
SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

Síntesis

El sistema de relaciones laborales argentino tiene una fuerte impronta negocial, acompañada por una normativa de fomento y la presencia de actores sociales dinámicos, sobre todo sindicales. La inclusión de la FP en el sistema de relaciones laborales no es un fenómeno nuevo: si bien desde un punto de vista “jurisdiccional” la FP ingresa a la administración laboral en la década de los noventa con la sanción de la Ley Nacional de Empleo, debe reconocerse su instalación —desde varias décadas atrás— en la práctica de las relaciones del trabajo, en los ámbitos sindicales de formación, y en la práctica de capacitación en las empresas.

En Argentina la negociación colectiva se manifiesta como un instituto dinámico, en el que los actores sociales reconocen un medio de regulación de las relaciones del trabajo, pese a los desequilibrios acontecidos en los últimos años. Se observa hacia los noventa una inversión en la tendencia hegemónica en el nivel de negociación, pasando de una negociación a nivel de actividad y rama a una orientada a nivel de las empresas (el 64% de los CCT vigentes acordados en el período 1991/99 corresponden a este ámbito). Respecto de la formación y capacitación laboral, dado el volumen y calidad de los acuerdos colectivos sobre el tema⁷⁵, podría verificarse en nuestro país la “*procedencia del ingreso de la negociación colectiva a la formación profesional*”⁷⁶. El análisis de las cláusulas convencionales relacionadas con la capacitación laboral refleja una creciente preocupación de los actores en torno a la temática. Asimismo, los CCT están regulando la capacitación de manera articulada con otras materias, tales como los recursos para su financiamiento, formas de participación y reconocimiento de sus beneficios.

Esta dinámica se refuerza con un marco normativo nacional en materia de formación profesional y del fomento a su inclusión en la negociación colectiva. La legislación argentina sigue las tendencias identificadas (BARBAGELATA, 1996) en los últimos años en varios países:

75 Se observa un crecimiento muy importante de la inclusión de cláusulas de capacitación en el tramo 1991-junio/99: en 1991 se registraron 6 cláusulas (6% del total de CCT y acuerdos registrados en el MTSS); en 1992 dieciocho (7%); y en 1998 se llega a 73 cláusulas (33%).

76 ERMIDA URIARTE y ROSENBAUM, 1998, p. 115.

-
- **RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA FORMACIÓN:** a partir de la reforma constitucional de 1994, donde se habilita al Congreso de la Nación Argentina a proveer lo conducente a la formación profesional de los trabajadores, la Ley N° 24.576 de 1995(modificatoria de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744) incorpora el derecho de los trabajadores a la formación profesional y el deber de los empleadores a implementar acciones de capacitación. Habilita asimismo a regular la negociación colectiva en esta materia⁷⁷.
 - **ÉNFASIS EN LAS CONSIDERACIONES ECONÓMICAS Y EN LA INSERCIÓN EN EL EMPLEO:** la Ley de Empleo (N° 24.013 de 1991) incluye regulaciones en este sentido, favoreciendo la inserción y reinserción en el mercado de trabajo y fortaleciendo el desarrollo de acciones más estrechas entre la capacitación de la fuerza laboral y el sistema productivo.
 - **IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA, DESARROLLO DE NUEVOS MODELOS DE CONTRATOS Y RELACIONES LABORALES DE FORMACIÓN Y REVALORIZACIÓN DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE:** la Ley de Empleo creó – entre otras – dos modalidades promovidas de contratación (Práctica Laboral y Trabajo Formación) que luego fueron derogadas por la Ley N° 25.013 de 1998. Esta última norma incorpora el carácter laboral del Contrato de Aprendizaje ya reglamentado en 1995.
 - **INCREMENTO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN:** esta tendencia relacionada con la integración de acciones y servicios privados en los sistemas nacionales de FP y con los procesos de descentralización territorial, se fue desarrollando a partir de la Ley Federal de Educación y de programas regulados desde el MTSS. Con respecto a la participación de los interlocutores sociales, se puede mencionar que la legislación analizada en este estudio fomenta la negociación colectiva como mecanismo regulador en materia de formación profesional.

El dinamismo verificado en el mecanismo de la negociación colectiva no se transfiere a otros espacios de diálogo y participación social: las líneas de política, que se han encaminado en los últimos años hacia el desarrollo de acciones que potencien el diálogo social y hacia el logro de objetivos más estratégicos en materia de capacitación laboral, han tenido un bajo perfil y consecuentemente pocos recursos.

En este sentido, nuestro país atraviesa – con algunas excepciones - las dificultades identificadas para América Latina (ERMIDA URIARTE y ROSENBAUM, 1998) en cuanto al carácter limitado

77 La Ley N° 24.467 (Estatuto para la PyME) de 1995 en su artículo 96, reconoce también a la capacitación profesional como un derecho y un deber de los trabajadores. Por su parte, la Ley Federal de Educación (N° 24.195/1993) consagra asimismo el derecho a aprender sin distinción alguna y reclama la concreción de la efectiva igualdad de oportunidades.

de las concertaciones sociales, tanto en general como en lo específicamente referido a la formación profesional. No se verificaron en Argentina, como en el resto de la región “*experiencias exitosas de desarrollo sostenido y continuo de una política de concertación social, tal como ha sucedido en varios países europeos... (por) la debilidad sindical, la falta de cohesión y en ocasiones de representatividad de las organizaciones de empleadores, la conflictividad latente, las motivaciones gubernamentales a la hora de convocar al diálogo*” (ERMIDA URIARTE y ROSENBAUM, 1998).

Uno de los “éxitos parciales” aludidos lo constituye el Acuerdo Marco de 1994, reconocido justamente en el análisis comparado mencionado, como promotor de legislación negociada y, por esa vía, disparador de efectos concretos en la realidad nacional.

La formación es solo un apartado en una agenda mucho más vasta de este acuerdo. No se produjeron en nuestro país acuerdos interprofesionales o pactos sociales dedicados exclusivamente a la materia. Los intentos en esa dirección emanados de las áreas educativa o laboral no lograron implementación efectiva.

Otra dinámica encuentra el diálogo social en el nivel sectorial, dentro y fuera del marco de la negociación colectiva. Este énfasis en el enfoque sectorial es un aspecto destacado en las propuestas tripartitas argentinas en los ámbitos del MERCOSUR, y coincide con las recomendaciones del organismo especializado de OIT en la materia, al considerar la “sectorialización” como una de las dimensiones que integran las nuevas estrategias de formación (CINTERFOR, 1996, p. 24). Hemos destacado en este estudio el ejemplo de la construcción, por encuadrar integralmente los mecanismos de autonomía colectiva y de tripartismo, en marcos institucionales de participación. No puede dejar de mencionarse la intensa actividad de sindicatos y cámaras empresariales en diversas ramas de la actividad económica, orientada al desarrollo de acciones de formación profesional dirigidas a trabajadores -ocupados o no- de la franja productiva representada. En esta dirección fue muy bien recibido por las dirigencias sectoriales el “Programa de capacitación para un sector o rama de actividad”, promovido por el MTSS desde 1997. Y en la misma línea —con objetivos más ambiciosos en cuanto al desarrollo de sistemas sectoriales de formación— se encuadran también los incipientes Foros convocados desde las áreas educativa y laboral.

El programa sobre desarrollo de competencias sectoriales⁷⁸, impulsado por organizaciones de los sectores de la metalurgia, gráfica, alimentación y mecánica, si bien no cuenta con el impulso de entidades bipartitas, es un auspicioso proyecto en la medida que su implementación supondrá el desarrollo de un proceso de intercambio empresario-sindical en cada una de las áreas productivas citadas.

78 Nos referimos a un proyecto de aprobación reciente, que cuenta con financiamiento BID-FOMIN.

Los ámbitos de participación institucional fueron de escasa densidad e impacto en la etapa. A nivel nacional, el estado impulsó “ventanillas paralelas” en las áreas educativa y laboral: la primera tuvo mayor continuidad en el impulso al CoNE-T a lo largo de todo el período, mientras que fueron más erráticas las convocatorias desde la administración laboral. Sin embargo, estas últimas tuvieron –aunque de modo no sistémico– mayor irradiación en el territorio, sobre todo en el marco de regiones, sectores y localidades.

Si bien esta variedad de iniciativas de participación descentralizada –por ejemplo Consejos locales, Talleres Ocupacionales– reviste todavía un carácter experimental y se desarrolla en un marco de escasa prioridad en la asignación de recursos estatales, constituye sin duda –junto con los Foros Sectoriales– espacios innovativos que requieren ser explorados por la política pública: el fuerte componente de asociatividad social que los caracteriza y su articulación con sectores o economías regionales, son dos cuestiones que –como lo destaca un estudio reciente de OIT (MITCHELL, 1998)– están muy vinculadas a la pertinencia de un sistema de formación.

Reflexiones Finales

Dos cuestiones – sobre las cuales encontramos unanimidad de opinión - requieren urgente atención del estado y compromiso de los actores sociales:

- Instalación de un sistema nacional de formación profesional que posibilite en el mediano plazo la normalización, acreditación y certificación de las competencias laborales de la población.
- Fortalecimiento de los actores sociales que deben ser – junto al estado - co-responsables ineludibles del sistema, buscando recomponer condiciones de equilibrio en el diálogo social, potenciar al actor sindical y amplificar la representación del sector empresario.

Respecto de la **construcción del sistema nacional de formación profesional**, en Argentina contamos con muchas de las condiciones requeridas para su instalación: inserción de la formación en el sistema de relaciones laborales; incipiente articulación programática e institucional entre las administraciones educativa y laboral; voluntad de los actores sociales y creciente consenso sobre una nueva institucionalidad para la FP; disponibilidad de una amplia y diversificada oferta formativa; vastas experiencias de diálogo social y negociación colectiva en la materia; y surgimiento de asociaciones para la formación en el nivel local.

¿Por qué –entonces– a pesar de nuestras “ventajas comparativas”, estamos rezagados en decisiones sistémicas frente a otros países de la región?

La formación profesional no adquirió en la Argentina el carácter de “preocupación nacional”. Las experiencias más avanzadas de la región⁷⁹ implicaron en todos los casos, una *fuerte decisión política por parte del gobierno nacional con un rol protagónico del Estado* en la etapa fundacional. Y todas tuvieron en cuenta la *convocatoria activa a los actores sociales en la definición y gestión del sistema*.

Para el caso argentino, se requieren señales fuertes. *Generar un amplio consenso social y parlamentario*⁸⁰ que defina las reglas básicas del sistema, sus mecanismos de gestión, financiamiento y aseguramiento de calidad, parece un reto impostergable.

Pero además del aprendizaje que brinda la experiencia comparada, el sistema de formación profesional debe “aprender” del sistema de negociación colectiva su mecanismo de articulación o “efecto cascada”. El sistema de FP deberá incorporar acuerdos e institucionalidades en el nivel marco, sin descuidar la apertura a niveles inferiores (sectoriales, regionales, locales, unidades productivas) que le otorguen mayor densidad y pertinencia.

El fortalecimiento de los actores sociales en situación de desventaja relativa es la siguiente prioridad. Son distintas las estrategias sugeridas, pero común el objetivo de restablecer un marco de equidad en las relaciones laborales.

Respecto de *los sindicatos*, se señaló su posición de debilidad relativa en el contexto de los noventa: su pérdida de influencia política y social, sumada a los nuevos requerimientos del cambio tecnológico y organizacional (ámbitos de liderazgo empresario) que los coloca en una situación “defensiva” orientada a no ceder conquistas y a lograr la supervivencia de la organización gremial.

El modo de relación del Estado con los sindicatos en buena parte del período bajo análisis — alianzas o diálogo con sectores internos, según alineamiento político afín y no según densidad de representación— profundiza la debilidad del sector. Como dijo uno de nuestros entrevistados, *“hay una disociación entre los comportamientos sindicales en las mesas de concertación política y su representación sectorial en la mesa de negociación colectiva”*.

79 Con diferente enfoque y grado de avance, algunos países están emprendiendo esfuerzos de construcción de sistemas nacionales de formación: México, con su Sistema nacional de normalización y certificación de competencias; Brasil, con la implantación del Plan Nacional de Formación; Chile, con la sanción de la Ley Nacional de Capacitación; Uruguay, a partir de la experiencia de administración tripartita de la Junta Nacional de Empleo.

80 En el marco de la DAT (Dirección de Asistencia Técnica para el Empleo y la Capacitación Laboral, MTSS) se realizaron diversos estudios comparados de la experiencia internacional de Sistemas nacionales de formación con enfoque de competencias laborales, como asimismo experiencias comparadas de financiamiento a la capacitación, además de una propuesta de Ley nacional en la materia (MTSS, 1997).

La implementación de *acciones de asistencia técnica desde el Estado dirigidas al actor sindical* con el fin de apoyar su adaptación a los nuevos escenarios, no será suficiente — en la opinión de varios analistas — si no se acompañan estas medidas con señales políticas claras, con la creación de “ventanillas únicas” y una actitud menos basada en la alianza coyuntural.

A pesar de las debilidades apuntadas, la fuerte tradición del sindicalismo argentino en materia de formación profesional (CINTERFOR, 1999) no se interrumpe y la multiplicidad de iniciativas sindicales que se desarrollan en la etapa, lo convierten en el actor “más consecuente” en la promoción sostenida de la temática⁸¹.

Otro sector en desventaja relativa es el de *la pequeña y mediana empresa*. Su presencia es débil en el esquema corporativo del empresariado, cuestión que puede asociarse en parte a la falta de un *marco normativo que regule representatividades* en el sector.

Le corresponde al Estado recomponer equilibrios y preservar la equidad, con *políticas activas dirigidas a mejorar la competitividad de las PyMES y su inserción efectiva en los espacios de negociación colectiva y concertación social*.

La cuestión de adecuar sus organizaciones y unidades productivas a los desafíos de un nuevo escenario por parte de sindicatos y pequeñas empresas, excede la sola responsabilidad estatal. Un análisis de los impactos de cambios tecnológicos y organizacionales a nivel de la movilidad interna de las pequeñas empresas (TOMADA, 1995), señala las responsabilidades y desafíos que deberán afrontar ambos actores para “*avanzar con equidad en las reconversiones por venir*”.

81 Un enfoque sobre la cuestión que sintetiza una investigación del Instituto Arturo Jauretche sobre las actividades educativas del sindicalismo argentino, puede encontrarse en NIEVA O. y SERRAO R., 1996.