
II

DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

1. Diálogo social y Formación Profesional en la Argentina de los noventa

Tal como se indica en la introducción, el sistema de relaciones laborales argentino tiene una fuerte impronta negocial, caracterizada por una intensa interacción entre los actores sociales entre sí y entre éstos con el estado. Los análisis difieren en cuanto al signo y calidad de este intercambio y coinciden en cuanto a su persistencia, salvo en etapas de interrupción democrática.

En la Argentina de los noventa, esta tendencia se encuentra ante una fuerte restricción que le impone el proceso de reforma estructural en la economía del país, lo que implica escasos “grados de libertad” para la negociación social, tanto en el ámbito privado del mercado de trabajo, como en el espacio público de vinculación entre los actores sociales y el estado.

Iniciada la gestión de gobierno del Presidente Menem, una primera experiencia de diálogo social se ubica en el proceso de negociación entre el estado y los actores sociales en torno al debate sobre el proyecto que dará lugar a la sanción de la Ley Nacional de Empleo en 1991. Los analistas entrevistados difieren en cuanto a la calidad de dicho intercambio. Una interpretación lo asimila al mecanismo de legislación consensuada italiano : *“No es una norma que el Ejecutivo pone sobre la mesa, sino que su sanción fue un proceso con fuerte intervención del sector empresario, la CGT, con muchas jornadas de discusión encabezadas por el propio ministro... también es largo el trámite y el debate parlamentario...”*. Otros analistas admiten el fuerte intercambio previo a la sanción de la ley, aunque el mismo *“no tenía lugar entre actores representativos, sino fuera de las mesas de concertación, de un modo muy informal”*.

Para los fines del presente trabajo éste es un hito central, ya que la nueva norma instala en la agenda nacional la cuestión del empleo y de la formación profesional. Esto tendrá consecuencias sobre la propia estructura de la administración laboral, estableciendo en jurisdicción del Ministerio de Trabajo estructuras específicas para el desarrollo de políticas en ambas temáticas. Un primer intento de institucionalizar el diálogo social en torno a una amplia agenda de ítems sociolaborales que inclu-

yen la cuestión del empleo y la formación profesional, reside en la intención de revivir un remozado esquema del ahora denominado “Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil”, creado por la Ley de Empleo y frustrado en su concreción posterior.

El paso siguiente lo constituye el proceso de preparación, firma y seguimiento del “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” firmado en julio de 1994 en un contexto de “explosión” de la tasa del desempleo.⁴⁵ Aquí es donde se encuentran las mayores coincidencias entre los especialistas, en calificarlo como *“el intento más serio de concertación social”, “la expresión máxima del acuerdo y diálogo social en la etapa”*, aunque también - como se explica en el apartado dedicado a su análisis - se enfatizan las frustraciones por la distancia entre lo ambicioso de sus contenidos y la estrechez de sus resultados.

El Acuerdo Marco tuvo efectos “en cascada” en la instalación de ámbitos de acuerdo e intercambio en áreas temáticas y regiones. Incluye consideraciones sobre acuerdos regionales (ARENA), o instancias específicas de tratamiento de la formación profesional. Estos instrumentos tienen importancia en cuanto a la instalación de un “lenguaje del tripartismo”, y a la incorporación de la formación laboral en la agenda del Ministerio de Trabajo, pero adolecen de un síntoma común: no logran concretar los mecanismos de participación institucional previstos para garantizar el seguimiento de los compromisos asumidos por las partes.

Esta convocatoria fuerte del MTSS al diálogo social tripartito, no tiene continuidad en los años sucesivos a la firma del Acuerdo Marco, afirmación sobre la que existe coincidencia entre los analistas consultados. En el campo específico de la formación profesional se sucede una etapa de mayor unilateralidad en las decisiones de política pública en la materia, con hegemonía de iniciativas coyunturales del estado nacional –MTSS– vinculadas a la atención del desempleo.

Se desarrollan simultáneamente otras iniciativas y acciones de capacitación laboral que contaron con la participación conjunta de empresarios y trabajadores, aunque de prioridad menor en la asignación de recursos públicos.

Hacia 1997 se vuelven a impulsar instancias tripartitas en la órbita del MTSS dedicadas al tratamiento de temáticas laborales en el marco de la integración regional del MERCOSUR. Junto con otras líneas y programas que habrán de impulsar la participación activa de los actores sociales, se revitaliza una nueva dinámica del diálogo social, esta vez institucionalizado en mecanismos específicos de participación. Su abordaje será encarado en el capítulo siguiente.

45 Como se describe en el capítulo siguiente, el Foro Tripartito tiene una doble integración : corporativa (entidades representativas del empresariado y los sindicatos en el nivel nacional) y sectorial (representantes de los sectores se estructuran a partir de perfiles profesionales explícitos, que especifican las competencias profesionales que deben

Por otra parte, desde la administración educativa se abren instancias de consulta y participación social, a través de distintos ámbitos de nivel nacional y sectorial. Serán igualmente objeto de tratamiento en el próximo capítulo.

La revisión de esta década da cuenta de discontinuidades, alternancia entre reformas unilaterales y convocatoria al diálogo social o entre instancias tripartitas y “*diálogo de a dos*” (GOLDIN, 1996). Estas vicisitudes se transfieren al terreno de la formación profesional, espacio que en la etapa fue objeto de convocatorias erráticas, que carecían de un marco político integrador y con instancias de convocatoria social superpuestas desde las esferas laboral y educativa: persiste el reclamo de los actores sociales por la creación de una “*ventanilla única*”, figura que expresa la demanda por una coherencia en la política y la representación unificada del actor estatal.

2. Acuerdos Sociales que Incluyen Compromisos sobre Formación Profesional

Acuerdos de Nivel Nacional

En este nivel, se incluye una serie de acuerdos o documentos de consenso celebrados entre el gobierno y las partes sociales en el nivel nacional de las representaciones, y que cuentan con compromisos específicos en materia de Formación Profesional.

Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social. Julio, 1994

Este Acuerdo (AM) fue firmado en un contexto de creciente agudización del desempleo y -de acuerdo a las palabras de un especialista con protagonismo en la etapa- de “*sucesivos fracasos en la intención reformadora del gobierno en el área laboral... era muy difícil implementar las reformas, había compromisos contraídos con el FMI que incluían condiciones de reforma al sistema de administración de fondos jubilatorios, o al sistema de riesgos de trabajo...*”. El gobierno nacional y particularmente la administración laboral a cargo del Ministro Caro Figueroa, decidió encarar la convocatoria a una instancia de diálogo social que sustentara un proyecto global de reforma laboral, con énfasis en la definición de políticas que atendieran de un modo integral la problemática del desempleo.

El Acuerdo fue firmado el 25 de julio de 1994. En representación del gobierno nacional, fue suscripto por el Presidente de la Nación y los Ministros de Trabajo y Economía. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue el ámbito estatal de convocatoria y seguimiento de los compromisos asumidos.

La integración sectorial de los firmantes del Acuerdo repitió el esquema tradicional de la representación corporativa argentina: pluralidad del actor empresario y unicidad del actor sindical. Por el empresariado, los firmantes fueron los directivos de las grandes entidades nucleadas en el “grupo de los

ocho”, estando inicialmente ausente la representación de la pequeña y mediana empresa (PyMES). Este sector hizo sentir su reclamo por haber quedado fuera de la convocatoria, y fue posteriormente invitado a participar, integrándose a los ámbitos consultivos específicos derivados del acuerdo (Comisión de Seguimiento de la Ley N° 24.467).

El sector trabajador participó a través de la Confederación General del Trabajo (CGT) y fueron firmantes, además del Secretario General de la entidad, seis miembros de su Comisión Directiva, pertenecientes a grandes sindicatos de los sectores transporte y servicios (ferroviarios, sanidad, bancarios, comercio, estatales, obras sanitarias) integrantes de un núcleo sindical aliado al gobierno nacional.

El objetivo principal del Acuerdo se resume en el tercer párrafo contenido en su preámbulo, que expresa: “...*por lo tanto, al igual que sucede en otros países del mundo, la defensa del empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo, y la atención de las necesidades de formación profesional, deben alcanzar la jerarquía de objetivo nacional capaz de convocar al esfuerzo y entusiasmo de todos los argentinos...*”

Los aspectos temáticos están divididos en 14 puntos sustantivos que abarcan la problemática laboral y 3 aspectos procedimentales. Estos son : 1. Empleo; 2. Acuerdos regionales para el empleo; 3. Derecho de información; 4. Solución de conflictos individuales; 5. Higiene y seguridad en el trabajo; 6. Participación de los trabajadores; 7. Formación profesional; 8. Asignaciones familiares; 9. Protección de riesgos del trabajo; 10. Negociación colectiva; 11. Administración de inspección del trabajo; 12. Reforma de la ley de quiebras; 13. Reforma integral de las relaciones laborales; 14. El marco internacional de las relaciones laborales; 15. Comisión de redacción y seguimiento; cláusula final; 17. Calendario.

En cuanto al carácter de los compromisos expresados en el Acuerdo Marco, se pueden distinguir tres tipos de productos derivados del mismo :

a) *declarativos*, expresan diagnósticos, objetivos y propuestas genéricas para cada uno de los apartados temáticos.

b) *normativos*, incluyen propuestas específicas que derivaron en proyectos de reforma normativa, con diferente resultado en cuanto al grado de consenso y la eficacia en su implementación: propuesta de promoción del empleo (base de la futura Ley 24.565), derecho a la información (proyecto del Ejecutivo sin tratamiento posterior); sistema de solución de conflictos individuales (base de reforma del Servicio administrativo de mediación y conciliación); higiene y seguridad en el trabajo y protección de riesgos del trabajo (reforma posterior del sistema vigente); negociación colectiva; administración e inspección del trabajo, ley de quiebras; reforma integral de las relaciones laborales que contemple la singularidad de las pequeñas empresas (Ley N° 24.567).

La “legislación negociada” como producto del AM es destacada en un estudio comparado sobre la concertación social en América Latina, en el que se caracteriza al Acuerdo Marco argentino como una de las pocas experiencias con efectos concretos en la realidad nacional (ERMIDA URIARTE, 1998).

c) *participativos*, a través de la promoción de dos tipos de instrumentos. Por una parte, nuevos *acuerdos sociales* específicos en algunas de las áreas temáticas (Acuerdo Regional para el Empleo, con ámbito territorial en el Norte Argentino); otros “*espacios de diálogo entre los interlocutores sociales representativos en cada una de las regiones del país*”; Acuerdo Nacional de Formación Profesional. Por otra parte, se promueve la creación de *organismos tripartitos* que institucionalicen el diálogo sobre los principales aspectos de la política sociolaboral (Consejo del Sistema Nacional de Previsión, Consejo Nacional de Formación Profesional, Consejo Asesor del Fondo Nacional de Empleo, Comisión Nacional para la Mediación y la Negociación Colectiva).

TRATAMIENTO DE LA FP EN EL ACUERDO MARCO

La Formación Profesional tuvo un lugar relevante en el Acuerdo. Ésta aparece entre sus objetivos generales y se incluyó un apartado específico (capítulo 7) para su tratamiento. Su contenido es altamente programático, limitado al enunciado de grandes objetivos, sin la remisión a compromisos concretos que involucren asignación de recursos a iniciativas comunes.

A los destinatarios se los define como “ocupados que requieren formación continua”, “desocupados”, y “demandantes del primer empleo”.

Los objetivos definidos en materia de FP contienen metas genéricas para programas públicos (cobertura de 1.000.000 de trabajadores en el Plan Quinquenal; 200.000 beneficiarios de Proyecto Joven; apoyo especial a los programas “consensuados por los actores sociales”) y estímulo a la institucionalidad del diálogo social. En esta dirección, se incorporó la propuesta de formular un Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional y la pretensión de constituir un órgano tripartito que discutiera la temática, con representación del estado, el empresariado y los trabajadores (el Consejo Nacional de Formación Profesional).

Si bien estos mecanismos participativos no llegaron a implementarse, expresaron un consenso en la necesidad de institucionalizar la FP que tiene relevancia dada la amplitud de la participación de actores firmantes, y las sucesivas iniciativas que, en esta dirección, se impulsaron desde las órbitas laboral o educativa. Puede afirmarse entonces que el Acuerdo Marco es un valioso antecedente para cualquier intento de diálogo social en la materia.

Existe consenso entre especialistas con protagonismo en la etapa de elaboración y seguimiento del Acuerdo Marco, en considerarlo como un instrumento relevante en cuanto a la agenda y la amplitud de actores intervinientes (el déficit en cuanto a la representatividad del sector PyMES fue subsanado posteriormente con la inclusión de las entidades del sector a comités tripartitos de seguimiento), si bien también lo caracterizaron como *“un acuerdo entre débiles”*, con referencia a la situación vulnerable del Ministro de Trabajo y a una CGT que priorizaba la *“supervivencia organizativa, lo que implicaba una decisión de no producir rupturas, de confrontar dentro de ciertos límites, ya que se trataba de una etapa de retroceso sindical ante los fuertes cambios estructurales...”*

Respecto del impacto o eficacia práctica de los compromisos, se destacan como los efectos de mayor éxito, los alcanzados en las áreas de *promoción del empleo* y *Ley para PyMES*. En ambas se constituyeron instancias tripartitas de efectiva participación en la producción normativa derivada del Acuerdo. Otro sub-producto de eficacia práctica es la elaboración del nuevo régimen de riesgos del trabajo, aunque la evaluación es más débil en cuanto al consenso efectivamente logrado en esta materia.

En cuanto a las consecuencias del Acuerdo sobre el estímulo a instancias de diálogo social y de participación, el impacto no es unívoco. Puede afirmarse que el Acuerdo Marco promueve la diseminación del diálogo social en distintas áreas del sistema de relaciones laborales (comisiones de seguimiento específicas, comisión tripartita de FP), y su descentralización en el nivel regional (Acuerdo Regional del Norte Argentino), pero por otra parte no logra consolidar instancias de participación en ninguna de las esferas previstas (institutos que no alcanzan constitución efectiva). Esto último constituye una de las principales debilidades al analizar el impacto del Acuerdo Marco, y que resume una característica de la concertación social en la Argentina, como es la ausencia o inestabilidad de ámbitos que institucionalicen el diálogo tripartito.

Consejo Nacional de Capacitación y Formación Laboral. Marzo, 1995

El 27 de marzo de 1995 por Decreto presidencial (N° 440/95) se crea el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Laboral, organismo que no alcanzó una instancia de constitución efectiva⁴⁰.

En los meses previos a la promulgación del Decreto de su creación, se desarrollaron debates al interior de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Marco en materia de FP, en el ámbito del MTSS. La comisión no tuvo continuidad más allá de este producto preliminar, pero los contenidos del Decreto

40 El Consejo no llegó a operativizarse más allá de su constitución formal. Por esta razón, no hemos incluido su análisis en el Capítulo III, donde se relevan instancias efectivas de participación social. Sin embargo, la elaboración del texto de constitución del Consejo, tuvo una dinámica activa de intercambio estado-actores sociales en torno a la institucionalidad de la FP.

dan cuenta de consensos logrados entre representantes de los Ministerios de Trabajo y Educación, y de representantes de la CGT y del sector empresario, respecto de un principio de institucionalidad en materia de FP.

La Presidencia del Consejo estaba asignada al Presidente de la Nación, y en cuanto a la *representación* de las partes, el Decreto no particulariza condiciones para su integración más allá de la representación numérica de miembros por sector.

En cuanto a la representación *estatal*, se establecía la delegación del Poder Ejecutivo Nacional en los Ministros de Trabajo y Seguridad Social, Cultura y Educación y de Economía, Obras y Servicios Públicos. La representación de los *trabajadores* otorgaba a la CGT una participación de tres miembros, e idéntico número para la representación de los *empleadores*, los que serían designados por las ocho entidades firmantes del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social.

La *dinámica de funcionamiento* propuesta se basaba en principios de informalidad, agenda abierta, buena voluntad de partes y compromiso recíproco. Y de modo genérico se establecía la integración de una Comisión de apoyo y eventuales comisiones técnicas tripartitas.

El organismo propuesto en esta etapa, de acuerdo a las funciones que le fueran asignadas, era de carácter consultivo, de concertación y seguimiento de políticas en materia de formación para el trabajo. No preveía funciones de carácter ejecutivo, ni consecuente gestión de fondos destinados a la formación. Tenía el carácter de un Consejo en el nivel marco, y la intención de las partes era avanzar hacia niveles de mayor especificidad de funciones y descentralización territorial, en futuras instancias articuladas con este organismo central.

Quedó pendiente la elaboración de una nueva normativa para operacionalizar el Consejo creado, como así también se interrumpieron las convocatorias a la Comisión de Seguimiento del AM en materia de formación profesional, con la consecuente frustración de actores sociales y equipos técnicos. Cuestiones vinculadas a la emergencia ocupacional fueron el eje de las acciones del MTSS en etapas posteriores, por lo que una vez más quedó trunco un importante instrumento de concertación emanado del ámbito laboral.

*Propuesta de Acuerdo Marco sobre Formación Profesional.
Documento de Consenso del CoNE-T. Noviembre, 1997*

A continuación, se presenta un acuerdo originado en un órgano consultivo que funciona en la órbita educativa en el nivel nacional, como es el Consejo Nacional Educación Trabajo (CoNE-T). Como todos los documentos emanados de dicho instituto⁴¹, tiene alcance de documento de consenso preliminar. Se preveía someterlo a un proceso consultivo y a la aprobación por parte del Consejo

Federal de Educación, instancias que no llegaron a cumplirse hasta la fecha, debido, en parte, a cambios institucionales producidos en el área educativa.

El documento refleja el consenso alcanzado, en primer lugar, por los equipos técnicos integrantes de la Subcomisión de FP de la Comisión Técnica del Consejo Nacional Educación Trabajo (CoNE-T), compuesta por : Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Confederación General del Trabajo, Gremios Docentes, Cámaras Empresariales y Cámaras de Institutos de Enseñanza Privada⁴².

A pesar de su carácter preliminar, y de que muchos de sus contenidos fueron reformulados en documentos de consenso posterior⁴³, al emanar de un órgano tripartito y multisectorial, la propuesta de Acuerdo Marco sobre FP es un importante antecedente en materia de diálogo social en la formación profesional.

El documento define a la formación profesional en el marco de la “Formación Técnico-Profesional” (FTP), y especifica sus funciones en los actuales contextos de globalización y competitividad: garantizar la formación del trabajador como ciudadano, la promoción social y la elevación del nivel de calificación de los trabajadores y el reconocimiento nacional, regional e internacional de las competencias adquiridas en el sistema educativo y en el sistema productivo.

En cuanto al encuadramiento de la FP en su articulación con el sistema educativo y el mundo del trabajo, se expresa un doble reconocimiento: por una parte, la FP como un Régimen Especial, previsto en el Art. 11 de la Ley Federal de Educación, cuyo acceso esté abierto a todos independientemente del grado de conocimiento adquirido por vía académica. Por otra parte, la FTP integra un sistema que articula educación y trabajo en cuanto la Ley Nacional de Empleo (N° 24.013) señala la necesidad de que el MTSS incluya, junto a las acciones y servicios de empleo definidos por ella, acciones de capacitación sujetas a acuerdos entre actores del sistema productivo, del trabajo, del sistema educativo y del estado. En las áreas de gobierno relacionadas con la educación y el trabajo, el subsistema de FTP creará instancias interinstitucionales de orientación y asistencia técnica para la definición de las competencias de cada perfil profesional y la certificación de las instituciones habilitadas para construir las currículas de esos perfiles e impartir acciones de formación. Estos desarrollos curriculares deberán ser acreditados por el sistema educativo y prever la certificación de los individuos por una instancia que integre los actores sociales en la evaluación de las competencias adquiridas.

A continuación se incluye una síntesis de los ejes más salientes del documento:

41 Ver en capítulo III, referencia al “Acuerdo Marco para los Trayectos Técnico-Profesionales”.

42 En el capítulo III, II.1, se describe la dinámica del CoNE-T, y de otras instancias participativas en el ámbito del INET-Ministerio de Cultura y Educación.

43 Documentos presentados por el INET al CoNE-T, considerados al final del presente apartado.

EJES DEL DOCUMENTO DE CONSENSO DEL CoNE-T

La FTP brinda educación para y en el trabajo, se orienta a la equidad social, la productividad, la modernización de la economía y la integración en el MERCOSUR. Ella es un instrumento estratégico para el desarrollo social y humano que contempla entre sus objetivos fundamentales: ampliar la formación básica de las personas, desarrollar competencias técnico profesionales polivalentes, implementar capacitaciones focalizadas, incluir a diversos grupos poblacionales, instituir un sistema de evaluación de competencias consensuada por la comunidad educativa, propiciar la creación de un sistema nacional de relevamiento y normalización de competencias, promover formas innovadoras de gestión de las instituciones con la participación activa de los actores sociales, constituir mecanismos de concertación social para definir y evaluar las competencias requeridas, brindar asesoramiento técnico pedagógico e impulsar la formación y actualización docente.

Las acciones de FP deben ser diseñadas en base a perfiles con una cartera de competencias básicas, integrarse en itinerarios profesionales que amplíen la empleabilidad de las personas, tomar en cuenta los contextos locales, sectoriales y tecnológicos, e implementar formas de reconocimiento y articulación con la educación formal. Los perfiles profesionales serán construidos progresivamente por organismos articulados con los Ministerios de Educación y de Trabajo, y se integrarán en un banco de datos para su inclusión en familias profesionales y posterior validación y normalización.

Las modalidades de FTP recuperarán y profundizarán la educación tecnológica adquirida por las personas en la EGB, la educación Polimodal y los Trayectos Técnico Profesionales (TTP). Las acciones de FP se organizarán teniendo como piso las competencias básicas de lectoescritura, expresión y lógico matemáticas desarrolladas por la EGB y las competencias generales y de fundamento científico tecnológico proporcionadas por el ciclo Polimodal. Tendrán además, como finalidad, complementar las competencias adquiridas en la formación por TTP de manera que podrán ser diseñadas como módulos de uno de ellos. Las ofertas de FP pueden ser diseñadas también como módulos de complemento de una formación técnico profesional superior y/o universitaria.

Al integrarse por niveles de competencias la FTP reconoce los siguientes niveles de calificación: introducción al mundo del trabajo, calificación inicial, calificación ocupacional, calificación técnica, calificación tecnológica de especialización y calificación tecnológica de alta especialización. Todos estos niveles preverán mecanismos de recuperación de capacidades básicas y formas de reconocimiento acumulativo de las competencias básicas y técnicas, de modo de establecer equivalencias con la educación formal.

Con posterioridad, hacia septiembre de 1998, el INET elaboró diversos documentos que, respecto de lo establecido en el Acuerdo Marco, avanzan significativamente en los esquemas institucionales aplicables a la FTP y en los procedimientos de certificación de competencias. En la medida que dichos documentos fueron consensuados en el CoNE-T, se incluye a continuación una síntesis de las novedades que incorporan al texto del Acuerdo Marco comentado más arriba.

EDUCACIÓN DE ADULTOS Y FTP: PROPUESTA DE CENTROS TERRITORIALES DE EDUCACIÓN PERMANENTE

El documento introduce conceptos como el de “*aprendizaje durante toda la vida*” y el de “*sociedad educativa*”, orientados a valorar la experiencia de vida y de trabajo como oportunidad y espacio de aprendizaje. Desde un punto de vista práctico, este documento ofrece básicamente dos novedades respecto de lo establecido en el Acuerdo. La primera es de naturaleza institucional. Los centros educativos incorporarán espacios específicamente no educativos -empresas, centros de trabajo, organizaciones comunitarias- como “*componentes integrales*” de sus programas formativos, susceptibles por consiguiente del reconocimiento formal como “*ámbitos de aprendizaje asociados*”. La segunda apunta a una mayor especificación técnica de las equivalencias entre los niveles de calificación a proporcionar por la FTP y los de la educación general.

FORMACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL: CERTIFICACIÓN DE APRENDIZAJES

Esta propuesta avanza substantivamente, respecto del Acuerdo, al definir las bases institucionales y procedimentales de un “*sistema federal de certificación de aprendizajes para la FTP*” que distingue dos tipos de certificación: las “*titulaciones técnicas*”, que certifican competencias para áreas ocupacionales amplias y las “*calificaciones profesionales*” que lo hacen para competencias en ocupaciones específicas. El sistema establece cuatro niveles de certificación para una jerarquía que aumenta, desde el *nivel I* al *nivel IV*, en referencia al grado de complejidad de los conocimientos, saberes, actividades, problemas y tipo de responsabilidad recubiertos por los certificados. Las titulaciones técnicas podrán ser sólo de “*nivel III*” y de “*nivel IV*” (superior) y las calificaciones profesionales abarcarán los cuatro niveles.

De este modo, el sistema propuesto establece las formas de reconocimiento formal de la FP concebida por el Acuerdo Marco. Preverá, entonces, un esquema de certificaciones de manera que la

formación reconocida por un certificado es, a su vez, reconocida como “*parte integral*” por otra del mismo nivel (articulación horizontal) o como “*requisito*” para otro certificado (articulación vertical).

En el plano de los diseños de sus trayectorias posibles, la FP encuentra así las primeras especificaciones formales.

*Documento de Consenso del Foro Tripartito del Area de Calificación
y Formación Profesional de la Comisión Temática II, SGT 10:
“Certificación de Competencias. Propuesta Argentina”. Septiembre, 1998*

El presente documento fue suscripto por representantes del Foro Tripartito Argentino del Área de Calificación y Formación Profesional de la Comisión Temática II (“Empleo, Migración y Formación Profesional”) del Subgrupo de Trabajo 10 del Mercosur⁴⁴.

El Documento fue firmado en Buenos Aires el 17 de septiembre de 1998. Por parte del estado nacional fue suscripto por funcionarios de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del MTSS. A la fecha de firma de este acuerdo, todavía no integraba el Foro Tripartito el Ministerio de Cultura y Educación, que fue incorporado posteriormente. Por el lado empresario, firmaron la Unión Industrial Argentina y representantes sectoriales⁴⁵ de las cámaras de fabricación de autopartes y de turismo (hotelería-gastronomía). Por el sector sindical, participaron representantes de la Confederación General del Trabajo y dirigentes de las actividades metalmecánica y gastronómica.

A diferencia de otros acuerdos más amplios (AM, ARENA) que tienen una agenda multitemática dentro del campo de las relaciones laborales, este documento es específico sobre Formación Profesional: sus contenidos están exclusivamente orientados a esta temática, y los actores firmantes lo elaboran desde un ámbito como el Foro Tripartito, de incumbencia específica en FP.

44 En el Capítulo III se incluye el análisis de la dinámica institucional de los Foros Tripartitos General y sectoriales y su participación en la Comisión Temática II sobre “Migraciones, Empleo, Calificaciones y Formación Profesional”, del Subgrupo de Trabajo 10 del Mercosur.

45 Como se describe en el capítulo siguiente, el Foro Tripartito tiene una doble integración : corporativa (entidades representativas del empresariado y los sindicatos en el nivel nacional) y sectorial (representantes de los sectores seleccionados para el desarrollo de experiencias piloto de certificación de competencias laborales: metalmecánica, turismo y construcción). A la fecha del presente acuerdo, el sector construcción no estaba formalmente incorporado al Foro.

SÍNTESIS DEL DOCUMENTO DE CONSENSO DEL FORO TRIPARTITO

El documento se estructura en 4 apartados : 1. Conceptualización acerca de la certificación de competencias. 2. Marco institucional. 3. Experiencias piloto de formación profesional y certificación. 4. Estado de avance y propuestas de plan de acción.

El objetivo principal está centrado en la preocupación por lograr acuerdos sobre algunas conceptualizaciones de base en relación al tema de la certificación de competencias laborales. Se incluyen aproximaciones en la definición de competencias, y se señalan dificultades, oportunidades y desafíos presentes en la construcción de un Sistema de Certificación, tanto para el ámbito local como regional. Sistema que - tal como señala el documento - deberá construirse e institucionalizarse con la intervención de los actores del mundo del trabajo y la educación. En este escenario, la articulación institucional define roles y funciones de cada agente interviniente, rescatando la necesaria unificación de metodologías y la elaboración de estructuras regulatorias que permitan establecer sistemas de equivalencias con los niveles de educación formal y con la certificación de perfiles profesionales.

Junto a la inclusión de tales apartados, de tipo conceptual sobre la noción de competencia laboral y los requisitos institucionales de un sistema nacional, el documento incluye propuestas concretas para su implementación en el marco de los Foros Sectoriales Tripartitos: Sintetiza la intención de avanzar en el desarrollo de experiencias piloto de formación profesional y certificación basadas en competencias, aplicadas a dos sectores de actividad : metalmecánico y turismo. El documento incluye lineamientos de un plan de acción (objetivos, actividades, metodologías) con el fin de llevar adelante las experiencias piloto en el marco de los compromisos asumidos.

Este primer consenso del Foro Tripartito tiene particular relevancia en varios niveles. Por una parte, por los avances en cuanto a la profundización conceptual en una temática como la de formación y certificación por competencias laborales, enfoque novedoso en el país y en la región, y de débil instalación en la agenda política en la materia.

Lo mismo puede decirse respecto del acuerdo sobre la construcción social de un sistema nacional de formación profesional, otra asignatura aún pendiente en nuestro país.

Constituye asimismo el primer consenso específico en materia de FP producido en la órbita del Ministerio de Trabajo, y potencia otros esfuerzos incipientes desde 1997 dirigidos a la construcción de nuevas institucionalidades en el campo de la formación⁴⁶.

Se trata, finalmente, de un instrumento no sólo declarativo o conceptual, sino además promotor de un plan de acción concreto, que habrá de expresarse en el desarrollo de las experiencias piloto sectoriales, sobre cuyos avances informa un nuevo documento de consenso, todavía de carácter preliminar e incompleto.

Nos referimos al Documento *“La Experiencia Argentina”*, elaborado por el Foro Tripartito Argentino para su presentación en el Seminario sobre Competencias Laborales en el MERCOSUR, realizado en Montevideo, en septiembre de 1999. Más allá de su carácter preliminar, el trabajo contiene un estado de situación del panorama nacional en materia de certificación de competencias laborales⁴⁷. Se describen las experiencias piloto que se están desarrollando en los sectores: i) metalmecánica-autopartes; ii) turismo/hotelería-gastronomía; y iii) construcción (este último en el ámbito del INET-Ministerio de Cultura y Educación). Se definen también objetivos específicos a desarrollar en el marco del Foro Tripartito General y en el nivel sectorial, y se incluyen propuestas para la “Agenda del 2000”, a ser incorporadas por la Comisión Temática del SGT 10 de MERCOSUR.

Acuerdos de Nivel Sectorial

El diálogo y la negociación en el nivel del sector de actividad económica en Argentina, ha sido intenso y refleja en buena parte la configuración sindical que irrumpe a mediados de los '40 y que se estructura organizativamente por sector o rama de actividad (ABÓS, 1989). Esta dinámica se transfiere a la negociación colectiva, tradicionalmente implantada en el nivel de actividad, y que recién en los noventa comenzará a mostrar la superposición de otras tendencias y la emergencia de nuevos ámbitos de intercambio negocial⁴⁸.

En el presente apartado se hará referencia al desarrollo de consensos en el nivel sectorial -fuera del marco de la negociación colectiva- que tuvieron como objeto la formación de los trabajadores. Se trata de iniciativas o acuerdos *bipartitos*. Se excluye por ahora -aunque será motivo de análisis más adelante- la descripción de la intensa dinámica a nivel sectorial, impulsada desde el estado, que tomó forma en el desarrollo de acciones integrales o sistémicas de formación sectorial, o bien en la

46 Ver en el Capítulo III la descripción de programas y acciones promovidas desde el MTSS que incorporan la participación de actores sociales.

47 Panorama que puede no ser exhaustivo, pero refleja los esfuerzos impulsados desde el MTSS y el MCyE en la materia.

48 En efecto, a partir de 1991, y tal como se señalara en el capítulo anterior, se produce un nuevo giro en la dinámica negocial, con fuerte predominio de la negociación por empresa.

implementación de programas específicos de capacitación laboral ejecutados por asociaciones bipartitas y promovidos desde el MTSS⁴⁹.

Convenio Marco de Cooperación Mutua para la Capacitación y Formación de Recursos Humanos entre la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), Mayo de 1993

Este Acuerdo se desarrolló en el marco de una preocupación conjunta de los representantes trabajadores y empresarios de la construcción por dotar al sector de mejores niveles de productividad y elevar la calificación de los trabajadores para su adecuación al nuevo contexto de cambios tecnológicos.

El acuerdo se firmó el 27 de mayo de 1993 entre los máximos directivos de la UOCRA y la CAC, y se encuadra en una perspectiva de la formación de recursos humanos del sector, que habrá de definir una impronta a la sucesiva e intensa dinámica asociativa del sector en la FP:

enfoque bipartito de las acciones de capacitación;
cobertura sectorial, dirigida a los recursos humanos de “*la industria de la construcción*”;
fortalecimiento y nueva dinámica para los centros de formación tradicional;
carácter federal de las acciones.

Este acuerdo es relevante por la persistencia de una intensa actividad asociativa en materia de formación profesional en el sector, y por el progresivo desarrollo de avances conceptuales y metodológicos, que constituyen experiencias innovadoras útiles como “efecto demostración” en estudios comparados⁵⁰.

Con posterioridad al Convenio Marco, los actores sindical y empleador desarrollan una acción sectorial en materia de empleo y formación profesional a distintos niveles:

- a) Desarrollo institucional : fortalecimiento del instituto bipartito IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Construcción); fortalecimiento de la institución de capacitación sindical con respaldo empresario (Fundación de Capacitación para los Trabajadores de la Construcción); fortalecimiento de la red de centros provinciales y municipales de FP;

49 En el Capítulo III se hace referencia al desarrollo de convenios sectoriales sobre certificación de competencias laborales en el INET, las acciones de los Foros Sectoriales del MTSS y los convenios emanados de programas impulsados por el MTSS que implican asociatividad bipartita en el nivel sectorial.

50 La experiencia realizada en el marco INET-UOCRA-CAC, que comentamos en el capítulo siguiente, y orientada a desarrollar las bases de un sistema sectorial de formación técnico profesional con enfoque de competencias laborales, ha sido seleccionada como uno de los estudios de caso de Argentina, para un informe comparativo de OIT sobre experiencias de diálogo social en la FP, en América Latina y otras regiones.

-
- b) Gestión bipartita de financiamiento para la formación : creación de un Fondo de gestión bipartita -FICS- con destino a la capacitación laboral y en materia de seguridad e higiene.
 - c) Gestión de convenios con el estado para iniciativas de empleo y formación profesional (Con MTSS : Programa de empleo privado para el sector construcción; Proyecto Joven; Programa de capacitación para sector o rama de actividad; Con Ministerio de Cultura y Educación: Convenio UOCRA-CAC-INET de formación y certificación de competencias laborales).
 - d) Desarrollo de acuerdos entre la Fundación UOCRA y empresas (*Téchint, Puentes del Litoral*, otros), para adecuar las calificaciones de los desocupados del sector a los requerimientos de nuevas inversiones.

Los especialistas consultados coinciden en destacar la particularidad del diálogo social UOCRA-CAC. En efecto, se extiende mucho más allá de la negociación colectiva, tiene alcance federal, y es una iniciativa bipartita, que incluye la gestión de fondos públicos para el desarrollo de algunas iniciativas. Además, los acuerdos incluyen contenidos de empleo (bolsas de trabajo, incentivos al empleo privado) y capacitación. Y respecto de esta última, se la incorpora en el marco de acciones que exceden el desarrollo de cursos, y que incorporan cuestiones de detección de la demanda, desarrollo de perfiles profesionales, diseño curricular, organización de trayectorias de aprendizaje, hasta propuestas más recientes de normalización y certificación de competencias laborales.

*Protocolo de Capacitación entre la Federación Obreros y Empleados
Telefónicos de la República Argentina (FOETRA),
TELECOM ARGENTINA - STET FRANCE TELECOM S.A.,
TELEFÓNICA de ARGENTINA, STARTEL S.A. y TELINTAR, Octubre de 1995*

El Protocolo suscripto por el sector de telecomunicaciones destaca el reconocimiento (pluri) empresarial a la gestión de capacitación realizada por el sindicato (FOETRA). En este sentido, a través del acuerdo, las empresas aceptan a los formadores egresados de la entidad capacitadora FOETRA-CIOP, para colaborar con el desarrollo de la capacitación interna y, además, reconocen los cursos desarrollados por la entidad mencionada, previa adaptación a las normas empresarias. Asimismo, el acuerdo diseña un mecanismo bipartito de implementación, en el que la ejecución de acciones formativas queda a cargo de la organización sindical, en tanto que el control de calidad y la supervisión corresponden a las empresas. Para estos fines, el acuerdo establece el compromiso de intercambio de información sobre el programa anual de actividades, con reuniones trimestrales de seguimiento.

Si bien el texto del acuerdo determinaba para el mismo un año de vigencia, es importante destacar que desde su origen hasta la actualidad se viene renovando anualmente; en opinión de un

dirigente sectorial entrevistado, esto se debe al reconocimiento - sindical y empleador - de sus exitosos resultados.

Acuerdos de Nivel Regional

Acuerdo Regional para el Empleo en el Norte Argentino (ARENA), Noviembre de 1994

Firmado en San Miguel de Tucumán el 5 de noviembre de 1994, este Acuerdo tuvo su origen en el Acuerdo Marco⁵¹ de julio del mismo año, en cuyo capítulo segundo -“Acuerdos Regionales para el Empleo”- se expresaba el compromiso de las partes firmantes de realizar consensos en el nivel regional, a fin de adecuar los acuerdos macro a las realidades e indicadores regionales económico-sociales. Se destacaba la necesidad de priorizar dos regiones del país : la Región Norte, y la Región Patagónica, con el compromiso concreto de *“iniciar de inmediato negociaciones para alcanzar un primer Acuerdo Regional para el empleo, con ámbito territorial en el Norte argentino. Dicho acuerdo incluirá medidas de apoyo para crear 100.000 empleos y formar a 200.000 trabajadores en los 18 meses siguientes a su firma”*.

Por otra parte, la promoción de este Acuerdo coincide con una serie de iniciativas emanadas de la administración laboral, destinadas a la promoción del diálogo social y el fomento del empleo en la región norte del país.⁵²

Por el *gobierno nacional*, el Acuerdo fue firmado por el Presidente de la Nación y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social; por los *gobiernos provinciales*, por los gobernadores de las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca y Formosa; por el sector de los *trabajadores*, los firmantes fueron los directivos de la Confederación General del Trabajo en el nivel nacional, y sus representantes en las provincias firmantes; y por el sector *empleador*; las autoridades de la Unión Industrial Argentina y de las representaciones de dicha entidad en las provincias de Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy, Chaco, Salta.

Los aspectos temáticos del Acuerdo están contenidos en cinco puntos sustantivos : 1. Empleo; 2. Formación ocupacional; 3. Financiamiento e inversión; 4. Relaciones laborales; 5. Participación.

51 *“Dejan expresa constancia (las partes firmantes del ARENA) que el mismo (ARENA) se encuadra en los términos del ‘Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social’, refrendado por las autoridades nacionales y los representantes de los empresarios y sindicales el 25 de julio de 1994 ...”*

52 Nos referimos a las siguientes iniciativas promovidas desde el MTSS : Seminario del Empleo en el Norte Argentino; Consejo Regional Norte del Empleo, la Formación Profesional y las Relaciones Laborales (creado por Res. N° 320/94, sin constitución efectiva), el Acuerdo con las Universidades de la Región Norte, el Programa de Formación para el Norte Argentino y el Gran Rosario, las Gerencias Regionales de Empleo.

La Formación Profesional figuraba entre los temas de preocupación principal de los actores: “*el hecho de que en la región norte coexisten bajas tasas de actividad, índices de desocupación por encima de la media nacional y un **acentuado déficit en materia de formación profesional***”⁵³.

Un capítulo específico del Acuerdo se destinó a lo que se dio en llamar “compromiso de *formación ocupacional*”. En este apartado, se define a la formación ocupacional como directamente vinculada a la evolución del empleo y a la colocación de los trabajadores (“*capacitación rápida, eficaz, posesión de conocimientos actualizados y operativos, con sus evidentes repercusiones en el empleo*”), y se expresa la necesidad de avanzar en el diseño de políticas en este campo que complementen los logros del Pacto Federal educativo.

Los compromisos asumidos por las partes en materia de FP, fueron los siguientes:

a) la Nación se comprometía a apoyar acciones de Formación Ocupacional diseñadas por provincias, empleadores, sindicatos, ONGs. Los criterios para priorizar estas acciones serían la calidad de los planes formativos, los compromisos de cofinanciación y las expectativas de colocación de los formados. Se daría impulso a programas como Proyecto Joven, el Programa de Formación para el Norte argentino y el Gran Rosario, y se impulsaría la creación de Talleres Ocupacionales en la región⁵⁴.

b) las Provincias firmantes se comprometían a la reconversión de su oferta de educación técnica, a la revisión de contenidos en correspondencia con las demandas del mercado y al reequipamiento de talleres, apoyados por la Nación.

c) los empleadores y sindicatos acordaron en dar su colaboración y difundir programas nacionales y provinciales, pudiendo definir sus propias acciones en la materia. Y en la misma dirección que lo expresado en el apartado específico del Acuerdo Marco, los actores acordaban que “*los proyectos conjuntos tendrán prioridad a la hora de asignar los recursos públicos en la materia*” (ARENA, p. 13).

El ARENA constituyó un acuerdo de fuerte carácter declarativo y programático, y no un mecanismo propiciador de productos normativos o institucionales. La referencia a la movilización de recursos específicos (públicos, privados, de cooperación internacional) fue establecida de modo genérico, sin especificación de magnitudes o criterios de asignación específica.

En el campo de la formación profesional, el Acuerdo no tuvo un impacto significativo sobre la reorientación de políticas o instalación de ámbitos tripartitos en la región.

⁵³ ARENA, *Introducción* (el subrayado es nuestro).

⁵⁴ Talleres Ocupacionales, programa promovido por el MTSS, analizado en el Capítulo III.

Respecto de los efectos institucionales del ARENA en materia de FP, se reiteran las debilidades señaladas para el Acuerdo Marco: la institución promovida (el Consejo Regional) no tuvo existencia efectiva, más allá de su creación formal.

Por otra parte, el modo de introducción de la temática, a través de una conceptualización de la formación *ocupacional* y su definición en términos de entrenamientos rápidos para una ocupación específica, reflejan una carencia de definiciones coherentes de política sobre la formación profesional que, a la fecha de este Acuerdo, se reflejaba tanto en el marco de la política pública cuanto en el diálogo social sobre la materia.

Cabe destacar, finalmente, la reiteración de una intención ya expresada en el Acuerdo Marco, sobre la preferencia en la asignación de fondos públicos a programas que cumpliesen con requisitos de asociatividad empresario-sindical. Esta participación de actores sociales - escasa en el período de firma de los Acuerdos - fue progresivamente ingresando como eje clave en futuros programas del MTSS.

3. Algunas Conclusiones

La revisión de los acuerdos habidos en la etapa da cuenta de la escasez, discontinuidad y debilidad de su impacto en el sentido de promoción de políticas o de iniciativas consensuadas, tendientes al mejoramiento de las calificaciones de la fuerza de trabajo. Si bien en los inicios de los noventa se produce la sanción de una normativa marco para las políticas de empleo que cuenta con altos grados de consenso social, su impacto efectivo como disparador de mecanismos de gestión concertada fue escaso, sobre todo en el campo de la formación profesional.

Las experiencias de diálogo social en materia de formación profesional tienen diferentes ámbitos de convocatoria desde el estado: los Ministerios de Trabajo o Educación, de modo paralelo, sin convergencia. A pesar de los múltiples intentos y los persistentes reclamos sectoriales, no se llega a realizar un acuerdo social que cuente -por el lado estatal- con la participación conjunta de ambos ministerios.

El Ministerio de Trabajo sostiene un rol activo en la iniciativa de acuerdos sociales sobre formación para el empleo, aunque resulta inconsecuente en su seguimiento; las convocatorias de la administración laboral adolecen de una clara agenda en la materia, lo cual diluye los foros de participación sectorial. Esto caracteriza la convocatoria laboral hasta 1997, etapa en que se produce una señal más clara hacia los actores privados, en el sentido de promover su cooperación en diversas iniciativas de formación profesional.

En cuanto a las representaciones sectoriales, éstas se encuadran en los problemas de legitimidad social apuntados de modo unánime por los estudios de la etapa y la opinión de nuestros entrevistados. Volveremos sobre la cuestión en las conclusiones finales. En el área laboral, respecto de la

representación empresaria, hay ausencia de la pequeña y mediana empresa. En ninguno de los documentos analizados se encuentra la firma de representantes del sector, que sí integran los ámbitos de diálogo del área educativa. El actor sindical convocado en las primeras fases del diálogo - Acuerdo Marco - tiene una representación más política que sectorial u organizacional. En convocatorias posteriores - Foro Tripartito - aparece una representación en el nivel de algunas áreas de actividad -metalmecánica, gastronomía, construcción- que otorga mayor pertinencia a los acuerdos logrados.

Respecto de la agenda de los acuerdos sociales sobre FP, los emanados del área laboral evidencian inicialmente la falta de una política que exprese un conjunto de reglas básicas sobre la materia. Esta carencia se expresa en las distintas denominaciones y enfoques que la temática adquiere en la documentación procedente del Ministerio de Trabajo : formación profesional (AM), capacitación laboral (Decreto N° 440), formación ocupacional (ARENA). Recién a partir del debate suscitado en el Foro Tripartito, hacia 1998, se enriquece y profundiza una concepción más integral sobre la temática. Desde la órbita educativa se produce un mayor desarrollo conceptual sobre la “formación técnico-profesional” con enfoque sistémico. Con niveles de desarrollo heterogéneos, las agendas de ambos espacios de consenso reconocen, en los últimos documentos, una serie de coincidencias que son auspiciosas para el logro de un ámbito de diálogo integrador educativo-laboral: a) reconocimiento de la necesidad de desarrollar un sistema nacional de FP, ó “Sistema de normalización y certificación de competencias laborales”; b) enfoque de construcción tripartita; c) decisión incipiente de avanzar en su construcción paulatina, a través de experiencias piloto sectoriales; d) coincidencia en la necesidad de generar una nueva institucionalidad para la FP, que gestione de modo consensuado las políticas de formación laboral a nivel nacional y federal.

En cuanto al impacto de los acuerdos firmados en el nivel nacional, hay que destacar la distancia entre sus contenidos y la implementación : esto es muy visible en el caso del Acuerdo Marco de 1994, donde fue nulo el efecto práctico de las propuestas sobre FP. Como dijo uno de nuestros entrevistados, *“este tema no era prioritario -como la ley de riesgos- y además generaba conflictos, no había criterio unificado sobre qué hacer, por lo tanto, se postergó su tratamiento...”*. Lo mismo ocurrió con los documentos del área educativa, que no tuvieron efecto práctico más allá de los consensos logrados en el CoNE-T. Respecto de los documentos surgidos del Foro Tripartito, además de su incidencia en los ámbitos de integración regional, el proceso de debate de este espacio multisectorial, sin duda tuvo efectos sobre el fortalecimiento y profundización de la temática en la administración laboral, y sobre el impacto de estos acuerdos en el fortalecimiento de acciones concertadas en materia de FP.

