

---

## INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo tiene por objeto indagar la revalorización de la formación profesional en el sistema de relaciones laborales en Argentina, a partir del análisis de tres mecanismos : la negociación colectiva, el diálogo social y las instancias de participación institucional. Se analizará el grado de desarrollo de cada una de estas formas de intercambio social y con el estado, y los modos de asunción del tema formativo por estos ámbitos de concertación y negociación.

Para investigar la evolución y el modo de articulación del diálogo social en la formación profesional en Argentina, es necesario recorrer los avatares de la concertación y negociación social en nuestro sistema de relaciones laborales. Sistema reconocidamente “negocial” desde su impronta fundacional en la década del cuarenta.

En efecto, la convergencia de las secuelas del proceso de industrialización sustitutiva promotor de la formación de una clase obrera industrial y un empresariado nacional, unidos a fuertes mutaciones políticas que favorecen el desarrollo de un movimiento sindical vigoroso y un estado interventor en la economía y tutelar de las relaciones laborales, son los fundamentos en los que se desarrolla el tripartismo orientado por el estado durante la gestión del gobierno peronista (1945-55): *“El peronismo se planteó y logró canalizar los conflictos laborales y sociales hacia la negociación social bajo la tutela del Estado. La Concertación social regulada en Argentina nace con el peronismo”* (GODIO, 1995, p. 121). El impulso a la organización gremial de trabajadores y empleadores, la promoción de la negociación colectiva y la creación de institutos sociales de participación, se enumeran como las razones que ubican en este período el punto de partida de la concertación social en el país.

En materia de formación profesional, se configura un proceso de vinculación del aprendizaje con el trabajo, impulsado por el estado y con participación activa de los sindicatos. La creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, las escuelas-fábrica, la Universidad Obrera Nacional y la multiplicidad de escuelas sindicales creadas en el período, son ejemplos significativos de esta modalidad fundacional referida, que difiere de otros sistemas latinoamericanos que cuentan con una mayor configuración estado-empresarial, tal como lo señalan los estudios comparados de Cinterfor/OIT en la región.

---

Una etapa que revitaliza el debate y las propuestas sobre instancias de concertación social, se desarrolla a lo largo de los sesenta (período previo a la interrupción democrática de 1966)<sup>1</sup>, caracterizada por una intensa actividad de convocatoria al diálogo social, la cual ya no es patrimonio exclusivo del estado, sino que se instala en la iniciativa social. Tales propuestas y experiencias, que en algún caso lograrán una configuración institucional – proyectos de creación de un Consejo Económico y Social; creación del Consejo Nacional del Salario Vital, Mínimo y Móvil –, reconocen la influencia de un movimiento más amplio, internacional, a favor de la creación de instituciones de negociación tripartitas: *“El modelo de gobernabilidad que se afianza después de la segunda guerra mundial en las democracias occidentales –paradigmático de lo que debe entenderse como Estado Social de Derecho– supone esa fórmula ‘triangular’ de organización del sistema, en el cual la interacción entre administración, sindicatos y organizaciones empresarias cumple una función de selección de las demandas...que permite controlar los efectos del ciclo económico y planear consensualmente el desarrollo”* (PORTANTIERO, 1987). En efecto, en la inmediata posguerra, emergen en Europa diversas modalidades de concertación social, a la vez que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve a través de su filosofía y acciones políticas y por medio de los convenios internacionales del trabajo, la formación de institutos de concertación social.

Nuevamente la formación profesional reconoce lo acontecido en el marco del diálogo socio-laboral: la creación del CONET<sup>2</sup>, organismo público descentralizado y de constitución tripartita, que será el ámbito rector – y ejecutor - en materia de formación técnica y profesional hasta hace casi una década<sup>3</sup>.

Se sucede luego un largo período de “concertación entre paréntesis”, en el cual se atraviesan dos dictaduras, con un fugaz y traumático proceso de transición entre ellas como es el tercer período peronista (1973-76) en el que se desarrollan experiencias inconclusas de participación y diálogo social<sup>4</sup>.

---

1 En estudios anteriores (CAPPELLETTI, 1985) hacemos referencia a las distintas propuestas de concertación de la etapa.

2 Consejo Nacional de Educación Técnica, creado en 1959 en jurisdicción del entonces denominado “Ministerio de Educación y Justicia”. Su Consejo Directivo estaba integrado por representantes del estado, de las asociaciones profesionales docentes, de organizaciones de empresarios y sindicales.

3 En 1991 se transfieren competencias de FP al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

4 Este corto período de transición entre dos dictaduras (1973-76) presenta propuestas relevantes de acuerdo y concertación social (CAPPELLETTI, 1985); éstas se vuelven inconclusas por la crisis interna del gobierno y el posterior golpe militar. Es destacable en cambio, la intensa actividad en el ámbito de la negociación colectiva: durante 1975 se registró la mayor actividad negociada de las últimas décadas, con fuerte predominio de la negociación por actividad. Volveremos sobre el tema en el capítulo siguiente.

---

Con la transición democrática en 1983 se retoma la idea del acuerdo y la concertación, a nivel del sistema y los actores políticos (Acta de Coincidencias Políticas, junio de 1984) y también en el marco del sistema de relaciones laborales, con propuestas de concertación económico-social (Mesa de concertación, agosto 1984; Conferencia Económica y Social, 1985). Algunos análisis de la etapa (PORTANTIERO, 1987; GAUDIO y THOMPSON, 1990; GOLDIN, 1996) coinciden en el rumbo errático y frustración de las convocatorias emanadas del gobierno radical: la invitación al diálogo no provenía de una estrategia genuina de concertación, sino para compensar efectos de derrotas parlamentarias o, eventualmente, buscar legitimidad de políticas diseñadas previamente de modo unilateral.

El diálogo entre el gobierno y los actores sociales está centrado en ejes “laborales” clásicos: recuperación de la negociación colectiva, normalización de las asociaciones sindicales, obras sociales, salario, que serán puntos recurrentes en la agenda tripartita. En esta etapa la formación profesional no figura en el diálogo socio-laboral y está anclada en el mundo educativo, y en el esfuerzo de capacitación llevado adelante por sindicatos, empresas e instituciones de la sociedad civil, de un modo paralelo, sin marco alguno de integración.

Hacia el final del gobierno del Presidente Alfonsín, se produce la reapertura del proceso de negociación colectiva y la reconstitución del Consejo del Salario<sup>5</sup>. Para algunos analistas, estas decisiones revitalizan el diálogo social de un modo más institucionalizado en el marco de la negociación de convenios colectivos, y en el establecimiento de un mecanismo institucional de participación sectorial. En la opinión de un entrevistado con alto protagonismo en la etapa, *“este es el primer hito —o antecedente inmediato— del diálogo social de los noventa”*.

En julio de 1989 asume un nuevo gobierno peronista encabezado por el Presidente Menem. Desde su inicio el gobierno encara una profundización del proceso de ajuste estructural en la economía del país, con decisiones de política que —en palabras de un analista entrevistado— *“en ningún momento perderían ese sesgo consistente de unilateralidad”*. Este proceso de reestructuración productiva impondrá fuertes límites a la negociación social en los primeros tramos de la administración menemista y será una variable fuerte en la definición del tono y alcances de la concertación —negociación colectiva, diálogo social, participación sectorial— que tendrá lugar a lo largo de la década. Estos mecanismos de intercambio social y su articulación con la temática de la formación profesional en la Argentina de los noventa, son objeto de análisis del presente trabajo.

---

5 En febrero de 1988 el gobierno de Alfonsín reconstituye el Consejo Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil (CNSM), cuya creación en 1964 mencionamos en párrafos anteriores. Ese mismo año se sanciona la Ley N° 23.545 que restablece la vigencia de la Ley N° 14.250 de CCT con algunas modificaciones, y se sancionan dos normas complementarias: la Ley N° 23.546 que regula el procedimiento en la negociación y la Ley N° 23.544 que ratifica el Convenio núm. 154 de la OIT sobre el Fomento de la Negociación Colectiva.

---

Atraviesa todos estos períodos una tradición muy fuerte de relaciones laborales con actores empresarios y sobre todo sindicales, con plataformas propias, con estrategias y políticas diferenciadas, con disposición a negociar, a dialogar, a participar. Tradición fortalecida por una normativa de fomento negocial, profundizada en la legislación laboral que, desde fines de los ochenta, ha seguido una doble tendencia en lo que respecta a la formación y capacitación laboral: por una parte, promoción de la formación profesional a tono con las tendencias prevalecientes en otros países (BARBAGELATA, 1996) y en segundo término fomento de la inclusión de la capacitación laboral en la negociación colectiva<sup>6</sup>.

Pero en los noventa -en paralelo a este impulso normativo- se produce un movimiento paradójal: la normativa pierde vigor, al instalarse “con fuerza” el mercado. Esto repercute en la dinámica de los actores: el movimiento sindical se desubica, intenta autorreferirse a sus tradiciones de negociación política y tutela normativa, pero queda sometido a una estrategia de supervivencia organizacional.

En cuanto a la formación, ésta se transforma en una demanda creciente del sector del trabajo: discutir sobre calificaciones del trabajo es un modo posible de discutir sobre productividad, ineludible en el nuevo contexto. Pero exige un adiestramiento especial de los dirigentes sindicales para adecuarse a los cambios de entorno y de interlocutores, ahora más centrados en la figura del empresario antes que la cámara, y en la unidad productiva como espacio hegemónico de la nueva negociación.

Paralelo a esta trayectoria, la FP como fenómeno del sistema educativo se desliza por un plano inclinado; sus interlocutores sociales específicos, ven cerrarse el escenario histórico, de la mano de la Reforma del Estado. La clausura de la experiencia del CONET en 1995, incorporó un elemento de incertidumbre y confusión entre los referentes sociales “históricos” de la Formación Técnica y Profesional: se descentralizan los centros de FP y las escuelas técnicas, y surgen nuevos actores en los mercados privados de formación y en ámbitos descentralizados en el nivel local.

Este panorama fue acompañado por un actor estatal que ha tenido un rol muy débil, destinando escasos esfuerzos y recursos para objetivos más estratégicos, como la construcción social de un sistema de formación profesional. En este sentido, necesitamos producir una reversión de la tendencia: devolver al Estado su rol protagónico para potenciar la dinámica que hoy adquiere la formación en la negociación colectiva y fortalecer su articulación “hacia arriba” en espacios de acuerdo social - genuinos, confiables, continuos - en torno a las reglas básicas de un sistema nacional de formación profesional para el país. Por otra parte promover y reforzar el rol de los actores sociales, para favorecer su intervención como corresponsables del desarrollo de las competencias de la población.

---

6 Volveremos sobre el análisis de la normativa en diferentes apartados del trabajo. En anexos incluimos una síntesis de textos legislativos seleccionados y nuestros comentarios.

---

## Precisiones Metodológicas

El análisis abordará:

la revalorización de la FP en el sistema de relaciones laborales argentino y la asunción del tema formativo por los interlocutores sociales; y lo hará a través de la evolución de tres mecanismos: la negociación colectiva, el diálogo social y la participación.

En cada caso, se centrará en las siguientes cuestiones :

grado de desarrollo en el sistema de relaciones laborales argentino;

modalidad de tratamiento del tema formativo;

análisis de casos más salientes en cuanto a la dinámica de la formación profesional en el intercambio bi o tripartito;

indagación sobre la eficacia práctica o impacto de los convenios/acuerdos/institutos analizados.

El trabajo se organiza en tres apartados, del modo siguiente:

### *I Negociación colectiva sobre formación profesional*

Este capítulo contiene una caracterización del proceso de la actividad negocial de los últimos años en Argentina, y un análisis de un conjunto de convenciones colectivas sobre FP, de rama, actividad o empresa, en las cuales se incluye la temática de la capacitación. Del total de Convenciones Colectivas de Trabajo (CCT) y acuerdos (anexos a CCT o actualizaciones parciales) homologados en las rondas negociales del período 1991/99, se analizó una muestra de aquellos que incorporan cláusulas ligadas a la capacitación laboral. La selección de 37 casos (10% de los CCT y acuerdos que contienen cláusulas de capacitación en el período) se realizó considerando asimismo, las actividades o sectores económicos que presentan un ritmo negocial significativo debido al impacto de las privatizaciones, las inversiones extranjeras, y el surgimiento, reestructuración o la reactivación de algunas actividades. Se ha incluido también un conjunto de CCT relevantes por las características de sus cláusulas relacionadas con la capacitación. Además, en el conjunto seleccionado, algunos CCT están regulados en el marco de la Ley 24.467 (Estatuto para la PyME), si bien no se particularizó especialmente el análisis sobre el sector de la pequeña empresa, dado que registró un bajo nivel negocial.

El análisis focaliza su mirada en cinco dimensiones relacionadas con la capacitación laboral: i) objetivos de la capacitación; ii) características de la capacitación; iii) mecanismos de participación; iv) instituciones a cargo de la capacitación; y v) financiamiento. Se complementa, en algunos casos, con las opiniones de especialistas y dirigentes sobre las características del proceso que llevó a pactar sobre esta materia en los CCT, y sobre los resultados y el impacto de los aspectos que fueron regulados.

---

## *II. Diálogo Social sobre formación profesional*

Se analizan aquí una serie de acuerdos sociales que incluyen compromisos en materia de FP. Los acuerdos analizados son mayoritariamente de naturaleza tripartita (estado y actores sociales), si bien se incluyen dos casos de acuerdos bipartitos. El requisito de inclusión fue que en ellos participaran representantes de empleadores y trabajadores, quedando fuera del análisis acuerdos unilaterales entre el gobierno y una de las partes sociales<sup>7</sup>.

Se relevaron acuerdos en el nivel nacional, sectorial y regional o local. Se incluyen documentos de diferente rango en cuanto a la formalización de los compromisos establecidos (acuerdos firmados o simplemente documentos de consenso). Para su incorporación se priorizó que fueran resultado de un consenso tripartito, evidenciando un estado del “diálogo social” en materia de FP.

El análisis de casos tuvo en cuenta las siguientes dimensiones: i) naturaleza del acuerdo y carácter de los compromisos asumidos; ii) objetivos genéricos en materia de FP; iii) características de las representaciones; iv) destinatarios de las acciones promovidas; y v) tipo de instrumentos creados y recursos movilizados para su concreción.

Complementariamente, el análisis incorpora opiniones de especialistas con protagonismo en la materia, a fin de ampliar aspectos sobre la dinámica de los acuerdos, las características del contexto previo a su firma, las circunstancias y modalidades por las que se incorporaron a la FP, y sobre los resultados e impacto de los compromisos asumidos.

## *III. Ámbitos de participación en la formación profesional*

Se desarrollan en este apartado algunas de las principales iniciativas de participación institucional de los actores sociales en materia de FP en los últimos años. Con el fin de describir tendencias que marcan actualmente los esfuerzos desarrollados en esta dirección, se tomará como referencia aquellos organismos y mecanismos que los Ministerios de Cultura y Educación y de Trabajo y Seguridad Social de la Nación impulsan o apoyan con el objeto de fomentar la participación bi o tripartita a nivel nacional, territorial y sectorial.

La descripción de las iniciativas desarrolladas se orientará por los siguientes aspectos: i) motivos y antecedentes que impulsaron su constitución; ii) objetivos y funciones; iii) composición; iv) modelo de funcionamiento; y v) principales avances y dificultades.

---

<sup>7</sup> Se excluye, por lo tanto, el “Acta de coincidencias” suscripta por la Confederación General del Trabajo (CGT) y el gobierno nacional en mayo de 1997.

---

El análisis incorpora la visión de especialistas y responsables de programas asociativos en materia de FP de las áreas laboral o educativa.

En todos los casos analizados (CCT, documentos de consenso, institutos de FP), la enumeración y el análisis no pretenden ser exhaustivos.

Para el presente estudio se consultaron diversas fuentes, además de la bibliografía especializada:

Legislación argentina en materia de formación profesional y negociación colectiva con el objetivo de identificar el grado, características y posibilidades que la normativa habilita para estimular la capacitación laboral a través de la negociación colectiva.

Convenios y Acuerdos (anexos a CCT o actualizaciones parciales) Colectivos firmados en el período 1991/99, que contienen cláusulas de capacitación laboral. Se analizaron 37 casos agrupados del siguiente modo: *sector servicios (empresas privatizadas); sectores vinculados al surgimiento de nuevas actividades; industria manufacturera: terminales automotrices y autopartistas; otros CCT de relevancia (aquí se incluye – entre otros – el primer convenio colectivo regional del Mercosur).*

Información, base de datos y aportes del equipo técnico de la Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales de la Secretaría de Trabajo del MTSS.

Dirigentes de organizaciones sindicales y empresarias representativas de algunos de los sectores seleccionados para el estudio de la dinámica de la negociación colectiva sobre capacitación laboral.

Acuerdos de alcance nacional interprofesionales, pactos sociales, documentos de consenso o acuerdos marco, bi o tripartitos. Acuerdos de nivel sectorial –bi o tripartitos– celebrados fuera del marco de la negociación colectiva, y acuerdos regionales.

Documentación relativa a la constitución o promoción de ámbitos de participación en la FP en las órbitas de los Ministerios de Cultura y Educación de la Nación (MCyE) y de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTSS). Se tuvo en cuenta la participación en el nivel nacional, sectorial y regional o local.

Responsables y cuadros técnicos de programas públicos de formación profesional que incorporan la participación de los actores del mundo del trabajo (Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del MTSS; Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) del MCyE).

Especialistas de distintas disciplinas y ámbitos de actividad profesional, que fueron consultados en diversos tramos del trabajo, y aportaron su visión general sobre la temática,

---

opiniones que - de modo explícito o no -, fueron incorporadas al trabajo y enriquecieron mucho nuestras reflexiones sobre el tema.