso de vigencia de las nuevas condiciones, en la medida que la norma asegura que no pueden ser despedidos sin justa causa.

La realidad de **Uruguay** se presenta como sustancialmente diferente a la de los demás países del área, debido a que la principal fuente normativa de la negociación colectiva proviene de los instrumentos internacionales de la O.I.T. ratificados por el país (Convenios N° 87, 98, 151 y 154). Ellos configuran el marco de funcionamiento de la negociación colectiva en el país.

En consecuencia, las disposiciones legales o reglamentarias vinculadas con la negociación colectiva casi no existen, resultando mínima la importancia que adquiere en el modelo de relaciones laborales la regulación jurídica heterónoma, especialmente si se tiene en cuenta que el derecho uruguayo carece de un código, de una consolidación o de una ley general del trabajo. Por otra parte, el escaso número de normas dictadas en esta materia tiene por objeto reglamentar cuestiones específicas de los convenios colectivos.

No obstante ello, debe mencionarse la influencia que ha ejercido en el modelo de relaciones colectivas del país la denominada Ley de Consejos de Salarios (N° 10.449 de 1943), destinada a establecer mecanismos de negociación de salarios mínimos por categorías profesionales en los distintos grupos de actividad económica que clasifica el Poder Ejecutivo. Estos organismos de composición tripartita fueron propulsores de la estructura adoptada voluntariamente por el movimiento sindical, preponderando las organizaciones de segundo nivel (Asociaciones y Federaciones), así como de las prácticas de negociación co-

lectiva imperantes a partir de la década del cuarenta. En efecto, ésta tuvo períodos de importante desenvolvimiento, dominando los convenios colectivos negociados por ramas o sectores de actividad frente a los acuerdos de empresa.

Esta negociación admite la adopción de tres modalidades alternativas. La primera comprende la negociación colectiva típica, de carácter bilateral y autónomo, celebrada entre uno o varios empleadores o una o varias organizaciones empresariales y una o varias organizaciones sindicales, tal como lo propone el Convenio Internacional del Trabajo N° 98. El segundo prototipo está constituido por los convenios colectivos atípicos, celebrados en el ámbito de los referidos Consejos de Salarios con participación tripartita (a través de la presencia de delegados electos por los trabajadores, representantes de los empleadores y delegados del Poder Ejecutivo) y su posterior homologación, lo que los torna aplicables a todas las empresas del sector de actividad (aún aquellas que no participaron del proceso negocial). En una etapa inicial esta negociación se consolidó a través de la celebración de acuerdos que eran recogidos en laudos en el ámbito de dichos Consejos; sin embargo, a partir de 1985 y hasta comienzos de los años 90, los acuerdos alcanzados eran recogidos por decretos del Poder Ejecutivo debido a una aplicación heterodoxa de la normativa legal (por ejemplo, al no procederse a la elección directa y por votación secreta de los delegados, sino recurriéndose a la designación de los mismos por el Poder Ejecutivo de acuerdo con las organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores de cúpula). Al efecto, el Poder Ejecutivo aplicaba las facultades delegadas que le reconoce la Ley N° 13.720 de 1968 (COPRIN), modificada por el Decreto-ley N° 14.791 (DINACOPRIN) con el fin de fijar salarios mínimos y categorías en la actividad privada. Una tercera categoría de convenios colectivos (que admiten ser calificados como mixtos o *sui generis*) fue el producto de una práctica encaminada por los actores sociales: éstos negociaban bilateralmente un convenio colectivo puro o típico, pero luego lo sometían al Consejo de Salarios respectivo con el sólo propósito de obtener su homologación, es decir, la extensión de lo acordado a terceros pertenecientes a la misma actividad, evitando de ese modo la competencia desleal derivada de costos salariales diferenciales (dumping social).

En los tres casos, los contenidos de la negociación colectiva han sido muy amplios, comprendiendo además de la materia salarial, otros contenidos normativos (como la regulación de condiciones de trabajo, de empleo y complementos de prestaciones de seguridad social) y obligacionales (como la regulación de relaciones laborales entre las partes en materia de conflictos, derechos sindicales y cláusulas de paz, entre otras).

A diferencia de lo ocurrido en otros países de la región en la última década, la flexibilización de las relaciones de trabajo no fue el fruto de una reforma laboral inducida por una legislación heterónoma específica. Por el contrario, el proceso se ha verificado con similar intensidad, pero como resultado de la propia negociación colectiva o por efecto oblicuo de situaciones de hecho impues-

tas por decisión unilateral de las empresas, fenómeno éste sumamente extendido en la realidad uruguaya.

La legislación de **Bolivia** resulta en cierto modo atípica respecto de los demás países analizados precedentemente, ya que regula la contratación colectiva en la Ley General del Trabajo (aprobada por Decreto-Ley de 24 de mayo de 1939 y elevado a rango de Ley el 8 de diciembre de 1942), pero en principio el tratamiento que se le da al instituto lo ubica conceptualmente como una variante del contrato de trabajo, en el entendido de que éste puede ser individual o colectivo (art. 5). Según el Decreto Reglamentario de la ley, el contrato colectivo de trabajo es considerado como “...*el convenio celebrado entre uno o más patronos y un sindicato, federación o confederación de sindicatos de trabajadores, con el objeto de determinar condiciones generales de trabajo o de reglamentarlo*” (art. 17). El ordenamiento vigente establece condiciones de forma, procedimiento, homologación, registro, alcance, vigencia y extinción detalladas expresamente por las normas en vigor.

No obstante ello, la negociación colectiva –conforme fuera señalado supra (II, 1.3)- es desarrollada a través de los denominados “pliegos sindicales”, que pueden versar tanto sobre reclamaciones (por infracción de la ley social), como sobre peticiones (reivindicaciones económico-sociales). Éstos constituyen el instrumento que abre las negociaciones directas entre los actores, pudiendo desembocar en la celebración de convenios colectivos (generales o parciales) o en la instauración de situaciones de conflicto colectivo (también generales o parciales) que habilitan encaminar la disidencia de intereses a través de mecanismos que contemplan dos fases: una de conciliación y otra de arbitraje.

En el caso de **Chile**, predomina una regulación minuciosa y detallada de la negociación colectiva, la que surge del Código de Trabajo; precisamente los instrumentos privilegiados son aquellos que suponen la estricta observancia del procedimiento prescrito en la normativa vigente. Ello permite distinguir dos prototipos de negociaciones colectivas; el primero comprende la negociación reglada, que supone la conclusión de Contratos Colectivos, acuerdos formales estructurados a través de la observancia del procedimiento legal, a partir de los cuales se reconoce a las partes que los negocian una serie de derechos y prerrogativas. El segundo tipo corresponde a la negociación informal en la que no se cumplen los requisitos o procedimientos expresados por la ley y supone la existencia de acuerdo previo de las partes para negociar (negociación voluntaria), culminando con la celebración de un Convenio Colectivo, que no habilita el ejercicio del conflicto ni garantiza el fuero de negociación a los trabajadores. En ambos casos, el nivel de la negociación colectiva tradicionalmente promovido por la legislación ha sido el de empresa.

En la última década, el país comenzó a desarrollar un proceso de reforma de las relaciones colectivas de trabajo: uno de los aspectos reformados por la Ley N° 19.069 de 1991 fue el reconocimiento de la negociación «supra empresa».

Sin embargo, es de señalar que los requisitos exigidos por la ley para que ésta opere, la han tornado una modalidad impracticable desde que su regulación no posibilita una negociación cierta y real por rama de actividad económica, sino que lo que se promueve es una modalidad de negociación «multi empresa». Los indicadores estadísticos confirman que se trata de un mecanismo sub utilizado en la realidad práctica del país, predominado ampliamente una estructura negocial desarrollada por empresa.¹¹

2. Tendencias de la negociación colectiva contemporánea

2.1. Es posible señalar que, si bien la comparación del marco regulatorio de la negociación colectiva en los distintos países de la región presenta importantes asimetrías, derivadas del diferente desenvolvimiento histórico de las relaciones colectivas del trabajo y de los ordenamientos normativos que los fueron plasmando, impera un reconocimiento generalizado sobre la vigencia de la autonomía colectiva como principio fundamental en el que se sustentan aquellos modelos nacionales.

En este sentido, la **Declaración Socio Laboral** de diciembre de 1998, al referirse al derecho a la negociación colectiva, consagra su reconocimiento en todos los niveles (incluido el internacional), sea en la actividad privada de la economía como en el sector público, y sujeta la oportunidad, el ámbito de validez, las materias objeto de negociación, los procedimientos para concertar convenios y la forma de extinción de sus normas, a la determinación de las partes negociadoras.

Sin embargo, pese a esta afirmación que posee un valor conceptual general muy trascendente, no es posible desconocer que el grado de desarrollo de la negociación colectiva en la región ha sido tradicionalmente desperejo, tanto en términos cuantitativos (número de convenios, acuerdos o instrumentos colectivos y población económicamente activa alcanzada por los mismos), como cualitativos (materias y contenidos que son objeto de negociaciones colectivas).

2.2. Por otra parte, debe señalarse que la realidad contemporánea demuestra el predominio de ciertas tendencias.

En primer lugar, se constata que aun en aquellos países en los cuales la cultura de la negociación colectiva se vio favorecida por prácticas más extendidas y constantes en el tiempo, asistimos a un proceso de sensible debilitamiento y reducción del número de instrumentos de autorregulación de los actores sociales.

En segundo término, los niveles en los que transcurre actualmente la negociación tienden invariablemente a descentralizarse cada vez más, predominan-

¹¹ En el período 1992-1995 su guarismo más alto se ubicaba en el orden del 0,3% de las negociaciones colectivas totalizadas (conf. *Temas Laborales*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, año 1, N° 4, 1996, pág. 3).

do la negociación colectiva en los ámbitos de la empresa, incluso por efecto de una promoción normativa heterónoma o por el imperio de procesos “de facto” que experimentan las relaciones negociales. En algunos ejemplos concretos, subsisten aún instancias de articulación de estos acuerdos de nivel inferior respecto de los convenios de actividad o de rama (como ocurre en Argentina).

En tercer lugar, el elenco de contenidos y materias comprendidos por la negociación ha ido transformándose en términos relativos de importancia; si bien la materia económica continúa siendo el centro del interés de la negociaciones colectivas, en forma progresiva se han incorporado otros temas, entre los cuales merecen un especial destaque los vinculados a la formación y capacitación profesional de los trabajadores.

Por último, se destaca la tendencia al desarrollo de una negociación colectiva regional, cuya primera concreción es el convenio colectivo de Volkswagen de Argentina y Brasil, celebrado en 1999, cuyo contenido -en lo que se refiere a la formación profesional- se comenta en los párrafos siguientes.

3. La formación profesional en la negociación colectiva

3.1. Tal como se ha señalado, la formación profesional ha pasado, gradualmente y con mayor frecuencia, a ocupar un lugar en las agendas de negociación de los convenios colectivos dentro de los países de la región.

Desde el punto de vista conceptual, es posible sostener que en estas prácticas subyace un valor sustancial compartido y acendrado en el seno de las sociedades que son objeto de este análisis, en cuanto a que la formación profesional representa un eslabón complementario de los procesos de educación tradicionales y formales (públicos y privados) que cada vez adquiere mayor importancia para mejorar los niveles de vida de las personas.

3.2. Sin embargo, el contexto muestra que el fenómeno constituye una de las respuestas que la realidad ha generado ante los requerimientos contemporáneos que enfrentan los distintos países.

La globalización de la economía, la liberalización de los mercados a través de modelos abiertos de competencia comercial, la inserción de los países o su asociación comercial con un bloque regional, la transformación tecnológica permanente, la reestructuración de la producción (que exhibe un importante crecimiento de los servicios en detrimento del sector industrial clásico), los cambios en la organización del trabajo, la segmentación de los mercados laborales, el desarrollo de un desempleo endémico, la mutación de algunos valores sociales y culturales básicos, constituyen indicadores elocuentes de la nueva realidad y

sus desafíos. Progresivamente se ha comenzado a configurar un nuevo escenario en el cual las políticas activas de empleo, dentro de las cuales la formación profesional adquiere relevancia como factor de inserción en los mercados de trabajo, constituyen un eje central de la preocupación coincidente de los actores sociales y del propio Estado.

En este marco que exige esfuerzos renovados para encaminar pragmáticamente acciones directas de sostenimiento de las empresas y de los puestos laborales que éstas generan, la negociación colectiva demuestra que los partícipes involucrados en el mundo del trabajo han venido cobrando consciencia acerca de los beneficios que proyecta la capacitación, verificándose señales de que ésta ya no debe ser ajena a las prácticas negociales.

3.3. Se aprecia que la formación y la capacitación representan un valor agregado para los trabajadores -como individuos- al permitirles incorporar nuevas habilidades o conocimientos, o reforzar los ya existentes. Esto posibilita enfrentar de una manera más adecuada los impactos que las transformaciones económicas, productivas y tecnológicas, así como el desempleo sostenido provocan respecto de la mano de obra no calificada, con bajos estándares de formación o perteneciente a ciertos niveles de edad (jóvenes y mayores), sexo (mujeres), clase social (baja) o condiciones personales (discapacitados, excarcelados, etc.). Al mismo tiempo, la formación ofrece a las empresas la posibilidad de contar con una plantilla de personal más capacitada, obteniendo de este modo una ventaja comparativa para desempeñarse en el mercado.

De todos modos, los fenómenos nos son lineales y es así que con cierta frecuencia la temática de la formación profesional aparece asociada a otras finalidades en la negociación colectiva. En ocasiones puede detectarse que ésta se perfila como un apéndice de los fines flexibilizadores del mercado de trabajo (fundamentalmente, en instancias de reestructuración de las empresas, de despidos colectivos de personal, de tercerizaciones de determinadas áreas o servicios, etc.).

En otras oportunidades, la estipulación de soluciones vinculadas con la formación profesional persigue el propósito de generar una mayor adhesión de los trabajadores a la empresa; se recurre a ella como un instrumento para el gerenciamiento de los recursos humanos o para fomentar la fluidez de las relaciones colectivas entre las partes, posibilitando términos de intercambio que aseguran el compromiso de paz en su ámbito.

Recíprocamente, algunos actores sindicales que rechazan participar en la formación profesional, prefieren negociar cláusulas meramente declarativas a efectos de no perder estratégicamente posiciones ante la realidad de que muchos trabajadores individuales, aún afiliados al sindicato, luego aceptarán de buen grado la capacitación ofrecida por el empleador, desoyendo la posición de los dirigentes.

En otros casos, la debilidad de las organizaciones las obliga a aceptar pérdidas y concesiones en materia de condiciones de trabajo, salariales y de empleo, a cambio de compromisos muy generales de formación y capacitación de los trabajadores que son asumidos por la empresa.

3.4. Un espacio especial debe ser dedicado al acuerdo colectivo celebrado por las empresas Volkswagen de Argentina y Brasil con las organizaciones sindicales de la rama automotriz de estos países.

Destácase en él la presencia del tema de la formación profesional, encarado con una dimensión verdaderamente regional.

La cláusula correspondiente dispone la *armonización* de los programas de capacitación, la *validez automática* en cualquier planta VW del Mercosur de los certificados de aptitud correspondientes a acciones de capacitación desarrolladas en otro establecimiento de la misma firma en el Mercosur, y la *participación* sindical en la elaboración de los programas formativos.¹²

4. Características de la negociación colectiva de la formación profesional en los países del área

4.1. A los efectos de este análisis, resulta conveniente determinar las características y particularismos que presenta la negociación colectiva de la formación profesional en cada uno de los países de la región.

A los efectos metodológicos, debe señalarse que el estudio es efectuado sobre la base de datos parciales que provienen de la información disponible y de los convenios colectivos y acuerdos a los que se ha podido acceder, así como del aporte bibliográfico de diversos autores que han tratado aspectos vinculados con esta materia desde la perspectiva del análisis de la realidad nacional de los países considerados.¹³

12 ERMIDA URIARTE, Oscar, *La cuestión laboral en el Mercosur*, en «Formación profesional en la integración regional» (coords. O. Ermida Uriarte y Hugo Barretto Ghione), Cinterfor/OIT, Montevideo 2000, págs. 154-155.

13 Las fuentes consultadas provienen de los siguientes estudios nacionales sobre «Negociación Colectiva, Diálogo Social y Participación en la Formación Profesional», documentos preliminares elaborados en 2000 por Cinterfor/OIT: CAPPELLETTI, Beatriz con la colaboración de SCHÜTZ, Jutta, SOTO, Clarisa y HERRERA, Miguel, *Actores sociales y estado en la formación profesional argentina de los noventa*; GANZ LÚCIO, Clemente, DE OLIVEIRA, Sirteir Marcia, SOCHACZEWSKI, Suzanna y MATTAR, Vera Lúcia, *Diálogo Social, Negociação Coletiva e Formação Profissional no Brasil*; CÉSPEDES, Roberto, *Estudio Nacional de Paraguay sobre Negociación Colectiva, Diálogo Social y Formación Profesional*; ROSENBAUM, Jorge, *Negociación Colectiva, Diálogo Social y Participación en la Formación Profesional: la experiencia uruguaya*. Otras referencias bibliográficas han sido: DEL CAMPO, Guillermo y MARTÍNEZ, Eduardo, "Reconversión Laboral y Capacitación Ocupacional", en *Las Relaciones Laborales en el Chile de Hoy*, Universidad de Chile, 1993, pág. 138 y sigs.

En consecuencia, la sistematización y ordenamiento del tema asume un valor relativo, de carácter tendencial e indicativo de las principales experiencias desentrueltas en los últimos años en cada uno de los Estados de la región.

4.2. En **Argentina**, en uno de los estudios examinados se da cuenta del registro entre 1991 y 1999 de un total de 388 convenciones colectivas de trabajo, así como de la incorporación de 1.214 renovaciones parciales de convenios preexistentes y acuerdos aneños, conformando una muestra que permite analizar un total de 1.602 casos.¹⁴

En materia de capacitación profesional, se señala que 369 de esos instrumentos contienen cláusulas referidas al tema, lo que representa un porcentaje del 23% de las convenciones colectivas y acuerdos registrados en el periodo.

Según es posible apreciar, la recepción de la formación profesional en la negociación colectiva argentina es elevada, pudiéndose afirmar que entre las cláusulas más frecuentemente concertadas, esta materia ocupa el cuarto lugar. La comparación es efectuada en función de los nuevos contenidos de la negociación colectiva desarrollada en el país, los que son clasificados en un total de 10 temáticas (afectación del tiempo de trabajo, habilitación de formas contractuales promovidas, movilidad o polivalencia funcional y trabajo en equipo, capacitación, mecanismos de autocomposición de conflictos, distribución anual de vacaciones, reasignación de funciones y criterios selectivos en promoción y vacantes, reglamentación de actividades sindicales, uso de elementos de protección personal y comisiones de higiene y seguridad en la empresa).

Un segundo estudio análogo correspondiente al mismo periodo, refiere la existencia de 390 instrumentos, desglosados del siguiente modo: 271 convenciones colectivas, 91 acuerdos y 28 convenios articulados.¹⁵ Estos pueden categorizarse según el ámbito o nivel de la negociación en 108 convenios y acuerdos de sector (rama o actividad) y 282 convenios, acuerdos y convenios articulados de empresa.

En términos generales, existe coincidencia en cuanto a que a partir de 1992 existió una progresión geométrica de orden creciente en el número de convenios por empresa y un decrecimiento importante del número de convenciones de actividad y de rama.

Distribuidos según la clase o tipo de actividades económicas, se registran 2 en el sector agropecuario, 1 en minería, 142 en la industria, 72 en el sector de

14 CAPPELLETTI, Beatriz, cit., pág. 10.

15 *Extensión de la Formación Profesional en la Negociación Colectiva durante los años noventa*, Grupo de Trabajo sobre Negociación Colectiva y Formación Profesional, Dirección Nacional de Negociación Colectiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, Informe 2, agosto de 2000, Buenos Aires.

electricidad, gas y agua, 4 en la construcción, 99 en transporte, almacenamiento y comunicaciones, 15 en el sector comercial, 19 en los servicios financieros y a empresas y 35 en otros servicios.

A lo largo del periodo el número menor de cláusulas sobre formación profesional se registró en 1991 (sólo 3) y el mayor en 1998 (64).

Se estima que las negociaciones por las que se han acordado regulaciones convencionales sobre capacitación predominan en las empresas del sector servicios por efecto de las privatizaciones operadas en el periodo, de los sectores vinculados al surgimiento de nuevas actividades (como los seguros, comidas rápidas *-fast food-* y elaboración y despacho de alimentos *-delivery-*), de la industria manufacturera fundamentalmente, a través de la promoción del sector automotriz, y de convenciones colectivas de actividad renegociadas en este lapso.¹⁶

Desde el punto de vista del contenido de las cláusulas pactadas, los principales fines u objetivos perseguidos en la negociación de cláusulas sobre capacitación comprenden:

- el crecimiento y el desarrollo del individuo (como persona o ciudadano);
- el mejoramiento de sus habilidades;
- el mantenimiento de la calidad del servicio y/o de mejora continua;
- la movilidad y polivalencia funcional;
- la promoción de puestos de trabajo y cobertura de vacantes;
- la productividad;
- la incorporación de nuevas tecnologías;
- las políticas para favorecer el empleo;
- la habilitación de formas contractuales promovidas;
- la habilitación de regímenes especiales para la pequeña empresa.

En algunos casos, la capacitación es concebida como un “derecho-deber” de los trabajadores, llegándose a establecer el carácter obligatorio de la asistencia a los cursos, dentro o fuera de los horarios de trabajo, incluso sin que se genere compensación económica de ninguna especie.

En otros, se estipula el compromiso de capacitar a cargo de los empleadores, incorporándose el deber de información y la obligación de facilitar ayuda frente a las dificultades que ocasionan las reestructuraciones económicas y tecnológicas.

16 CAPPELLETTI, Beatriz, cit., pág. 11.

Si bien son excepcionales, se da cuenta de convenciones en las que la capacitación es vinculada con incrementos salariales para los trabajadores que participen o hayan aprobado cursos, así como al pago de bonificaciones o de un adicional salarial por título obtenido y que, a criterio de la empresa, sea aplicable a sus actividades.

Algunos acuerdos prevén la conformación de ámbitos institucionalizados de participación, a través del funcionamiento de Comisiones de Capacitación Laboral bipartitas para la determinación de recomendaciones sobre las modalidades formativas y sus objetivos, la elaboración de planes de capacitación, la evaluación del desempeño y promoción de los trabajadores y/o la evaluación de programas de productividad. A estos efectos, otros convenios prevén un espacio articulado entre la formación y las necesidades de la empresa para la cobertura de vacantes, fomentando la promoción funcional.

Respecto de las formas de impartirse la capacitación, en ciertos acuerdos se determina que las acciones deben basarse en un estilo de formación flexible, sea ésta de carácter inicial o continua y permanente.

Para sostener su financiamiento, la mayor parte de los acuerdos establecen aportes especiales de las empresas a Fondos Sindicales para la Capacitación administrados por estas asociaciones e, incluso, a Centros de Formación Profesional gestionados por los sindicatos.

En todo caso es necesario señalar que las leyes de 1991 y 1995 establecieron la formación profesional como *contenido necesario* de las convenciones colectivas, lo que seguramente incidió incrementando el número de cláusulas a aquella referidas.

También deben ser mencionados acuerdos colectivos celebrados en el área de la construcción, en los cuales las cámaras empresariales comprometen aportes destinados a financiar actividades de capacitación a ser ejecutadas por la Fundación de la Construcción, manejada por el sindicato.

4.3. En **Brasil**, los datos analizados determinan que, sobre una muestra compuesta por un total de 94 categorías profesionales que registran instrumentos negociados en el Sistema de Seguimiento de Contrataciones Colectivas (SACCDIEESE), 26 de ellas contienen cláusulas en materia de capacitación y formación profesional, lo que representa algo menos de un 28%.¹⁷

Estas se desglosan de este modo: 14 categorías pertenecen al sector servicios, comprendiendo el 58% de los instrumentos de la muestra; en este sector se destacan los profesores, profesionales de las comunicaciones, vigilantes y trabajadores del transporte y empleados de empresas de procesamiento de datos.

17 GANZ LÚCIO, Clemente y otros, cit., pág. 35 y sigs.

Por debajo de este guarismo se ubica el sector industrial, en el cual 10 categorías profesionales registran regulaciones sobre capacitación profesional, lo que equivale aproximadamente a un 38%; dentro de estas categorías prevalecen los metalúrgicos, gráficos, petroquímicos y textiles. En forma residual se anota que tan sólo 2 categorías del sector comercio ingresan en el terreno de la negociación de la formación profesional (4%).

Se señala, asimismo, que el contenido de estas cláusulas es muy diversificado, comprendiendo temas referidos a:

- el resarcimiento de gastos de los trabajadores por su participación en cursos de especialización, puesto a cargo de las empresas, sea en forma integral o parcial (por ejemplo, del orden del 50%);
- el otorgamiento de tiempo libre para actividades formativas (cursos, seminarios, conferencias, etc.);
- la asunción por las organizaciones sindicales de responsabilidades en materia de readaptación profesional de los trabajadores, sea a través de la promoción de cursos, o a través de la organización de escuelas de capacitación;
- la asunción de compromisos por parte de las empresas en cuanto a la creación de programas o cursos de formación profesional, la concesión de bolsas de estudio e inscripción en cursos profesionales o la creación de Fondos para la Formación Profesional destinados a la calificación;
- el fomento de mejores oportunidades formativas para las mujeres.

También existen regulaciones negociadas en materia de aprendizaje; estadísticamente se indica que de las 94 categorías cubiertas por instrumentos negociados colectivamente, 23 de ellas –pertenecientes mayoritariamente al sector industrial- incluyen acuerdos que reglamentan el empleo de estudiantes o aprendices por parte de las empresas. El principal punto regulado es el relativo a la retribución del aprendizaje, percibiéndose soluciones disímiles, que comprenden la exención de pago de un salario, la fijación de una remuneración diferencial (ubicada entre el salario mínimo nacional y el salario mínimo que paga la empresa) o el pago de un salario integral equivalente al fijado normativamente para la categoría profesional en la que se desarrolla la actividad de aprendizaje.

Asimismo es frecuente que se negocien garantías para la contratación de aprendices, entre las cuales la prohibición para la empresa de interrumpir el período de aprendizaje antes de la conclusión de los cursos y la preferencia de aquellos para cubrir vacantes una vez finalizada su etapa de capacitación.

Otra materia sobre la que se negocian aspectos vinculados con la formación de los trabajadores es la relativa a las innovaciones tecnológicas y organizaciones del trabajo en la empresa. Se da cuenta de que en 24 situaciones relevadas, se han regulado cláusulas de esta naturaleza, 16 de las cuales pertenecen a sec-

tores industriales, mientras que las 8 restantes fueron celebradas en el sector servicios. En estas situaciones, no solo se impone con cierta frecuencia la obligación de informar previamente sobre las modificaciones a ser introducidas, la participación sindical en el proceso y el reparto de las ganancias por aumento de productividad, sino también la recolocación y el entrenamiento de los trabajadores que serán afectados por las transformaciones. Resulta menos frecuente la asunción de compromisos concretos por la empresa para efectuar capacitación previa a la incorporación de nueva tecnología o de cambios organizacionales, haciéndolo a su costo o en horas de trabajo (sólo dos categorías profesionales así lo establecen). En cambio, en la mayoría de los casos se deja librado a la empresa la determinación del momento y modalidad del entrenamiento –siempre que resulte posible- o la reubicación del personal en otras funciones, aunque asegurándose en general la estabilidad laboral.

Las experiencias más destacadas en torno a reestructuras tecnológicas corresponden al sector industrial del ABC de São Paulo, especialmente dentro de la actividad automotriz. Suelen citarse los ejemplos de Volkswagen que en 1985 incorporó en sus convenciones colectivas la obligación de informar a la Comisión de Fábrica y al sindicato los proyectos de cambio. Otros casos similares se reiteraron en 1990 en Mercedes-Benz, previéndose la incorporación de programas de mejora continua y de trabajo en grupo (método “kaizen”), con seguridad en el empleo y potestades de la empresa para efectuar el traslado interno de trabajadores afectados a otros puestos mediante el entrenamiento necesario para tal fin. Se señala que la organización sindical apoyó y acompañó el desenvolvimiento de los programas de recalificación ocupacional de los trabajadores.

En el plano local, numerosas organizaciones sindicales se hacen cargo de impartir cursos en actividades formativas y de reciclaje de habilidades y destrezas de sus afiliados, recibiendo incluso el financiamiento estatal del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). Ello se reproduce en el plano regional, donde se destacan iniciativas concretas dirigidas a la participación sindical en la capacitación.

También es de interés referir el dispositivo previsto por una *medida provisoria* de fines de 1999, que introdujo la figura de la suspensión del contrato de trabajo para formación. El acuerdo o la convención colectiva pueden autorizar tal suspensión por un lapso de hasta cinco meses. A pesar del interés teórico que despierta este instituto, parecería que ha sido poco utilizado en la práctica, durante su primer año de vigencia.

4.4. La realidad parece algo diferente en **Paraguay**, donde en términos comparativos los grados de desarrollo de la negociación colectiva no alcanzan niveles significativos y, menos aún, la negociación de la formación profesional como un contenido o materia de los convenios colectivos.

Varios factores resultan determinantes de esta situación. Entre los más importantes, se señala que en el modelo de relaciones laborales del país prevalece la negociación colectiva por empresa, resultando casi inexistentes en la práctica los convenios de rama, región o profesión (contratos-leyes). Se interpreta que ésta constituye una de las causas por las cuales existen bajos índices de convenios colectivos y que, en la escasa negociación verificada, no se perciban prácticas usuales entre los actores sociales para el desenvolvimiento de la formación profesional en ámbitos bipartitos. Ello se debe a la atomización de las organizaciones sindicales, al peso relativo de su poder de negociación, a la preeminencia de los temas vinculados con el salario y las condiciones laborales básicas, a la falta de intereses comunes en torno a objetivos macro y generales y la falta de una articulación de acciones concretas definidas desde los niveles superiores de organización, a la ausencia de márgenes económicos en el ámbito de las empresas para asumir los costos de la capacitación, y a las dificultades de los empleadores para coordinar emprendimientos de esta naturaleza con empresas competidoras. Por otra parte, la promoción de la formación profesional y de la institucionalización de instancias de negociación colectiva y participación encuentra respuestas limitadas en regulaciones heterónomas facilitadoras fuera del ámbito estatal.

En efecto, la estructura de la economía nacional está sustentada en unidades empresariales de pequeño tamaño, que promedialmente emplean un número reducido de trabajadores, lo que representa un impedimento para la inversión directa en formación profesional en ese ámbito. Asimismo, la base económica productiva responde a modelos organizativos del trabajo de tipo fordista y con un desarrollo tecnológico limitado, por lo que las necesidades empresariales de capacitación profesional se reducen con relación a otras realidades comparadas, y la formación profesional carece de relevancia como un contenido central de la preocupación de empleadores y sindicatos.

Las informaciones relevadas dan cuenta de una muestra de 41 contratos colectivos celebrados entre 1996 y 1999, desglosados del siguiente modo: 36 pertenecen al sector privado (87,8%) y 5 al sector público (12,2%). Entre los primeros, 15 convenios fueron suscritos en la industria (36,6%) y 26 en el comercio y actividades de servicios (63,4%).¹⁸

Aproximadamente un 75% de estos acuerdos (31 contratos colectivos) regulan aspectos sobre formación profesional en sentido amplio. El significado de este porcentaje debe ser relativizado, no siendo comparable con los que se vienen de dar sobre Argentina y Brasil, por corresponder a una muestra más pequeña y en la que se presumía de antemano que podían encontrarse cláusulas sobre formación. En general, la mayoría de las cláusulas acordadas contienen facilidades de estudio para los trabajadores (tiempo libre para rendir exámenes de la educación formal, de carreras o de cursos vinculados a la empresa, pago

18 CÉSPEDES, Roberto L., cit., pág. 22 y sigs.

de los días disponibles y estímulos de orden salarial para quienes culminen carreras universitarias o ciclos de formación profesional).

Es posible apreciar que en la mayoría de los casos, la capacitación está puesta de cargo de los propios trabajadores y que las empresas solo incentivan en algunas situaciones concretas y aisladas a quienes culminan instancias formativas fuera de su ámbito.

Comparativamente, los convenios colectivos del sector público son los que en mayor número regulan contenidos vinculados con la formación profesional, ya que un 80% de éstos contiene cláusulas en este sentido. No obstante, debe indicarse que se trata de un número materialmente exiguo, ya que se refiere tan sólo a cuatro instrumentos de un total de cinco que componen la muestra examinada. De todos modos, es posible apuntar que es en este sector donde se reconocen mayores beneficios para los funcionarios públicos, derivados de la capacitación profesional.

En el sector privado, un 65,9% de contratos colectivos regulan temas de capacitación. De los que pertenecen a la actividad industrial, un 86,7% han negociado contenidos de esta naturaleza; la mayor parte de ellos pertenecen a empresas más modernas. En cambio, en el sector servicios, el porcentaje de regulaciones sobre formación se sitúa en un 69,2% de los convenios registrados por la muestra. En la actividad privada, es posible señalar que las principales ventajas corresponden a los contratos colectivos celebrados en empresas de servicios, dato que resulta consistente de acuerdo con los resultados de una Encuesta desarrollada por el Banco Mundial en 1997 entre las empresas privadas paraguayas, en la que se destaca precisamente en el sector terciario (de servicios) una propensión mayor a valorar la importancia de los recursos humanos y su calificación.

Desglosando los contratos colectivos según exista participación sindical en su celebración, se establece que 29 acuerdos (78,4%) de un total de los 37 convenios que fueron negociados por organizaciones sindicales, contienen cláusulas sobre capacitación profesional. De los restantes 4 contratos en los que no intervino un sindicato, solo 2 de ellos regulan la materia (50%).

En términos generales, los contenidos sobre formación se agrupan en torno a:

- el reconocimiento de que todo trabajador tiene derecho a la capacitación (3,2%);
- el reconocimiento de la formación, pero sin el concurso del sindicato (19,4%);
- la información de la empresa y promoción por el sindicato (9,7%);
- la participación del sindicato en el reglamento de becas de capacitación laboral (en una empresa pública);

-
- la concesión de licencias pagas (51,6%);
 - el otorgamiento de licencias no pagas (25,8%);
 - sin limitación de tiempo (41,9%);
 - con limitación en el año (51,6%);
 - la obligatoriedad de los cursos de la empresa (3,2%);
 - el aporte de materiales de estudio (6,5%);
 - la concesión de becas o préstamos (6,5%);
 - la compensación con estímulos salariales, como sobresueldos o pago de un premio por única vez (25,8%).

Como referencia complementaria, debe señalarse que la legislación vigente prevé un aporte obligatorio de los empleadores al Sistema Nacional de Formación Profesional (SNPP), de naturaleza y gestión pública. Ello conlleva que en el escaso número de experiencias de capacitación profesional negociada se privilegie su desenvolvimiento fuera de la empresa, debiéndola costear el propio trabajador o desarrollarla en el sistema formal.

4.5. Si en **Uruguay** se analiza el universo de convenios colectivos disponibles, que comprenden básicamente aquellos que fueron celebrados entre los años 1996 a 1999 y se registraron en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es posible efectuar algunos señalamientos.¹⁹

En primer lugar, no todos ellos constituyen convenios colectivos en sentido estricto y algunos documentos registrados carecen de las notas exigibles para constituir modalidades típicas de negociación colectiva, atendiendo a los sujetos celebrantes. Ello se debe a que no participa una organización sindical como interlocutor de la negociación; en otros casos, se trata de acuerdos plurisubjetivos o de mera recolección de firmas de todos los trabajadores o de un porcentaje de trabajadores involucrados; por último, otros documentos fueron celebrados con apenas algunos trabajadores individuales.

En segundo término, del análisis de los convenios que en apariencia reunirían las condiciones formales de validez, se puede establecer que la mayoría de

19 A los solos efectos enunciativos corresponde señalar que, entre los aportes bibliográficos sobre contenidos de los convenios colectivos del período considerado, pueden citarse diversas publicaciones o registros, entre las cuales se destacan las efectuadas por el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay (UCUDAL-FOMIN) que dirige el Ec. Juan Manuel Rodríguez y en el que participan analistas como la Dra. Beatriz Cozzano y los Ec. Graciela Mazzuchi y Jorge Notaro. También pueden consultarse: BARBAGELATA, Héctor-Hugo, ROSENBAUM, Jorge y GARMENDIA, Mario, *El contenido de los convenios colectivos*, Montevideo, FCU, 1998; y Base de datos sobre «Negociación Colectiva en el Uruguay 1996-1998», OIT, Oficina de Área de Buenos Aires; CEDROLA, Gerardo, ERMIDA URIARTE, Oscar, PÉREZ TABÓ, Fernando y RASO DELGUE, Juan, «La Negociación colectiva en Uruguay. Estructura y contenido, 1985-1995», en *Negociación Colectiva y Libertad Sindical: enfoques jurídicos*, Montevideo, UCUDAL, núm. 4, 1997, pág. 65 y sigs.

ellos carecen de cláusulas que prevean o regulen modalidades de capacitación o formación profesional.

En tercer lugar, aquellos que sí se refieren a esta materia, muchas veces contienen estipulaciones generales que en esencia postulan objetivos programáticos, en tanto solo consagran la obligación de procurar la formación profesional.

No obstante ello, un elenco menor de convenios (cualitativamente nada despreciable ni trivial) contiene disposiciones concretas por las que se establecen proyectos de capacitación, objetivos de las acciones formativas y disponibilidad de tiempo libre destinado a la capacitación o formación, llegándose incluso a constituir órganos especiales de participación y a estructurarse mecanismos de financiación a tales efectos.

Con el fin de ilustrar cuál es el alcance de la negociación colectiva sobre formación profesional en este país, es posible agrupar y describir algunas de los contenidos que son observados con mayor grado de reiteración en la práctica negocial.

Entre las cláusulas enunciativas generales, varios convenios colectivos consagran compromisos sobre capacitación y formación profesional. Entre ellos, se prevé el deber de la empresa de brindar a todo el personal, y de acuerdo a una planificación coordinada con los trabajadores, cursos de capacitación y perfeccionamiento por áreas de actividad; se dispone que ambas partes estudiarán la contratación de cursos con institutos públicos y privados, a los efectos de capacitar a los trabajadores en aquellas áreas y funciones de acuerdo a las necesidades que el proceso productivo imponga; se acuerda que las partes realizarán un conjunto de actividades de formación para los funcionarios, o que el sindicato y la empresa comprometen sus esfuerzos para acordar sobre el tema de la capacitación, en el entendido de que se trata de un valor vital para el mejoramiento de la eficacia de los servicios que se brindan, del desarrollo del empleo y del mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores.

En forma más detallada, a través de la negociación colectiva se han definido objetivos en materia de capacitación profesional. Un convenio enuncia, por ejemplo, que la capacitación implica que la adquisición, ampliación y renovación del conocimiento de las actividades técnicas y sociales que implica el trabajo, no pertenece y no se genera en un puesto de trabajo, sino en la organización. La formación, se agrega, debe orientarse a dos objetivos: a) dar los fundamentos necesarios para el dominio de la calidad del trabajo, y b) desarrollar la capacidad de aprender y transmitir conocimientos. En otros acuerdos, la empresa se compromete a impulsar y facilitar la capacitación de todos los funcionarios para el mejor desempeño de sus puestos de trabajo, de forma de asegurar que el personal esté debidamente preparado y especializado para cumplir con sus objetivos. También se ha negociado el mantenimiento de políticas y acuerdos de

capacitación como forma de sustentar los niveles competitivos, crecimiento y desarrollo personal, en función de las nuevas condiciones de trabajo.

En algunos casos, las partes se limitan a enunciar que la capacitación será brindada sin discriminaciones entre el personal, disponiéndose que se llevarán adelante programas de capacitación, como forma de mejorar los resultados individuales y colectivos en el cumplimiento de las funciones, mediante planes previamente convenidos y en igualdad de oportunidades.

Otro de los aspectos regulados por las partes es el vinculado con el tiempo libre para la capacitación; diversas cláusulas convencionales acuerdan algún tipo de disponibilidad de horas al efecto. Una serie de disposiciones conceden lisa y llanamente tiempo libre para modalidades de capacitación externas, vale decir, que no son brindadas directa o indirectamente por la empresa, sino que se las procura el propio trabajador. Ello ocurre, por ejemplo, cuando la persona cursa estudios o realiza prácticas por sus propios medios. Otro conjunto de cláusulas consagra facilidades para los trabajadores, reconociéndoseles disponibilidad de tiempo para una capacitación de carácter interno, es decir, proporcionada o encaminada por la propia empresa.

Una de las ramas de actividad en las que resulta más frecuente la negociación de convenios colectivos con estipulaciones sobre disponibilidad de tiempo libre de los empleados con destino a su formación y capacitación, es el sector bancario y de entidades financieras. A estos efectos, el régimen acordado con mayor frecuencia es el que concede determinada cantidad de días de licencia por estudio al año (por ejemplo, respecto de los empleados que deban rendir examen y que tendrán derecho a una licencia extraordinaria de diez días hábiles por año; o dispondrán de un número máximo de días por estudio en el año civil, fraccionable en hasta tres días por examen o revisión; excepcionalmente se reconocen cinco días de licencia por examen, sin establecerse un tope máximo anual).

Algunos convenios acuerdan el otorgamiento de una “licencia extraordinaria paga” que pretende incentivar la participación de los trabajadores en cursos de capacitación. De esta manera se procura compensar el tiempo destinado a la formación desarrollada fuera del horario habitual de trabajo. En otros casos se prevé que, tanto los cursos dictados fuera de la planta, como los que se impartan dentro de la empresa pero fuera del horario habitual, generarán un beneficio para el operario consistente en la acumulación de horas (a razón de un cincuenta por ciento de las empleadas al efecto) por concepto de licencia extraordinaria paga, que se gozarán según un mecanismo acordado entre las partes y dentro de los sesenta días siguientes al periodo de generación del beneficio.

Otras situaciones han sido resueltas a través de prácticas que no implican ninguna compensación directa del tiempo empleado por los trabajadores en su capacitación, estipulándose que el personal deberá asistir a cursos en la sede de la empresa durante los días de descanso semanal. Como contrapartida, se de-

clara que dichos cursos serán gratuitos y no excederán de dos jornadas de capacitación por mes.

En un número reducido de convenios es dable observar la presencia de cláusulas que, con mayor o menor grado de desarrollo, convienen el establecimiento de programas de capacitación o de planes de acción para las distintas áreas de actividad. En efecto, la estipulación más frecuente en casi todos los convenios suscritos es la que, en términos generales, establece el compromiso de las partes firmantes de diseñar y desarrollar planes de acción o programas de formación profesional. En la orientación apuntada se inscriben algunos convenios suscritos en el sector público, determinándose un compromiso de incluir en los Estatutos de los Entes y en las normas presupuestales, cláusulas que permitan determinar los objetivos de capacitación para el logro de un crecimiento armónico de las diferentes áreas funcionales, así como el crecimiento personal de los funcionarios que las integran. A tal efecto, se establecerán políticas de capacitación para desarrollar los recursos humanos actuales y potenciales de las instituciones; se potenciarán las unidades de capacitación preparándolas para los cambios organizacionales que se produzcan; se instrumentarán políticas generales y comunes en entidades oficiales de la misma actividad, incentivando el intercambio orgánico de experiencias y prácticas, bases de datos y docentes; y se celebrarán convenios de cooperación con instituciones públicas y privadas.

Algunos antecedentes de experiencias análogas de carácter sectorial se vinculan con lo acordado colectivamente en el sector de la construcción y ramas anexas que desembocara en la celebración de un convenio marco con el Consejo de Educación Técnico Profesional de la enseñanza pública (1995) para la formación técnica y la capacitación profesional de los obreros de esta actividad, así como para la prevención de la siniestralidad, entre otros objetivos considerados prioritarios. A través de un nuevo convenio (1998), se establecieron programas de capacitación que coordina la Junta Nacional de Empleo y cuyo propósito es la formación profesional de los trabajadores del sector con el objeto de una ulterior recategorización.

Por otra parte, un fenómeno cada vez más extendido es el de aquellos convenios colectivos por los que se acuerdan programas de capacitación para el personal que enfrenta situaciones de paro transitorio, con suspensión del trabajo y envío al Seguro de Desempleo. En estos casos, el objetivo de la capacitación es el de facilitar su rehabilitación o reconversión laboral, asumiendo un papel trascendente el apoyo que brinda la Junta Nacional de Empleo, particularmente mediante ayuda financiera. Algunas prácticas destacables han tenido lugar respecto de trabajadores pertenecientes a empresas del sector de la bebida, textil y en el transporte.

Resulta interesante señalar que, en el último de los casos referidos, se diseñó un programa de formación que pretendía implementar un sistema de recalificación profesional a fin de que un importante número de guardas y em-

pleados administrativos fueran capacitados en otras habilidades distintas a las que poseían y desarrollaban en sus puestos de trabajo habituales en la firma. Con ese fin, se brindaron cursos tendientes a dotarlos de conocimientos y habilidades para obtener la licencia de conducir, habilitándoles como choferes de ómnibus de línea.

Como un paso más avanzado, es posible destacar la importancia de otras experiencias negociadas colectivamente por las cuales el contenido y desenvolvimiento de los programas de formación profesional son más concretos y puntuales. Uno de los convenios analizados prevé un plan de capacitación dividido en tres grandes áreas:

- 1) un programa de nivelación educacional, que procura elevar la preparación educativa formal que posee su personal jornalero con estudios de Primaria o Primer Ciclo de Enseñanza Secundaria sin finalizar. Se prevé que estos programas tendrán lugar fuera del horario de trabajo, con participación voluntaria del trabajador y sin compensación económica;
- 2) programas de entrenamiento en nuevas tareas, que persiguen el objetivo de preparar al trabajador para futuros ascensos o reubicar al personal excedentario en otros sectores. Estos se realizarán fuera del horario de trabajo, alternativamente en forma voluntaria u obligatoria, sin ningún tipo de compensación económica;
- 3) programas de entrenamiento específico en la tarea, con el fin de mejorar la gestión del trabajador en su actual tarea, como consecuencia de la introducción de nuevos equipos, modificaciones en los procesos o necesidades de actualización profesional. Se trata de una capacitación que puede tener lugar dentro o fuera de horario, con participación obligatoria, estipulándose que si se verifican fuera de la jornada de trabajo, el tiempo destinado a dichas actividades será compensado por la empresa a través del pago de un cincuenta por ciento del jornal líquido, pagadero como complemento salarial.

Similar orientación ha sido asumida en el sector de fabricación papelera y celulosa, estructurándose un Plan Piloto del Proceso de Desarrollo de Recursos Humanos que cuenta con el soporte de la Junta Nacional de Empleo y el apoyo técnico y metodológico de Cinterfor/OIT. El mismo responde a un esquema de funcionamiento bipartito y comprende dos fases:

- 1) la primera etapa consiste en la preparación (diseño de normas de competencia laboral y programas formativos, estructuración de los instrumentos de evaluación, bancos y pruebas de diagnóstico, materiales didácticos, documentos y procedimientos, personal técnico, cronograma de actividades, etc.);

-
- 2) la segunda fase está dirigida a su aplicación concreta (diagnóstico de las competencias laborales, programas formativos, desarrollo del proceso de capacitación, etc.).

Por su parte, en el área pública se destacan experiencias desarrolladas en la empresa estatal de Combustibles, Alcohol y Portland, en cuyo ámbito se desenvuelven programas anuales de capacitación específicos para cada área de actividad y nivel jerárquico, fundamentalmente para la planta de refinería.

Con la finalidad de facilitar la rehabilitación, reocupación o reconversión laboral del personal enviado a Seguro de Desempleo, algunos convenios estipulan la obligación de los trabajadores a concurrir a los cursos de capacitación y formación profesional, sancionándose el incumplimiento injustificado con la pérdida del derecho a percibir el complemento de la prestación que abona la empresa.

En materia de financiación de la capacitación, puede señalarse que cuando la capacitación es prestada a través de servicios externos o ajenos a la estructura de la empresa, el apoyo financiero de la Junta Nacional de Empleo asume un papel preponderante.

Se trata de un órgano tripartito con competencia en materia de capacitación profesional a través de entidades públicas o privadas²⁰ y, para lograr el apoyo financiero que está habilitada a prestar, las partes interesadas (empresas u organizaciones de empleadores, y trabajadores y sus organizaciones) deben presentar un proyecto de capacitación. En caso de ser aprobado, la ayuda financiera que la Junta puede llegar a brindar es de hasta un setenta por ciento del costo total que insuma la capacitación.

En algunos casos, la financiación es solventada en un ochenta por ciento por la Junta Nacional de Empleo; el restante veinte por ciento es costado por la empresa.

En otros casos, es la empresa la que toma a su cargo el cien por ciento del costo de la capacitación, la que generalmente es contratada a terceros, especialmente cuando la necesidad de capacitación fuere el resultado de la introducción de nueva tecnología.

Otra modalidad de capacitación es la que se brinda por instructores de la propia empresa, que generalmente desarrollan procesos de capacitación continua a sus trabajadores; resulta frecuente que el empleador tome a su cargo el costo total de la formación.

La negociación colectiva de la formación profesional también ha previsto la creación de órganos especiales que concentran su esfuerzo en la elaboración,

20 BARRETTO GHIONE, Hugo, «El Mercado de Trabajo y la Reglamentación de la Junta Nacional de Empleo», en *Rev. Derecho Laboral* N° 176, Montevideo 1994, pág. 709 y sigs.

coordinación y organización de los programas de formación profesional. En este sentido, resulta elocuente la experiencia negociada y desenvuelta precisamente en la actividad de la construcción, a través de la creación de una Comisión Tripartita para encargarse de esta materia. Esta se encuentra integrada por un representante de la Asociación de Promotores Privados de la Construcción, otro del Sindicato Unico de la Construcción (S.U.N.C.A.) y un tercero designado por el Consejo de Educación Técnico Profesional (ente público de enseñanza que, entre otras, dirige la Escuela Superior de la Construcción). Los cometidos esenciales de esta entidad privada son los de impulsar acciones de cooperación, proponer iniciativas a las respectivas partes involucradas en el proyecto y evaluar su cumplimiento.

Similar orientación persiguen otras Comisiones de Capacitación, de integración paritaria, con representantes de la empresa y del sindicato, a efectos de elaborar proyectos de capacitación del personal en las diferentes tareas que comprende el giro desarrollado por las empresas, evaluar su aplicación y sus resultados y hasta analizar el nivel de capacitación de los trabajadores en la empresa.

En algunas prácticas de negociación colectiva, puede observarse que, con el fin de incentivar la concurrencia de los trabajadores a los cursos que ofrece la empresa, se establece el pago de un incentivo por asistencia a los cursos de capacitación.

Otras cláusulas disponen la obligación del empleador de capacitar a los empleados con el objeto de prepararlos para ocupar otros puestos de trabajo vacantes o a vacar y que, por sus características, requieren conocimientos específicos. Esta situación se plantea en sectores o empresas en las que se observa un grado importante de estabilidad laboral (expreso o implícito); en las que se producirán reestructuras, procesos de reconversión o introducción de nuevas tecnologías; o en las que se plantean conflictos colectivos por categorizaciones, como alternativa de transacción con la organización sindical para asegurar compromisos de paz social.

4.6. **Bolivia** constituye un ejemplo de desarrollo relativo de la negociación colectiva y más particularmente, de la formación profesional como uno de sus contenidos contemporáneos. El prototipo del modelo de relaciones laborales predominante, así como su funcionamiento dinámico, se ha sustentado en un bajo nivel de concertación de convenios colectivos típicos en comparación con la realidad de los países circundantes.

Por otra parte, son exiguos los datos estadísticos disponibles y el desarrollo bibliográfico sobre la materia, verificándose importantes dificultades de acceso a información representativa que permita establecer consideraciones, o indicar tendencias generales que traduzcan el estado de situación imperante en la realidad que se examina.

De todos modos, es posible señalar algún caso concreto en el que la capacitación ha sido negociada a través de un convenio colectivo, lo que confirma la excepcionalidad que presenta este tipo de cláusulas.

A vía indicativa, en junio de 1997, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. y sus trabajadores permanentes, representados por la Federación Sindical de Trabajadores de Entel, acordaron la suscripción de un convenio colectivo cuyos principales objetivos fueron señalados en el acuerdo como:

- a) el desarrollo integral de los Recursos Humanos de la empresa, respetando los derechos y conquistas laborales adquiridas y consolidadas, y definiendo las obligaciones de los empleados en consonancia con las metas de desarrollo y proyección empresarial;
- b) la ineludible calidad en la atención al cliente con productividad, eficiencia, transparencia, seriedad y esmero en el cumplimiento de las obligaciones laborales del trabajador, que permitan una exitosa competitividad empresarial, considerando a la actividad de la empresa como de servicio público esencial.

En esta convención, las partes celebrantes regulan un Capítulo (X) a los temas “De la Capacitación y Actualización”.

En primer lugar, se señala que la empresa y el sindicato ratifican como un interés fundamental asegurar la prestación de un servicio de la mejor calidad y con la mayor amplitud posible al cliente. Para ello se reconoce la necesidad de mejorar los niveles de capacitación y formación actuales, a través del potenciamiento y la introducción de nuevas tecnologías de gestión en la política de capacitación.

Siguiendo esta orientación, los celebrantes expresan que la capacitación, de un simple derecho, pasa a constituir una obligación del trabajador, obligándose a realizar los cursos de entrenamiento y formación que la empresa considere necesarios para el mejor desarrollo de las tareas y preparación de cada empleado, teniendo en cuenta los cambios tecnológicos, administrativos, comerciales y otros que se produzcan, según los proyectos y objetivos de la entidad.

En este punto, la aprobación de las evaluaciones correspondientes a la instrucción que se imparta asume incluso el carácter de una condición de empleo, resultando prioritaria para la movilidad laboral y la aspiración de desarrollo y crecimiento del trabajador (incluyendo promociones y otros beneficios vinculados con la calidad del trabajo desempeñado).

Entre las facilidades de capacitación y formación de sus empleados, la empresa reconoce que cuando la Escuela Sindical organice cursos, seminarios, talleres u otros análogos, se concederán permisos al personal, sin cargo a vacación. Similares facilidades se consagran a favor de los dirigentes sindicales y delegados de base respecto de Congresos ordinarios o extraordinarios.

Asimismo, se conviene que los trabajadores beneficiados con estas licencias con goce de haberes, deberán tomar los recaudos (por responsabilidad) para que, en su ausencia, el trabajo no sufra retraso ni alteración en su normal atención.

El ejemplo particularizado en el convenio de referencia, se inscribe dentro de la línea de los compromisos que el Ministerio del Trabajo y Micro Empresa, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la Confederación Obrera Boliviana asumieran ulteriormente en el Acuerdo Marco Tripartito que dio lugar a la Declaración de Santa Cruz de la Sierra de mayo de 1998.

También existen convenios colectivos celebrados en el marco de los programas de Empresas Públicas Capitalizadas, como por ejemplo Yacimientos Fiscales Petrolíferos Bolivianos (YPFB) en mayo de 1996, pero no se cuenta con información sobre posibles contenidos vinculados con la capacitación profesional.

4.7. Por su parte, la experiencia desarrollada en **Chile** presenta ciertas características propias con relación a los demás países de la región que se examinan en el presente estudio.

Corresponde señalar que la formación profesional constituye un centro de interés y una prioridad trascendente para el desarrollo del modelo económico productivo y de la consolidación del mercado de trabajo en el país, concitando la opinión coincidente de la mayoría de los actores sociales y del gobierno, que destacan su valor e importancia.

El Libro I del Código del Trabajo se denomina “Del Contrato Individual de Trabajo y de la Capacitación Profesional” y en el Título VI se refiere a la capacitación ocupacional. Pero en todo caso, el acento principal está puesto en la responsabilidad que a este respecto se atribuye a las empresas. Sin perjuicio de ello, los procesos de formación profesional se inscriben en su inmensa mayoría en el marco específico que la ley asigna al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ajustándose a las regulaciones que establece el Estatuto de Capacitación y Empleo, régimen que prevé mecanismos especiales para financiar la formación a través de instrumentos fiscales.²¹ La evolución reciente de la normativa (en especial, después de la sanción de la Ley N° 19.518 de 14/10/97) señala una tendencia hacia la configuración de ámbitos de participación de los actores en determinadas áreas de gestión de la capacitación profesional.²²

21 THAYER, William y NOVOA, Patricio, *Manual de Derecho del Trabajo*, t. II, 3ª edición, Ed. Jurídica de Chile 1998, pág. 393.

22 WALKER ERRÁZURIZ, Francisco, «El Trabajador y el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. Algunas reflexiones preliminares», en *Año Nacional de la Capacitación*, Asociación Chilena de Relaciones Industriales, 1998 (versión tipográfica), pág. 9 y sigs.; *Capacitación Laboral. La experiencia chilena*, Serv. Nacional de Capacitación y Empleo, Santiago de Chile 1999, pág. 18 y sigs.; Memoria SENCE 1994-1996, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Los datos disponibles indican un desenvolvimiento moderado de la formación profesional a través de la negociación colectiva. Al respecto, estadísticas que publica la Dirección del Trabajo reflejan el estado de situación en la materia. Sobre la base de una muestra representativa de instrumentos registrados (algo más de 5.300 acuerdos, que comprenden los contratos colectivos respecto de los cuales es obligatoria la inscripción y un número importante de convenios colectivos y de fallos arbitrales registrados voluntariamente por las partes), es posible visualizar la incorporación creciente de materias de interés mutuo para empleadores y trabajadores. Entre ellas, en 1996 y 1997 respectivamente, la capacitación representaba un 20% del total de la muestra, constatándose la suscripción de cláusulas con ese contenido en 502 y 547 instrumentos registrados respectivamente en cada período anual.²³

Debe tenerse presente que, tratándose el chileno de un modelo de amplia predominancia de los niveles de negociación descentralizados por empresa, la negociación de la formación profesional enfrenta similares reticencias a las expuestas respecto de otras realidades comparadas en la región. A ello debe agregarse que la legislación vigente admite mecanismos de negociación colectiva en los que no necesariamente debe participar como sujeto la organización sindical, pudiendo hacerlo en su lugar un conjunto de trabajadores coaligados al sólo efecto de celebrar un acuerdo colectivo, lo que en cierto modo debilita el interés por materias que, como la capacitación, poseen un contenido extra económico.

Por otra parte, las definiciones estratégicas en torno a la formación profesional han fortalecido el papel regulador del Estado en el funcionamiento y gestión de los programas de capacitación, en especial de aquellos que se imparten con una finalidad social (como los Programas Chile Joven, Mujeres Jefas de Hogar, MYPES, etc.). A lo largo de las tres últimas décadas se ha consolidado una estructuración centralizada, a través del fortalecimiento del SENCE como órgano rector, y aun cuando progresivamente se han abierto instancias de coordinación regionales, aquél constituye un punto de referencia para el desarrollo integral de la capacitación que torna muchas veces innecesaria la negociación formal entre las partes (empleador y sindicatos).

Las acciones de capacitación son encaradas desde el gobierno como una de las manifestaciones de la concertación social, determinando que a partir de las reformas de 1997, esta constituya *“un espacio de encuentro y de cooperación entre los actores más relevantes”*, dando cabida no sólo al Estado, a los empleadores y a los trabajadores, sino también a otros partícipes de los quehaceres de la sociedad (iglesias, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, etc.).²⁴

23 FERES, María Ester, «Sindicalismo y Negociación Colectiva: instrumentos de modernización», Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios No. 1, octubre de 1997, pág. 13; Banco de Datos del Departamento de Negociación Colectiva, Cuadros Estadísticos (Cuadro: Participación de instrumentos con beneficios adicionales seleccionados en el total de instrumentos colectivos en 1997).

24 LARRAECHEA LOESER, Ignacio, «Dos décadas de capacitación en Chile», en *Año Nacional...*, cit., pág. 5.

Ello se refleja en la incorporación de grados de participación a nivel macro-social, a través de la creación del Consejo Nacional de Capacitación y de los Consejos Regionales de Capacitación, como órganos tripartitos que cumplen funciones asesoras del Ministerio de Trabajo para el desarrollo y la aplicación de la política de capacitación en sus ámbitos respectivos.

Sin embargo, la ley ha mantenido el esquema básico en la materia, postulando mecanismos desconcentrados de participación directa de los trabajadores en la gestión de la formación profesional en el seno de la empresa. Al respecto, el acento legislativo ha sido puesto en el nivel microsocial y ello se logró con la implantación de los Comités Bipartitos de Capacitación. Estos Comités constituyen instancias participativas en la empresa con el propósito concreto de generar planes consensuados entre la dirección y sus trabajadores, incluyendo la evaluación de los programas y la definición de los contenidos que debería abarcar la capacitación profesional.

El carácter bipartito determina su integración con 3 representantes del empleador (uno de los cuales debe reunir la calidad de personal superior de la empresa) y 3 representantes de los trabajadores.

La regulación legal presenta algunas características peculiares en torno a estos órganos gestores de la participación colectiva que resulta interesante destacar.

En primer término, se establece que la conformación de los Comités será preceptiva en las empresas que empleen más de 15 trabajadores, lo que asegura –al menos en la intención formal- su funcionamiento en un espectro amplio de la organización económico productiva del país.

En segundo lugar, la representación de los trabajadores no ha sido reservada, necesaria ni exclusivamente, a la organización sindical; en efecto, ésta podrá asumir la totalidad de la representación cuando el número de trabajadores sindicalizados supere el 75% de los empleados de la empresa. Si el conjunto de afiliados se ubica entre un 50% y un 75%, el sindicato se asegurará 2 delegados; por el contrario si la adhesión se sitúa entre el 25% y el 50% de la plantilla de trabajadores, habrá un solo representante sindical. Respecto de los cupos no cubiertos por el sindicato, los trabajadores no afiliados procederán a nominar su o sus delegados por el procedimiento de una elección especialmente convocada al efecto.

Por último, corresponde destacar que solamente en aquellos casos en los que el Programa de Capacitación sea acordado con el Comité Bipartito, la empresa contará con los beneficios fiscales que le reconoce el ordenamiento legal vigente. Estos consisten en la posibilidad de efectuar un descuento de los gastos incurridos por concepto de capacitación de sus trabajadores en el pago del Impuesto a la Renta, régimen reglamentado sobre la base de criterios fiscales que tienden a incrementar la ayuda económica, en caso de que sus destinatarios

sean los dependientes que perciben remuneraciones individuales más bajas y se supone que son los que poseen menor formación en el trabajo. Se trata, pues, de una modalidad práctica que tiene el propósito de promover la ejecución de acciones formativas en el ámbito de las empresas.

Numerosos especialistas señalan que la opinión y la presencia activa de los trabajadores en la capacitación en el nivel de la empresa constituyen factores determinantes para su desenvolvimiento efectivo, porque aseguran el interés de aquellos en formar parte de los procesos formativos. No obstante esta opinión, un sector importante del empresariado y sus organizaciones representativas entiende que la administración de la formación profesional, como herramienta del desenvolvimiento económico y del éxito de las empresas, debería ser reservada en exclusividad al empleador. Si bien la negociación colectiva de la formación profesional no constituye una materia que restrinja o limite, en principio, la facultad de este último en cuanto a organizar, dirigir y administrar la empresa, ni resulta necesariamente ajena a ella (y por lo tanto no estaría excluida de los contenidos permitidos por la ley para negociar, según el art. 306 del Código de Trabajo), el empresario no debe delegar sus potestades de decisión en este ámbito, por lo que se rechaza la obligatoriedad de la existencia de Comités Bipartitos y la sujeción legal de los beneficios tributarios al previo acuerdo con éstos.²⁵

En general, los contratos y convenios colectivos que se refieren a la materia regulan aspectos tales como:

- la determinación de acuerdos sobre formación profesional, resultantes de la negociación en el ámbito de los Comités Paritarios;
- el establecimiento de programas de becas y de otras modalidades de capacitación para los trabajadores de la empresa;
- el alcance de esos programas y su carga horaria;
- el carácter voluntario u obligatorio de la formación para los trabajadores;
- si ésta habrá de considerarse como una carga de trabajo propia de las funciones que cumplen los trabajadores;
- si se impartirá dentro de la jornada laboral o se compensará;
- el reconocimiento de tiempo disponible para rendir exámenes cuando los trabajadores cursen estudios oficiales o académicos;
- la percepción de ayudas económicas de estudio.

25 WALKER ERRÁZURIZ, Francisco, cit., pág. 15.

5. Resumen de tendencias generales de la negociación colectiva sobre formación profesional en los países de la región

5.1. Considerando la descripción y los resultados que arrojan los estudios comparativos de las realidades nacionales precedentemente analizados, es posible sintetizar algunos lineamientos acerca de las tendencias de la negociación colectiva sobre formación profesional, con valor general para el área en su conjunto.

5.2. La orientación contemporánea de la negociación colectiva de los países de la región es indicativa de que, en la última década, se verifica una caída en el número de convenciones o acuerdos que son negociados colectivamente, dato que se acentúa en algunas realidades más que en otras (por ejemplo en Argentina y Uruguay, frente al fenómeno verificado en Chile y Brasil). En aquellos países en los que las prácticas eran menos extendidas o no existía una cultura de negociación colectiva, los cambios operados en los sistemas productivos, económicos, políticos y sociales, así como las transformaciones de los modelos de relaciones laborales ocurridas en similar período, tampoco han contribuido a mejorar la situación (sólo lo han hecho en términos relativos en Paraguay y muy escasamente en Bolivia).

5.3. Con referencia a la distribución por niveles de la negociación colectiva corresponde indicar dos conclusiones básicas. En los países en los que la negociación colectiva de empresa se encuentra promovida heterónomamente, se han mantenido las matrices tradicionales pese a la introducción de reformas normativas que admiten el desarrollo de negociaciones descentralizadas en niveles superiores (como aconteció en Chile y Paraguay). Las naciones con prevalencia de la negociación colectiva por rama, sectores de actividad, profesiones o grupos económicos, han desarrollado procesos constantes de desagregación, al punto que en grados variables la negociación por empresa se sitúa en una posición de predominio (tal lo que se verifica fundamentalmente en Argentina y Uruguay).

5.4. En cuanto a los contenidos de la negociación colectiva, se destaca una inclinación marcada a la ampliación de las materias que son objeto de acuerdo entre las partes; entre los nuevos contenidos, la formación profesional ha pasado a ocupar un lugar trascendente. Los indicadores estadísticos de las distintas muestras analizadas permiten establecer ciertas constantes en algunos países de la región (así lo señalan los porcentajes que representan el número de cláusulas sobre la materia, que oscila entre un 20% en Chile, un 23% en Argentina y un 28% en Brasil; el 75% al que se refieren los datos en Paraguay deben ser relativizados en la medida que se trata de un universo de acuerdos muy poco significativo desde el punto de vista de su número).

No solamente existe una fuerte declinación de la mano de obra empleada en los sectores industriales, sino que esta realidad determina incluso que la mayor parte de las estadísticas nacionales comparadas exhiban una prevalencia de negociaciones colectivas sobre formación profesional en las actividades de servicios.

5.5. Los contenidos de las negociaciones en materia de capacitación son muy variados. Numerosos casos analizados se limitan a establecer enunciados generales acordados entre los actores sociales, pero si bien en principio estos convenios pueden aparecer como reglas programáticas, la consagración de cláusulas que establecen que la formación constituye un derecho de los trabajadores acompaña las tendencias universales y genera la expectativa de un desarrollo cada vez más sistemático y concreto para su ejercicio y efectividad futuras. Esta recepción de principio se refuerza aún más, en la medida que muchos convenios colectivos sientan la premisa de que este derecho constituye, al mismo tiempo, un deber de los trabajadores a calificarse y de los empleadores a ofrecer oportunidades de formación profesional.

Los fines de la capacitación profesional asumen una doble proyección. Por un lado, las convenciones colectivas ratifican la función individual que se le reconoce a los procesos formativos, procurando el mejoramiento de las habilidades y capacidades personales de los trabajadores para desempeñar específicamente tareas remuneradas, acceder o contar con posibilidades de movilidad en el mercado de trabajo, y facilitando la nivelación de los conocimientos generales de aquellos que no han podido acceder a estándares educacionales medios impartidos a través de la educación formal. Por otra parte, la negociación de la capacitación se compadece con la satisfacción de los grandes objetivos de las empresas en una realidad globalizada y de constante transformación tecnológica. La formación es apreciada como un valor agregado para las finalidades productivas, la incorporación de conocimientos y tecnologías, la competitividad, la reducción de costos laborales, la calidad y la mejora continua en la prestación de servicios y producción de bienes, la polifuncionalidad y la generación o sostenimiento de puestos de trabajo sustentables.

Sin lugar a dudas, en la mayor parte de los países analizados, merecen especial consideración los esfuerzos dirigidos a la negociación colectiva de la capacitación profesional en actividades protegidas (como las que corresponden a las PYMES o a las microempresas), en modalidades contractuales promovidas (aprendizaje, pasantías, becas) o de sectores más vulnerables de trabajadores (menores, mujeres jefes de hogar, discapacitados, analfabetos).

Predomina ampliamente la preferencia por negociación de la formación profesional en el ámbito de la empresa, sea a través de prestaciones directas (instrucción interna), o indirectas (instrucción a través del sistema formal educativo de cada país, de entidades especializadas o de las propias organizaciones sindicales).

Para ello se consagran distintas facilidades, fundamentalmente a través de la concesión de tiempo disponible para los trabajadores o de la afectación de las horas de trabajo para la capacitación, y del reembolso total o parcial de las expensas y gastos que deban dispensar los empleados, del otorgamiento de becas o bolsas de ayuda y de la constitución de fondos especiales para formación profesional.

Asimismo, la capacitación es promovida en la empresa, aceptándose que constituya un factor para la carrera funcional de los trabajadores que se capacitan y concediendo beneficios económicos que premien el esfuerzo de calificación (sobresueldos, primas, suplementos por competencias).

La negociación colectiva conforma un mecanismo, además, de intensificación de modalidades participativas de los actores sociales en las relaciones laborales en el ámbito de la empresa. El sindicato comienza a asumir roles de coparticipación en la fijación de objetivos, diseño de las modalidades de prestación, elaboración de programas y calendarios, elección de capacitadores y evaluación de los resultados de la formación impartida. En ocasiones, es la propia organización sindical la que asume el papel de entidad formativa, con el apoyo de la empresa y respaldo financiero externo. Con frecuencia, las experiencias desarrolladas generan ámbitos institucionalizados para la participación, de conformación bi o tripartita (Comités, Comisiones o Consejos de Capacitación Laboral).

5.6. Sin perjuicio de lo señalado, es necesario identificar la presencia de algunos factores que constituyen dificultades para el desenvolvimiento armónico y sostenido de estos procesos, aunque en definitiva no es previsible que posean significación suficiente para determinar un cambio de tendencia en la materia.

Entre los obstáculos que ha encontrado la negociación colectiva de la formación y calificación profesional, se destaca la existencia de una corriente de opinión -atribuible principalmente a un sector de opinión del empresariado- que preconiza la libertad de gestión de los recursos humanos y la contratación de mano de obra, recurriendo exclusivamente a modalidades de capacitación unilaterales y privadas, con prescindencia de la participación sindical y de cualquier tipo de articulación con los sistemas públicos.

Por su parte, ciertos sectores sindicales de los países de la región rechazan participar en procesos de formación con intervención de las organizaciones de trabajadores por razones estratégicas o ideológicas, mientras que otros han reclamado regulaciones legales heterónomas para promover la capacitación y garantizar la obligación de negociar colectivamente en la materia, en vista de su escaso poder de convocatoria frente a los empleadores, lo que les impide un desarrollo adecuado de la autonomía colectiva.

Algunos Estados desatienden la importancia sustantiva de la negociación colectiva más allá de las declaraciones formales y abrogan para sí un papel principal en la gestión de la formación profesional, pese a reconocer la necesidad y conveniencia de la participación de los actores sociales. Una excesiva centralidad en la determinación de programas y acciones, y la administración o la financiación de las modalidades de oferta capacitación pueden coartar el desenvolvimiento de las iniciativas privadas y estrechar el campo de actuación efectiva de la autonomía colectiva de las partes interesadas, en detrimento de sus propios resultados.

5.7. De todas formas, parece indiscutible que existe un común denominador en las experiencias desarrolladas a lo largo de la década, indicativo del afianzamiento de la dirección por la que está transitando, o hacia la que se encamina la negociación colectiva sobre formación profesional en los seis países de América del Sur. Existe, sin duda, una tendencia a la inclusión de la formación profesional en la negociación colectiva, tendencia que debería ser alentada y encauzada.