
III

DIÁLOGO SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

14. Se ha dicho ya que la formación profesional ha sido recurrente en la negociación y el diálogo social reciente. Es cierto que no ha sido el tema protagónico; pero ha resultado un ingrediente insoslayable cuando el diálogo refiere a la productividad y la competitividad, y ha sido referencia constante en los procesos de integración regional en curso en América Latina²⁰.

La formación resulta hoy un componente esencial de las relaciones laborales.

Se han dado varias explicaciones de las relaciones estructurales o permanentes entre formación y negociación colectiva²¹. Entre ellas, porque dentro de ciertos límites, la autonomía colectiva tiene vocación para regular todos los temas laborales, y porque la reducción del ciclo de vida de un producto, dado el avance tecnológico, determina a su vez, la reducción del ciclo de vida de la capacitación adquirida.

No debe dejar de observarse que dada la íntima relación entre la formación y el mundo del trabajo, sumado al ingreso de esta temática en la agenda del diálogo social y de los acuerdos consiguientes, el sistema de relaciones laborales cada vez impacta con mayor grado el tratamiento de la cuestión, que deja de lado su vinculación exclusiva y excluyente con el mundo educativo.

Así, los niveles de negociación colectiva, los aspectos salariales, la situación misma de los actores sociales (en particular los sindicatos) hacen que la negociación de la formación sea un apartado más de las plataformas de diálogo, lo cual configura mutuas transformaciones para el mundo laboral y para la forma en que hasta ahora se encaraba la implementación de la capacitación del personal.

15. Por lo tanto, la evolución de las reformas laborales es también parte de la evolución de la formación profesional.

20 ERMIDA URIARTE, Oscar y BARRETTO GHIONE, Hugo (coord.). Formación profesional en la integración regional. Cinterfor/OIT.

21 ERMIDA URIARTE, Oscar y ROSENBAUM RIMOLO, Jorge. Formación profesional en la negociación colectiva. Cinterfor/OIT, pág. 15.

La reforma laboral en América Latina ha abierto en algunos casos cauces nuevos a la negociación colectiva, no obstante lo cual debe decirse que ella ha sido funcional a los procesos de flexibilización imperantes. Un estudio reciente de OIT²² indica que las reformas ocurridas en la región cubren aspectos tales como el desarrollo de la negociación colectiva y la flexibilización de las relaciones individuales de trabajo a través de la negociación, aunque varias reformas (entre ellas la producida en Chile) “tienden a favorecer el desarrollo de la negociación” con independencia de las búsquedas desreguladoras.

16. La OIT no ha estado ajena a estos desarrollos. En la Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos se dice que “los interlocutores sociales deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación, compartir responsabilidades en la formulación de políticas de formación y educación y concertar asociaciones entre ellos o con los gobiernos para invertir en la formación, planificarla y llevarla a cabo. En la formación, las redes de cooperación también comprenden autoridades regionales y locales, diversos ministerios, organismos sectoriales y profesionales, instituciones y proveedores de formación, organizaciones no gubernamentales, etc. El gobierno debería establecer un marco para el establecimiento de asociaciones y de un diálogo social efectivo en el campo de la formación y el empleo. Este marco debería conducir a una política nacional coordinada de educación y formación, y estrategias a largo plazo formuladas en consulta con los interlocutores sociales e integradas en políticas económicas y del empleo. También debería comprender disposiciones tripartitas sobre la formación en el ámbito nacional y sectorial, y ofrecer un sistema transparente y global de información sobre la formación y el mercado de trabajo. Las empresas son las primeras responsables de la capacitación de sus empleados y aprendices pero también comparten responsabilidades respecto de la formación inicial de los jóvenes para atender sus necesidades futuras”.

Un programa de ese tipo requiere una serie de condiciones que muchas veces ha faltado en América Latina, como por ejemplo, la existencia de un contexto elemental de libertades políticas. Hoy asistimos en general a un estado de situación democrático que habilita el diálogo social, lo cual si bien no asegura el resultado, la continuidad y el seguimiento de las medidas adoptadas constituye un marco imprescindible para su desarrollo.

17. Para el análisis del diálogo social y la formación profesional corresponde atender a los diversos niveles en que se han manifestado, desde los acuerdos de cúpula tripartitos a las experiencias subregionales y sectoriales más innovadoras, para lo cual se analizarán seguidamente los casos de Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay²³.

22 Se trata del informe de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe “La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado” 2000.

23 Para una lectura en detalle de cada uno de los casos, deben verse, además del indicado en la nota 8, los documentos publicados en la serie “aportes para el diálogo social y la formación” de

Esta metodología permite reconocer las bondades y limitaciones de cada uno de los mecanismos de diálogo y participación, así como constatar los perfiles que adquiere un mismo tema planteado desde perspectivas y por actores diversos.

En definitiva, se abordará el contenido de formación profesional de las instancias de diálogo social existentes en:

- a) los procesos de integración regional de la Comunidad Andina y Mercosur;
- b) En el ámbito nacional:
 - b.1 los acuerdos sociales de cúpula, generalmente tripartitos, y los compromisos consiguientemente asumidos;
 - b.2 los organismos permanentes de participación y consulta, no necesariamente laborales, y promovidos desde los Ministerios de Trabajo o de Educación y con una conformación tri o multipartita;
- c) a nivel subregional, en experiencias estatales, provinciales y municipales;
- d) en ciertos aspectos de la negociación colectiva, entendida como expresión “micro” o capilar del diálogo social en la empresa o sector de actividad.

Por último, se trazan algunas reflexiones finales.

III.1 La formación en los procesos de integración regional

18. La formación y capacitación laboral constituye uno de los cinco ejes temáticos más importantes de la Comunidad Andina, de acuerdo a definiciones recientes de los órganos de conducción del proceso.

En esta dirección, se prevé que las acciones para avanzar en la coordinación de las políticas a desarrollar deberán implementarse a través del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, propiciando además una mayor participación de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos en los estudios y propuestas que se realicen a nivel subregional sobre los programas de formación y capacitación laboral.

19. El MERCOSUR denota un desarrollo mayor de la temática. La formación profesional tiene tratamiento en el único órgano tripartito de la institucionalidad del proceso, el “Sub Grupo de Trabajo N° 10 de Relaciones laborales, empleo y seguridad social”, de carácter consultivo del ejecutivo del Mercosur, el Grupo Mercado Común.

Cinterfor/OIT: Beatriz CAPPELLETTI, “Actores sociales y formación en Argentina”; Carlos REYNOSO CASTILLO “Diálogo social sobre formación en México”; Clemente GANZ LÚCIO, Sirlei Marcia de OLIVEIRA, Suzanna SOCHACZEWSKI y Vera Lúcia MATTAR GEBRIM “Diálogo social sobre formação no Brasil”; Roberto CÉSPEDES “Diálogo social sobre formación en Paraguay”; y Jorge ROSENBAUM RIMOLO “Diálogo social sobre formación en Uruguay”.

De los productos emergentes de las negociaciones realizadas en ese ámbito, corresponde destacar la “Declaración Sociolaboral del Mercosur”, un instrumento que reconoce una serie de derechos sociales fundamentales y establece un mecanismo de seguimiento de su cumplimiento a través de una comisión regional tripartita.

El artículo 16 de la Declaración reconoce el derecho de todo trabajador a la orientación, formación y capacitación profesional. En el inciso segundo, se establece el compromiso de los Estados partes *“a instituir, con las entidades involucradas que voluntariamente así lo deseen, servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente, de manera de permitir a los trabajadores obtener las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva, perfeccionar y reciclar los conocimientos y habilidades, considerando fundamentalmente las modificaciones resultantes del progreso técnico”*.

Dice además la norma: *“Los Estados Partes se obligan además a adoptar medidas destinadas a promover la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional por un lado, y los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados, por otro, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores”*.

Entre la parte declarativa del documento, el artículo 13 compromete a los Estados a *“fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos”*.

20. El Sub Grupo de Relaciones laborales del Mercosur tiene además en estudio una declaratoria de principios en materia de formación profesional en el Mercosur, que de algún modo desarrolla lo dispuesto en el artículo 16 que viene de citarse y ha promovido encuentros y seminarios sobre experiencias comparadas en materia de competencias laborales.

No debe dejar de mencionarse el muy valioso antecedente del convenio colectivo transnacional de la empresa Volkswagen y los sindicatos de Brasil y Argentina, suscrito el 29 de mayo de 1999 y que regula una serie de aspectos de las relaciones colectivas de trabajo.

La cláusula 7ª refiere a la capacitación profesional en los siguientes términos: *“los programas de capacitación laboral serán compatibilizados entre las diversas Unidades de las Empresas, respetándose por lo tanto las particularidades y necesidades técnicas resultantes de los procesos de producción respectivos. De acuerdo con las necesidades existentes y a las posibilidades de implementación, las Empresas elaborarán programas de capacitación profesional llevando en consideración la cooperación, las contribuciones y sugerencias presentadas por los Sindicatos y/o por las Comisiones Internas de Fábrica. Los entrenamientos, cursos, seminarios, etc., que conforman los programas de capacitación profesional en cualquier Unidad de las Empresas, serán automáticamente reconocidos entre cada una de ellas”*.

III.2 El nivel nacional del diálogo social sobre formación

III.2.1 Acuerdos o pactos sociales

21. En Argentina una primera experiencia de diálogo social entre el Estado y los actores sociales se produjo en oportunidad del debate sobre el proyecto de Ley Nacional de Empleo de 1991. La norma inaugura un período en que la cuestión del empleo y la formación profesional estarán presentes en el discurso de los actores.

La propia estructura de la administración laboral reflejará esta novedad, puesto que se establecerán en el Ministerio de Trabajo estructuras específicas para el desarrollo de políticas en ambas temáticas.

La etapa siguiente en este proceso resulta de la preparación, firma y seguimiento del “*Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social*” firmado en julio de 1994 en un contexto social complejo debido al crecimiento de la tasa de desempleo. Se trata, según la opinión mayoritaria de los especialistas, del intento más serio de concertación social, aunque también debe señalarse que hubo una distancia apreciable entre lo ambicioso de los contenidos del acuerdo, y la estrechez de los resultados constatados.

22. Señala CAPPELLETTI que tuvo efectos “*en cascada*” en cuanto a la instalación de ámbitos de diálogo e intercambio en las áreas temáticas comprendidas por el Acuerdo, incluyendo además, consideraciones sobre acuerdos regionales (ARENA), e instancias de tratamiento de la formación profesional. Se instala así un “*lenguaje del tripartismo*”, y se incorpora la formación laboral en la agenda del Ministerio de Trabajo, pero paradójicamente no logran concretarse los mecanismos de participación institucional previstos para garantizar el seguimiento de los compromisos asumidos por las partes.

En los años subsiguientes al acuerdo marco no habrá iniciativas similares de diálogo social tripartito.

23 En relación a la composición de los actores firmantes, se observa que fueron de alta representatividad en sus respectivos sectores. Por el gobierno nacional fue suscrito por el propio Presidente de la Nación y los Ministros de Trabajo y Economía; la representación empresarial asumió la habitual pluralidad (grandes entidades nucleadas en el “grupo de los ocho”); y la CGT resultó la obvia representación sindical. Las PyMES fueron invitadas a participar a posteriori, integrándose en los ámbitos consultivos específicos derivados del acuerdo (comisión de seguimiento de la Ley N° 24.467).

El sector trabajador, según se indicó, participó a través de la Confederación General del Trabajo (CGT) pero 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).

24. El objetivo principal del Acuerdo se resume en su preámbulo, en tanto expresa : *“...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 temas contenidos en el acuerdo comprenden básicamente las cuestiones laborales; en concreto, refieren al empleo, a los acuerdos regionales para el empleo, derecho de información, solución de conflictos individuales, higiene y seguridad en el trabajo, participación de los trabajadores, formación profesional, asignaciones familiares, protección de riesgos del trabajo, negociación colectiva, administración e inspección del trabajo, reforma de la ley de quiebras, reforma integral de las relaciones laborales y marco internacional de las relaciones laborales.

25. En cuanto a la formación profesional, observa el informe argentino citado que tuvo un lugar relevante en el Acuerdo. Aparece entre sus objetivos generales y fue incluida como apartado específico (capítulo 7) para su tratamiento. El contenido es altamente programático, limitado al enunciado de grandes objetivos, sin la remisión a compromisos concretos que involucren asignación de recursos, lo cual acotó grandemente su alcance.

Los objetivos referidos en materia de formación contienen metas genéricas para programas públicos (cobertura de 1.000.000 de trabajadores en el Plan Quinquenal, 200.000 beneficiarios de Proyecto Joven y apoyo especial a los programas *“consensuados por los actores sociales”*) así como un 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 y los actores sociales (el Consejo Nacional de Formación Profesional).

Si bien estos mecanismos participativos no llegaron a implementarse, expresaron un consenso sobre la necesidad de institucionalizar la participación en la formación profesional. En definitiva, y pese a la escasa concreción y seguimiento que tuvo el acuerdo en estos aspectos reseñados, resulta un valioso antecedente para cualquier intento de diálogo social en la materia.

26. En el caso de Brasil recuerda el informe de GANZ y otros, que el diálogo social multipartito es un fenómeno relativamente reciente, que da comienzo en la década de los noventa, y que si bien hubo un avance interesante en muchas áreas, es todavía restrictivo en su temática y alcance. Señala en consecuencia la necesidad de consolidar un nuevo tipo de práctica democrática, puesto que denuncia la subsistencia de una concepción autoritaria en la cultura política del país que viene de una práctica consolidada con los años.

27. En México la práctica es habitual, pero al parecer sumamente declarativa. La concertación social asumió la denominación de “pactos” que se realizaron entre los actores sociales y el gobierno, con un tema predominante como ha sido el económico y en especial la deuda externa, el desempleo, la disminución de la inversión tanto pública como privada, etc.. Se advierte en el informe de REYNOSO CASTILLO que si bien la concertación ha sido un “tema de moda” en la última década, existieron en el pasado intentos importantes que derivaron en acuerdos amplios, como el caso de la Comisión Nacional Tripartita (1973-1974), la Alianza para la Producción (1977), el Pacto de Solidaridad Nacional (1983) y el Pacto de Solidaridad Económica (1987) en sus diversas etapas.

Dentro del marco de predominancia de la cuestión económica, los contenidos de los acuerdos han sido muy variados. Así por ejemplo, en el caso de la Comisión Nacional Tripartita, de inicios de los años setenta, se trataron aspectos tales como inversión, productividad, descentralización de la industria, desempleo, capacitación, industria maquiladora, exportación, carestía de la vida, vivienda popular, contaminación ambiental y otros.

Resulta de interés constatar que el desarrollo de la concertación mexicana es concomitante con una determinada evolución en sus contenidos temáticos. En concreto, en los ulteriores esfuerzos de concertación, a fines de los años setenta e inicios de los ochenta, los acuerdos dedicaron amplios espacios a temas como el salario y la creación de empleos; pero en otros procesos más recientes, los temas tratados comenzaron a abordar la productividad y la capacitación.

La capacitación aparece, por tanto, como un tema novedoso en la concertación mexicana. Así por ejemplo, en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988 se proyectaron básicamente cinco objetivos, entre los cuales, además de la promoción de la investigación, desarrollo y adaptación de tecnologías, y del incremento de la productividad se encontraba procurar la utilización eficiente de los medios disponibles para la formación de recursos humanos. Más tarde el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1988-1990), si bien centra su atención en los temas económicos de mayor envergadura, indicó que las mejorías económica, social y productiva no podrían ser alcanzadas sin una capacitación profesional adecuada.

Más cercanamente, la formación comienza a integrar el discurso de los actores sociales. Una de las prórrogas del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, de 1989, prevé un breve espacio a la capacitación, cuando dice: “*Se considerarían programas específicos para ampliar significativamente los procesos de capacitación y adiestramiento en planta, conforme a los requerimientos del mercado de trabajo*”. No debe pasar inadvertida la vinculación estrecha entre capacitación y mercado de trabajo que por primera vez se realiza en este tipo de documentos.

En el acuerdo denominado Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994, la capacitación ocupó un lugar destacado entre las metas propuestas por los actores sociales. Los objetivos que este programa planteaba comprendían:

1. la elevación de las capacidades, habilidades y aptitudes de la población para ampliar sus posibilidades de participación en la actividad productiva, mejorar sus niveles de vida y contribuir a un uso más racional y eficiente de los recursos de la sociedad;

2. la apertura de cauces a la población trabajadora para una participación más activa y creativa en el proceso de producción y para desarrollar su capacidad de adaptación ante los retos del cambio tecnológico y la transformación de las estructuras productivas;

3. la contribución al desarrollo de condiciones de trabajo idóneas que permitan al trabajador desempeñar su función en un medio más humano;

4. el fomento de una cultura y una dinámica sociales que promuevan la productividad, la calidad y la eficiencia como formas de vida y de trabajo y como elementos sustantivos para la superación económica y el bienestar nacional; y por último

5. la promoción del desarrollo de vínculos de solidaridad que coadyuven al abatimiento del rezago social y al desarrollo de oportunidades de participación productiva de los grupos marginados.

Por su parte, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, de 1992, que tiene referencias a la capacitación permanente, plantea propuestas sobre “*calidad total*” y anuncia un proyecto de industrialización que termina prohijando varios convenios de productividad. Los sindicatos no participan mayormente en el diseño e implementación de dichos acuerdos, pero ganarán terreno en aquellos convenios referidos a la capacitación, como el caso de Teléfonos de México (TELMEX) y Comisión de Luz y Fuerza del Centro (CLFE).

28. En el caso uruguayo, si bien las instancias de diálogo social sobre formación no han sido numerosas, ROSENBAUM señala tres importantes iniciativas: el acuerdo negociado para impulsar la creación de la Junta Nacional de Empleo como ámbito de actuación tripartito, la propuesta surgida informalmente de organizaciones muy diversas y que se conoce como “Mesa de diálogo para el fomento del empleo”, y la concertación del proyecto de ley sobre modalidades promovidas de empleo juvenil (ley N° 16.873).

La “Mesa de diálogo...” constituyó una experiencia de características atípicas con referencia a otros pactos sociales o acuerdos de concertación comparados, tanto por los sujetos participantes (organizaciones representativas de trabajadores y empleadores de segundo nivel o de cúpula, así como también, entidades ajenas y/o desvinculadas a la representación de los actores del trabajo propiamente dichos), como por los contenidos y alcances del documento acordado (conjunto de propuestas de

carácter macro, destinadas a promover acciones específicas a cargo del Estado con el objeto de promover el empleo en general).

Por su parte, las modalidades predominantemente flexibles de contratación de jóvenes promovidas a través de la Ley N° 16.873 se concretó en un ámbito plural convocado por el Ministerio de Trabajo, en el cual se discutió y elaboró un proyecto de ley que fue posteriormente aprobado en el Parlamento. Participaron en ese ámbito, los actores sociales “tradicionales”, más representaciones de organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema juventud y otras instituciones estatales vinculadas.

29. La formación profesional en el diálogo social de Paraguay no aparece como relevante principalmente por dos razones. Usualmente, el diálogo social constituyó una respuesta del gobierno a pronunciadas y puntuales crisis sociales (generalmente amenazas de huelga general) que abordó problemas “macro”, como la política salarial, la reforma agraria, el empleo, etc o de urgencia, como los casos de asentamientos campesinos precarios. En segundo lugar, tanto el gobierno como los actores sociales luego de “desactivar” la crisis van reduciendo la importancia asignada al diálogo, y dice CÉSPEDES “no existe tiempo para tratar la formación”. Sin embargo, la excepción se encuentra en el diálogo social iniciado en agosto de 1999 que ha incluido el tema en la Comisión de Empleo y Salarios.

III. 2.2 Participación de los actores sociales en organismos de formación profesional

30. Seguidamente, se indican las principales instancias de diálogo social que comportan grados diversos de participación en la formación.

En el caso uruguayo, ya fue mencionada supra la Junta Nacional de Empleo, un órgano tripartito encargado de la capacitación de los trabajadores desempleados o con problemas de inserción laboral mediante cursos contratados a entidades públicas y privadas de formación.

El costo del curso más una beca compensatoria al trabajador que se capacita son los beneficios que otorga el sistema, rubros financiados mediante el Fondo de Reversión Laboral, que se nutre del aporte de trabajadores y empresarios. La representación de los actores sociales es de máximo nivel de jerarquía, puesto que comprende a las principales cámaras empresariales y la central (única) de trabajadores; la presidencia de la Junta la ejerce el representante del Poder Ejecutivo, con nivel de Director en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Este singular caso de participación de los actores sociales en las políticas públicas ha desarrollado múltiples programas para desocupados amparados al subsidio por desempleo, para jóvenes que buscan empleo por primera vez, trabajadores rurales, e incluso empresas que presenten programas de reversión que hayan sido acordados previamente con el sindicato, mediante convenio colectivo.

31. En Argentina un documento emanado del Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CoNE-T), denominado “Acuerdo Marco sobre Formación Profesional”, de 1997, refleja el consenso alcanzado por los equipos técnicos integrantes de la Sub-comisión de formación profesional de la Comisión Técnica del Consejo Nacional Educación Trabajo, compuesta por los Ministerios de Cultura y Educación, y de Trabajo y Seguridad Social, la Confederación General del Trabajo, Gremios Docentes, Cámaras Empresariales y Cámaras de Institutos de Enseñanza Privada.

La circunstancia de resultar el producto de un acuerdo entre los sectores indicados, convierte al Acuerdo Marco de formación profesional en un importante antecedente en materia de diálogo social sobre la materia.

El documento enmarca la formación dentro de la “*Formación Técnico-Profesional*” (FTP), especificando sus funciones en el presente contexto de globalización y competitividad. Procura garantizar la formación del trabajador como ciudadano, la promoción social, y la elevación del nivel de calificación de los trabajadores, así como el reconocimiento nacional, regional e internacional de las competencias adquiridas en el sistema educativo y en el productivo.

En cuanto a la articulación con el sistema educativo y el mundo del trabajo, se expresa un doble reconocimiento:

a) por una parte, considera la formación profesional como un Régimen Especial, previsto en el Art. 11 de la Ley Federal de Educación, cuyo acceso está abierto a todos, independientemente del grado de conocimiento adquirido por vía académica;

b) en segundo lugar, expresa que la formación técnico profesional integra un sistema que articula la educación y trabajo, en la medida que la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 señala la necesidad de que el MTSS incluya acciones de capacitación sujetas a acuerdos entre los diversos actores involucrados, tanto del sistema productivo (trabajadores y empresarios) como del sistema educativo y del Estado.

Se establece que en aquellas áreas de gobierno relacionadas con la educación y el trabajo, el subsistema de formación técnico profesional 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. Los 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.

En resumen, el documento de consenso del CoNE-T caracteriza a la formación técnico profesional como orientada a la equidad social, la productividad, la modernización de la economía y la integración en el Mercosur, constituyendo un instrumento estratégico básico para el desarrollo social y humano. Los objetivos fundamentales incluyen la ampliación de la formación básica de las personas,

el desarrollo de competencias técnico-profesionales polivalentes, la implementación de un sistema de evaluación de competencias consensuada por la comunidad educativa, y la creación de un sistema nacional de relevamiento y normalización de competencias. No es ajena al acuerdo, la promoción de formas innovadoras de gestión de las instituciones con la participación activa de los actores sociales, la constitución de mecanismos de concertación social para definir y evaluar las competencias requeridas, y el impulso de la formación y actualización docente. Sobre las acciones de formación profesional, el documento señala que deberán ser diseñadas sobre la base de perfiles con una cartera de competencias básicas, integrándose en itinerarios profesionales que amplíen la empleabilidad de las personas y tomando en cuenta los contextos locales, sectoriales y tecnológicos e implementando 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.

En definitiva, el acuerdo fue alcanzado en un órgano de carácter consultivo que funciona en la órbita educativa de nivel nacional, y como tal, los acuerdos que origine deben someterse a un proceso consultivo y a la aprobación por parte del Consejo Federal de Educación, instancias que finalmente no llegaron a cumplirse.

A posteriori de esta experiencia, el INET elaboró diversos documentos que avanzaban significativamente respecto de los esquemas institucionales existentes en materia de formación técnico-profesional, así como en los procedimientos de certificación de competencias. Estos trabajos fueron consensuados en el CoNE-T, y por tanto forman parte del mismo proceso desatado por el acuerdo marco señalado supra; corresponde por tanto indagar en las novedades que incorpora al acuerdo originario.

Uno de los acuerdos refiere a *“educación de adultos y formación técnico profesional: propuesta de centros territoriales de educación permanente”* que introduce conceptos como el de *“aprendizaje durante toda la vida”* y de *“sociedad educativa”*. Expresa CAPPELLETTI que una de las novedades que presenta el documento es de naturaleza institucional, en virtud de que plantea que 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”*.

32. Otra propuesta derivada del proceso del Acuerdo Marco del CoNE-T es el documento *“formación técnico profesional: certificación de aprendizajes”*. Aquí el avance respecto del Acuerdo se constata cuando define las bases institucionales y procedimentales de un *“sistema federal de certifica-*

ción de aprendizajes para la formación técnico profesional". 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 por orden de complejidad de los conocimientos, los saberes, las actividades, los problemas y el tipo de responsabilidad comprendidos por los certificados.

33 Importa tener en cuenta el documento de consenso del Foro Tripartito del Área de Calificación y Formación Profesional de la Comisión Temática II del Subgrupo N° 10 del Mercosur, presentado como propuesta en la reunión regional de setiembre de 1998, referido a la certificación de competencias.

A diferencia de otros acuerdos más amplios -como el Acuerdo Marco de 1994- que presentan una agenda diversificada dentro del campo de las relaciones laborales, el documento del Foro Tripartito es específico sobre formación profesional y en particular, trata de adoptar una conceptualización común en materia de competencias laborales.

Su estructura se articula en 4 apartados: 1. Conceptualización sobre certificación de competencias; 2. Marco institucional; 3. Experiencias piloto de formación profesional y certificación; y 4. Estado de avance y propuestas de plan de acción.

Incluye aproximaciones a la definición de competencias y señala dificultades, oportunidades y desafíos en la construcción de un Sistema de Certificación, tanto para el ámbito local como regional. Propone que el sistema de normalización y certificación deberá construirse e institucionalizarse con la intervención de los actores del mundo del trabajo y la educación.

Además de estas aproximaciones conceptuales sobre la noción de competencia laboral y la determinación de los requisitos institucionales de un sistema nacional, el documento incluye propuestas concretas para su implementación en el marco de los Foros Sectoriales Tripartitos. En concreto, se propone avanzar en el desarrollo de experiencias piloto de formación profesional y certificación basadas en competencias, aplicadas a dos sectores de actividad ya delimitados: el 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.

El acuerdo del Foro Tripartito se constituye en sumamente relevante si tenemos en cuenta la novedad que significa el enfoque de competencias laborales en la Argentina. Similar valoración puede hacerse respecto del acuerdo sobre la construcción social de un sistema nacional de formación profesional.

A ello debe agregarse que se trata del primer consenso específico en materia de formación profesional producido en la órbita del Ministerio de Trabajo, resultando potenciador de otros esfuerzos dirigidos a la construcción de nuevas institucionalidades en el campo de la formación.

34. Se trata, finalmente, de un instrumento no solo declarativo o conceptual, sino además promotor de un plan de acción concreto, que habrá de expresarse en el desarrollo de las experiencias piloto sectoriales. En esta dirección, el propio Foro Tripartito elaboró otro documento de consenso para su presentación en el Seminario sobre competencias laborales en el Mercosur, realizado en Montevideo en setiembre de 1999. En esa oportunidad, se reseña lo que ha sido la experiencia argentina en materia de certificación de competencias laborales.

Se describen en él las experiencias piloto desarrolladas en sectores como el metalmecánico-autopartes, turismo, hotelería-gastronomía y construcción.

En definitiva, el recuento histórico de lo que ha sido la participación de los actores sociales y los mecanismos de consenso en Argentina muestra como constante los diversos niveles consultivos implementados. Así, la dirección del antiguo Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), hasta comienzo de los años noventa responsable de una gran parte de la formación profesional de jóvenes y adultos, estuvo integrada por representantes del Estado y del sector empresario y sindical; los Centros de Formación Profesional dependientes del CONET, principalmente dedicados a acciones de capacitación dirigidas a un segmento del mercado laboral que no había alcanzado la escolaridad inicial, contaban con importantes niveles de participación sindical.

Sin embargo, señala CAPPELLETTI que esta participación se enmarcaba en un modelo de gestión fuertemente centralizado en manos del Estado que, a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCyE), orientaba su oferta educativa desde una lógica de acción pedagógica destinada al oficio, siendo los establecimientos educativos los principales lugares de aprendizaje.

35. Los nuevos procesos de transformación educativa, iniciados a partir de la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 otorgaron a la formación un papel estratégico en los procesos de vinculación con los actores del mundo del trabajo y de la producción. En el marco de esta reforma se disolvió el Consejo Nacional de Educación Técnica en 1995 y en consecuencia, los servicios educativos dependientes del MCyE y los establecimientos educativos que gestionaba el CONET fueron transferidos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

En 1995 se creó el Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CoNE-T) un organismo consultivo de participación multisectorial, presidido por el Ministro de Cultura y Educación. Su misión básica se definió a partir de *“promover el análisis conjunto y un consenso de opiniones en las temáticas relacionadas con la educación y el trabajo a nivel nacional”*. El CoNE-T cuenta con una Comisión Técnica que se reúne periódicamente y que está conformada por todos los sectores que están represen-

tados en el Consejo: Estado (MCyE, MTSS y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos), trabajadores y empresarios.

Su principal función es asesorar al Ministerio de Cultura y Educación en todos los aspectos tendientes a la vinculación de la educación con el mundo del trabajo.

Los aportes elaborados por el CoNE-T tienen carácter de recomendaciones que son canalizadas por el Ministro de Cultura y Educación al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE); el mecanismo se basa en la generación de consensos y en caso contrario, se consignan todas las opiniones disidentes y sus respectivas fundamentaciones.

36. Más reciente es la participación y el diálogo social sobre formación profesional en Brasil. Se señalan al respecto varios foros tri o multipartitos creados por iniciativa de los poderes públicos (municipal, estatal o federal) en los últimos años. Han contribuido al cambio, entre otros factores, la importancia y el crecimiento del desempleo: nunca trabajadores, empresarios, gobiernos, políticos, investigadores, profesionales liberales y demás formadores de opinión pública hablaron tanto sobre preparación para el trabajo y sus relaciones con el desarrollo del país.

El gobierno brasileño viene desarrollando su política de formación profesional mediante programas implementados por las diversas esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) y por órganos públicos como las Escuelas Técnicas y los Centros Federales de Educación Tecnológica. Las Universidades públicas tienen también un papel relevante en la formación de la fuerza de trabajo del nivel superior. Junto a ello se encuentran las tradicionales instituciones de formación tipo SENAI, SENAC, etc.

Sin embargo, la descentralización de las actividades, la utilización de recursos públicos y privados, de financiamiento externo y la articulación entre varias instancias del poder público son la “*marca registrada*” de las actuales propuestas de formación profesional del gobierno.

37. El Ministerio de Trabajo y Empleo aborda el tema de la formación profesional mediante el Plan Nacional de Educación Profesional -PLANFOR- que viene siendo desarrollado por la Secretaría Nacional de Políticas Públicas de Empleo (SPPE) y por el Sistema Nacional de Empleo (SINE) que constituye una red nacional estructurada en los Estados y Municipios de la federación. Esta red se materializa en coordinaciones estatales que dirigen programas y actividades en forma integrada en campos de acción, tales como el seguro de desempleo, la intermediación de mano de obra, la calificación profesional, la generación de informaciones sobre mercado de trabajo y los programas de apoyo a la generación de empleo.

Con el PLANFOR se opera una de los más significativos cambios en el modelo de gestión y financiamiento de la formación y temas vinculados.

El financiamiento de los programas se realiza a través de los recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), originados en un aporte calculado sobre los salarios que abona el empleador y sobre un porcentaje de lo recaudado por contribución sindical en un día de trabajo. El FAT posee en la actualidad un patrimonio de R\$ 48 billones que además de financiar el sistema público de empleo, mantiene, con aproximadamente dos tercios de su patrimonio (R\$ 30 billones), programas especiales de generación de empleo financiados a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Los recursos destinados al Sistema Público de Empleo son gestionados por el Consejo Deliberativo del FAT (CODEFAT), órgano tripartito y paritario formado por tres representantes de los empresarios (Confederaciones de la Industria, el Comercio y los Bancos) de los trabajadores (Confederación General de Trabajadores, Central Única de Trabajadores y Fuerza Sindical) y del Gobierno (Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Previsión Social y BNDES).

Esta misma estructura tripartita se reproduce en los estados de la federación, mediante Comisiones Estatales de Empleo y Comisiones Municipales de Empleo en más de dos mil cuatrocientos municipios, el 43% de los cinco mil quinientos catorce existentes. Estas comisiones son órganos permanentes, de carácter paritario y deliberativo y tienen por objeto elaborar, proponer, acompañar y avalar las políticas públicas de empleo, principalmente las financiadas con los recursos del FAT. Uno de los principales instrumentos de trabajo de las comisiones son los Planes Estatales de Calificación (PEQs) que articulan acciones de calificación y recalificación profesional.

38. Los desafíos presentes en este nuevo espacio de participación y negociación son muchos, señala el informe brasileño de GANZ y otros. Además de las cuestiones relacionadas con la concepción y eficacia del modelo de organización del PLANFOR, que ha sido objeto de permanente debate entre el gobierno, empresarios y trabajadores, existen dificultades relacionadas con la práctica del diálogo que se establece en los espacios de gestión. Las Comisiones Estatales y Municipales de empleo están compuestas actualmente por más de veinticinco mil representantes de trabajadores, empresarios y gobierno, distribuidos en 2.126 Comisiones homologadas (fueron creadas 2.518) y veintisiete Comisiones Estatales de Empleo. Garantizar la capacitación de estas personas en el dominio de la temática de la educación y la formación profesional, en medio de lo complejos cambios en el mundo del trabajo, es un gran desafío, como lo es crear una sinergia entre las comisiones y su interacción con el resto de las agencias de formación profesional. El ejercicio efectivo de la horizontalización del poder a través de las comisiones termina siendo un tercer desafío de largo aliento, ya que por un lado el Poder Ejecutivo tiene dificultad en -o muchas veces no desea- compartir las decisiones de las políticas y programas y, por otro lado, en algunos casos, las comisiones son creadas simplemente para cumplir un

requisito a los efectos de la concesión de los recursos. Es muy difícil en estos casos hacer valer los objetivos de un espacio concreto de diálogo social para compartir la responsabilidad en la gestión de la cosa pública.

39. Además del PLANFOR, deben mencionarse otras experiencias de participación en la capacitación.

Tal el caso del Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria, (PACTI), dirigido por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y del Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP) que han previsto una subcomisión tripartita de Tecnología, Empleo y Educación que en 1996 publicó *“Cuestiones críticas de la educación brasileña”*, un documento que sistematiza diagnósticos y propuestas sobre educación y su relación con la tecnología, la calidad y la productividad.

Asimismo, la subcomisión implementó una serie de talleres sobre *“sistematización de estudios y relatos de experiencias que articulan desarrollo tecnológico, empleo y educación”* (PACTI, 1999) en los cuales participaron diversos sectores sociales que presentaron sus propuestas.

Anota el informe brasileño que tanto el PACTI como el PBQP son programas federales, con gestión tripartita en sus diversas instancias, sean de coordinación, evaluación o grupos técnicos. Las reuniones de evaluación y planeamiento anuales se realizan en forma amplia, incluyendo actores que participan directamente en la gestión del programa.

40. A su vez, el Programa de Educación para la Competitividad (PROEDUC) que cuenta con recursos de la Financiadora de Estudios y Proyectos, agencia del Ministerio de Ciencia y Tecnología, tiene un programa especial destinado a apoyar financieramente, mediante empréstitos, la implantación por parte de las empresas de programas educacionales con la finalidad de elevar el nivel de escolaridad de los trabajadores. La dirección del programa es también tripartita, a través de un Consejo Coordinador, que desarrolla estrategias tendientes a favorecer aquellos programas que hayan sido negociados entre empresas y sindicatos.

41. En el caso mexicano, el informe tomado como referencia pone de relieve el aspecto jurídico de la cuestión, dado lo pionera que ha sido en esta materia la experiencia de ese país.

En concreto, señala Reynoso que a partir de 1978 se dan cambios importantes mediante la reforma del artículo 123 de la Constitución, que estableció la obligación de las empresas de proporcionar capacitación o adiestramiento a los trabajadores, derivando la reglamentación a la ley ordinaria. En el mismo año se hizo público el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, que procuró establecer una coordinación institucional de los esfuerzos públicos y privados.

El esquema legal preveía a nivel micro la creación de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en las empresas, culminando con la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), como organismo desconcentrado. En 1983 sus atribuciones pasaron a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que finalmente efectuó el seguimiento de la instalación y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación, y procuró su apoyo técnico.

Todo este proceso tuvo una impronta fuertemente participativa en el ámbito nacional, presentando un sistema sostenido por cuatro pilares:

a) las Comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, previstas en el art. 153-1 de la Ley Federal del Trabajo, integrada por representación paritaria y con la función de vigilar la instrumentación del sistema;

b) los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, que debían constituirse por ramas industriales o de actividad económica. La Ley Laboral (artículos 153-k y 153-l) señala que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patrones, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades para constituir estos organismos, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de dicha Secretaría. De las facultades asignadas a los comités importa destacar:

1. la participación en la determinación de los requerimientos de capacitación de las ramas económicas y en la elaboración de un Catálogo Nacional de Ocupaciones; 2. La iniciativa en materia de propuestas de sistemas de capacitación y adiestramiento; 3. La formulación de recomendaciones sobre los planes y programas de capacitación; 4. La evaluación del impacto de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad de las empresas; 5. La gestión del registro de constancias de conocimientos y habilidades; y por último, la designación de los miembros de los Comités Nacionales.

Entre 1979 y 1980 se constituyeron 28 comités nacionales, fundamentalmente en ramas federales.

c) Los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, así como el Consejo Consultivo Nacional, ambos órganos asesores de la STPS, de integración tripartita;

d) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la atribución, entre otras, de *“promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública”* (artículo 40, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

REYNOSO CASTILLO recuerda que tanto los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento como el Consejo Consultivo Nacional dejaron de funcionar en la forma como estaban previstos, de tal modo que sus funciones y facultades han sido retomadas por otras instancias.

42. La participación de los actores sociales en materia de formación profesional no se agota en estas modalidades tradicionales. En los últimos años se ha denotado una evolución interesante, que comporta la creación de instancias innovadoras.

Una de ellas es el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO).

Se considera en este caso la capacitación de los trabajadores como uno de los objetivos fundamentales para mejorar las empresas, en especial las micro, pequeñas y medianas. Las siglas CIMO tuvieron su origen en el Proyecto de Capacitación de la Mano de Obra emprendido en 1988, dirigido a fortalecer el Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo. En 1992 CIMO pasó a denominar a la Capacitación Industrial de la Mano de Obra y posteriormente, cuando surgió el programa de modernización de los mercados de trabajo, financiado por el Banco Mundial, se decidió cambiar el nombre pero mantener las siglas porque “CIMO” ya tenía cierta presencia regional que era conveniente rescatar.

El programa tiene 62 Unidades Promotoras de Capacitación (UPC) repartidas en toda la República. En cada unidad se promueve el conocimiento del programa, procurando una “*alianza con cámaras y organismos empresariales*”, según el informe mexicano. En algunas ramas industriales se prevé un comité ejecutivo local en cada unidad promotora, conformado por empresarios y eventualmente otros actores que tengan conocimiento directo de las necesidades de capacitación que demande el sistema productivo.

Otro mecanismo de CIMO para acercarse a la empresa es mediante oferentes (capacitadores o consultores), que al recibir una demanda de atención sugieren tres o más posibles entidades de capacitación de la localidad, de tal forma que el oferente y el promotor elaboren un programa de trabajo y luego lo pongan en práctica. En esos casos, CIMO financia parcialmente, dependiendo del tamaño de la empresa.

43 No debe dejar de mencionarse en este recuento al Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER), un fideicomiso que cuenta con una integración plural de los sectores directamente interesados. En concreto, participan en él seis representantes del sector empresarial, seis del sector social y seis titulares de secretarías de Estado. Actualmente cuenta con 43 comités nacionales. El CONOCER aparece en México en el marco de la “*nueva cultura laboral*”, y busca planear, organizar y coordinar los sistemas de normalización y certificación de competencia laboral, mediante el fomento de la definición de normas, la organización de mecanismos de certificación laboral, la promoción y apoyo técnico y financiero, y la constitución y funcionamiento de comités de normalización.

El proyecto comprende también la creación de organismos certificadores y centros de evaluación, teniendo como base el establecimiento de normas de competencia laboral definidas por Comités de Normalización integrados por los sectores productivos. Este esquema de normalización ha dado lugar al Sistema Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral, que parte de la definición de normas técnicas por función productiva y del reconocimiento institucional de habilidades, conocimientos, destrezas y actitudes que el trabajador ha venido asimilando a lo largo de su vida profesional.

44. En Paraguay, la instancia más importante de participación tripartita la constituye el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Su Consejo Directivo se integra por representantes del poder político y de las organizaciones de trabajadores y de empresarios. El mecanismo participativo de la sociedad civil está dado por la demanda que los sectores sociales llevan a cabo, a través de sus representantes, aunque en términos reales, la mayoría de las organizaciones hacen sus solicitudes de cursos directamente al Director General. La cooperación usualmente se materializa mediante convenios entre el SNPP y las organizaciones gremiales o empresariales o, recientemente, de organizaciones no gubernamentales. Esta cooperación se traduce, en la mayoría de los casos, en la prestación de instructores, materiales didácticos y de práctica (incluyendo en ocasiones la infraestructura) de parte del SNPP y asistentes de parte de la organización. Asimismo, en la administración cotidiana, tres personas como representantes de la sociedad civil (dos de los trabajadores y uno de los empresarios) poco inciden en la orientación de los aproximadamente cuatrocientos funcionarios del Sistema. No obstante, se señala que la mayor limitación del sistema se encuentra en la carencia de orientaciones de políticas de parte de los representantes de la sociedad civil y/o de gobierno, a lo cual debe sumarse la limitada preparación de algunos representantes institucionales en los temas propios de la formación profesional, lo que refleja la escasa importancia asignada a estas cuestiones.

Los actores sociales manifiestan conocer poco los procesos de reforma del sistema que vienen perfilándose.

III.3 El diálogo social y la participación a nivel subregional

45. En Argentina, los antecedentes de interés en la materia se remontan al Acuerdo Regional para el Empleo en el Norte Argentino (ARENA), de noviembre de 1994.

Firmado en San Miguel de Tucumán el 5 de noviembre de 1994, este Acuerdo tuvo su origen en el Acuerdo Marco de julio del mismo año, en cuyo capítulo segundo - "*Acuerdos Regionales para el Empleo*"- se expresaba el compromiso de las partes de alcanzar consensos en el nivel regional, a fin de adecuar los acuerdos macro a las realidades e indicadores regionales económico-sociales.

CAPPELETTI destaca que el objetivo consistió en priorizar la región norte y patagónica, con el compromiso 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”*.

El Acuerdo Regional 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.

La formación profesional figuraba entre los temas de preocupación principal de los actores, que habían diagnosticado en la región, la coexistencia de *“bajas tasas de actividad, índices de desocupación por encima de la media nacional y un acentuado déficit en materia de formación profesional”*, según se cita en el informe.

El *“compromiso de formación ocupacional”*, que constituye un capítulo específico del Acuerdo, define a la formación como directamente vinculada a la evolución del empleo y a la colocación de los trabajadores, caracterizándola por la *“capacitación rápida, eficaz, (la) posesión de conocimientos actualizados y operativos, con sus evidentes repercusiones en el empleo”*.

En cuanto a los compromisos asumidos por las partes, se incluía el de la Nación de apoyar acciones de formación ocupacional diseñadas por provincias, empleadores, sindicatos, ONGs, etc. Los criterios para priorizar 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 región. A su vez, 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.

Por su parte, los empleadores y sindicatos acordaron colaborar y difundir programas nacionales y provinciales, pudiendo definir sus propias acciones en la materia.

El ARENA constituyó un acuerdo de fuerte carácter declarativo y programático, sin desatar un mecanismo desencadenante de productos normativos o institucionales. A modo de crítica del Acuerdo, CAPPELETTI señala que la institución promovida -el Consejo Regional- no tuvo existencia efectiva, más allá de su creación formal.

Advierte, además, que 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 coherencia en la 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.

46. Cabe no obstante destacar que se reitera un mecanismo ya previsto en el Acuerdo Marco, en cuanto se otorga preferencia en la asignación de fondos públicos a programas que cumplieren con requisitos de negociación 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.

47. Con el fin de incentivar la creación de institucionalidades capaces de incrementar la calidad de la capacitación, el MTSS comenzó en 1995 una política de apoyo y fomento de líneas de acción en el ámbito local, provincial o regional, a través de asociaciones con actores del mundo del trabajo, y otros agentes involucrados en la temática.

Tal es el caso del Programa Talleres Ocupacionales (TO) que promueve la constitución de núcleos asociativos entre los actores sociales bajo la forma de asociaciones civiles sin fines de lucro. Se trata de pequeñas unidades de reducida estructura que persiguen promover y difundir concepciones innovadoras de la formación. Con estos fines impulsan una formación permanente que desarrolle un potencial productivo mediante la utilización de recursos tecnológicos. Se trata además, de fomentar el papel protagónico y de cooperación entre empleadores y trabajadores en la determinación de propuestas de capacitación acordes a los requerimientos productivos de cada región.

Los actores sociales, que integran las comisiones directivas de los Talleres, tienen la función de supervisar la gestión y la calidad de las actividades formativas que se desarrollen. El informe argentino indica que funcionan 13 Talleres Ocupacionales distribuidos en 12 provincias del país. Con excepción de 2 casos, están integrados por representantes de trabajadores y empresarios, aunque estos cuentan con una participación mayor (46% contra 24 % de representación sindical).

48. En la línea de la descentralización territorial se destacan otras iniciativas recientes, gestionadas y ejecutadas por actores del mundo del trabajo, como el caso de los Consejos Locales de Formación Profesional, basados en el modelo de los Consejos Sectoriales y Regionales de Canadá, con una participación plurisectorial.

Como primer antecedente de este tipo de institucionalidad en Argentina cabe mencionar la experiencia llevada adelante en Rosario, provincia de Santa Fe. Este Consejo, formalmente constituido en noviembre de 1998, cuenta con el apoyo de la Municipalidad, la Organización Internacional del Trabajo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Consejo Sectorial de la Industria Siderúrgica Canadiense. El MTSS apoyó actividades puntuales de este organismo y siguió su desarrollo para poder transferir la experiencia a futuras iniciativas de estas características.

El Consejo de Rosario es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, de carácter bipartito, constituida por sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales y empresas de primera línea de la ciudad y su entorno. Se estructura con una Comisión de Administración y un Comité Ejecutivo, integrados por igual número de empresarios y trabajadores. Cuenta además con un Comité Técnico, cuya función es implementar las decisiones de la Comisión de Administración y brindar asistencia técnica a los grupos sectoriales de trabajo, constituidos por empresas y trabajadores de un mismo sector de actividad (actualmente existen dos, metalmecánico y gráfico).

Además de las tareas propias de la puesta en marcha, entre las actividades llevadas a cabo desde su constitución corresponde indicar la de identificación de necesidades de capacitación en los sectores metalúrgico y gráfico; el relevamiento de las instituciones de capacitación que operan en la región y la elaboración de una base de datos, así como la adquisición de módulos de competencias básicas en Canadá, y la formación de instructores para su implementación.

49. A partir de 1998, el MTSS ha comenzado a impulsar experiencias piloto de constitución de Consejos en tres localidades del país.

Se trata de cumplir con el objetivo de intermediar en el mercado de trabajo de una determinada localidad, procurando la mejora de los estándares de calidad de la capacitación laboral existente. Estos organismos en formación prevén la prestación de los siguientes servicios: diagnóstico de capacitación e identificación de proveedores; asistencia a usuarios y creación de bases de datos sobre provisión de capacitación; asistencia a la oferta de cursos modulares; asistencia a profesionales y técnicos de la formación profesional; asistencia técnica y capacitación a especialistas de empresas y sindicatos; y evaluación y certificación de capacitaciones.

Hasta el momento las experiencias han comenzado a implementarse en las localidades de Rosario, Mendoza y Comodoro Rivadavia. La secuencia de actividades comprende: el diagnóstico y estudio de la factibilidad de instalación de un Consejo, identificándose sectores y mercados prioritarios; la realización de seminarios y talleres de difusión con actores sociales interesados; la organización de formas de asociación práctica de esos actores, denominadas "*iniciativa-servicio*", y el establecimiento de acuerdos que orienten a las empresas y sindicatos hacia la conformación de un Consejo.

Otro Consejo, de características diferentes, está funcionando en la provincia de Jujuy, motivado en la grave crisis económica que atraviesa la provincia. Esta institución está integrada por el Gobierno de la provincia, la Unión Industrial y la Unión de Empresarios locales, la Confederación General del Trabajo de las localidades Belgrano y Lavase, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Jujuy y el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación. Entre sus principales objetivos se cuentan, el apoyo de acciones destinadas a la coordinación de los instrumentos de las políticas econó-

micas, laborales y sociales, con especial énfasis en las políticas de capacitación laboral. Comprende asimismo el fomento a la suscripción de convenios de colaboración para la prestación de servicios para el empleo con entidades públicas y privadas, y la realización de estudios e informes sobre las distintas variables del mercado de trabajo, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. En estos casos deberán contemplarse la evolución de los perfiles ocupacionales y los requerimientos profesionales de la provincia.

50. Si bien resulta prematuro evaluar los resultados de estas experiencias, el informe argentino adelanta algunas reflexiones sobre el proceso desarrollado hasta el presente.

Destaca así que en las localidades mencionadas el lanzamiento de estas iniciativas ha convocado a la participación de representantes de trabajadores y empresarios de los sectores productivos económicamente más significativos creando un entramado institucional auspicioso con relación al logro de los resultados esperados.

La experiencia del CFP de Rosario, juzgada hasta el momento como exitosa desde la perspectiva del diálogo social, produjo un efecto de estímulo y aliento para la conformación de este tipo de institucionalidades en las demás localidades.

51. En Brasil, algunos gobiernos estatales han comenzado a realizar proyectos pioneros, enfocados a la capacitación para el trabajo, utilizando no sólo recursos del FAT sino los que derivan del propio presupuesto. Se ejemplifica con el caso del estado de San Pablo, que mediante la Secretaría de Empleo y Relaciones de Trabajo (SERT) está desarrollando desde 1996, tres proyectos en el ámbito de la formación:

- a) el Observatorio de situaciones de empleo y formación profesional;
- b) el Centro público experimental de formación profesional; y
- c) el Proyecto de habilidades básicas y específicas.

Con relación a las acciones de políticas regionales, una serie de iniciativas aparecen en forma reciente.

Uno de los casos de mayor interés es el del distrito industrial de la zona franca de Manaus, en particular las industrias productoras de medios magnéticos. Otras iniciativas pioneras se realizan en la región del ABC, donde se constata la iniciativa del sindicato de metalúrgicos local, en la promoción tripartita del Movimiento de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (MOVA) y del servicio de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (SEJA).

Más recientemente, la calificación profesional surgió como uno de los puntos del acuerdo firmado en la Cámara Regional del ABC, en el que participaron entidades sindicales, empresariales, gobiernos locales y el de San Pablo. El objetivo específico consistió en delinear y ejecutar el plan regional de

calificación profesional, con metas precisas en cuanto al número de trabajadores a capacitar y la instalación de Centros públicos de formación profesional.

La presencia de entidades sindicales participando con carácter consultivo se advierte en otras acciones en materia de capacitación, como el caso de los programas de incentivo a la modernización tecnológica de las micro y pequeñas empresas y la posible creación de un parque tecnológico en el ABC, iniciativas que se repiten en otras regiones o estados como el caso de Río de Janeiro (se trata aquí de la elaboración de propuestas sobre formación profesional por el Colectivo Estatal Trabajo y Educación, con presencia de diversas entidades sindicales).

52. En síntesis, se asiste en Brasil a la creación de múltiples, innovadores y creativos medios de acción sindical que se agregan a los tradicionales procesos de negociación colectiva propiamente dichos.

53. En Paraguay cabe señalar la experiencia ambivalente de gestión compartida vía Consejos empresariales para el Bachillerato Técnico entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Unión Industrial Paraguaya en Villarrica, y de administración por la UIP del Centro de Capacitación de la pequeña y mediana industria en San Lorenzo. Ambos tienen resultados no precisamente exitosos, según distintos interlocutores. Nuevamente se repite la ausencia de evaluaciones de estas incipientes experiencias para los ajustes correspondientes así como sus potencialidades de replicabilidad.

III.4 La negociación colectiva como expresión de diálogo social en el ámbito de la empresa o sectorial

54. Como se dijo, la negociación colectiva puede entenderse como una manifestación “micro” del diálogo social entre los actores del mundo productivo.

En adelante, se presentan algunas experiencias peculiares, que instauran prácticas poco habituales en las relaciones colectivas entre empresarios y trabajadores. Tal el caso de la creación de entidades bipartitas que encaren el tema de la formación profesional, o aquellos otros que establecen procedimientos a efectos de planificar e implementar la recapitación y adaptación a las nuevas formas de organizar el trabajo.

55. En Argentina debe mencionarse el Convenio marco de cooperación mutua para la capacitación y formación de recursos humanos, suscrito entre la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) en el mes de mayo de 1993.

Se acordaron mecanismos para dotar al sector de mejores niveles de productividad y elevar la calificación de los trabajadores para su adecuación al nuevo contexto de cambios tecnológicos.

Con posterioridad al convenio, las organizaciones de trabajadores y empresarios profundizaron la entidad de los acuerdos alcanzados. Así, se produjo un desarrollo institucional importante por el fortalecimiento del IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Construcción, de composición bipartita) y de la institución de capacitación sindical con respaldo empresario (Fundación de CapaOtras implicancias desatadas por el convenio fueron la gestión de acuerdos con el Estado para iniciativas de empleo y formación profesional (en particular con el MTSS en los programas especiales de empleo privado para el sector construcción, y otros como el proyecto joven, o el programa de capacitación para sector o rama de actividad; y con Ministerio de Cultura y Educación, el convenio UOCRA-CAC-INET de formación y certificación de competencias laborales).

Por último, una derivación interesante lo constituye el desarrollo de acuerdos entre la Fundación UOCRA y empresas privadas del sector (Techint, Puentes del Litoral y otros), para adecuar las calificaciones de los desocupados del sector a los requerimientos de nuevas inversiones.

56. Otro caso de interés que se reseña en el informe argentino es el Protocolo de capacitación entre la Federación Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA), y TELECOM Argentina - STET France TELECOM S.A., Telefónica de Argentina, Startel S.A. y Telintar, en el año 1995.

En este protocolo, suscrito por el sector de telecomunicaciones, se destaca el reconocimiento empresarial a la gestión de capacitación realizada por el sindicato (FOETRA); en concreto, 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.

57. A partir de 1998 se celebraron en el INET convenios entre representantes estatales, sindicales y empresariales de los sectores construcción, gráfico, aeronáutico y encargados de edificios de renta.

Esta metodología de implementar la participación a través de convenios, aprobada por el CoNE-T, fue impulsada por los sectores interesados y obedeció a la necesidad de generar instancias de reconocimiento de las competencias adquiridas en el mundo del trabajo y de actualizar la oferta formativa específica, orientada por un enfoque de competencias laborales.

Indica CAPPELLETTI que desde la perspectiva del INET, este mecanismo abrió posibilidades de contar con organismos más dinámicos y pertinentes para el relevamiento de familias profesionales y el diseño de los perfiles correspondientes, como base de la generación de estándares nacionales. Por otra parte, significó una oportunidad de encarar la formación de adultos de una manera diferente, reemplazando el enfoque alfabetizador por el de la recuperación de competencias básicas.

En cada convenio marco, las partes se comprometen a crear una Comisión Mixta (CM) por sector, *“integrada por un Representante Ejecutivo por cada una de las partes firmantes que tendrá a su cargo contribuir a la planificación de las acciones de investigación y desarrollo de perfiles formados y certificados por normas de competencias en el sector (...). Esta CM tendrá a su cargo la planificación, coordinación y evaluación de proyectos y acciones concretas que se desarrollen en el marco del cumplimiento del (...) convenio”*.

58. La ya mencionada experiencia de los Foros Tripartitos en materia de competencias laborales, creados para llevar adelante las experiencias piloto de certificación, constituyen también un ámbito de diálogo social sectorial. Los representantes sectoriales en estos organismos son expertos de altos niveles de las áreas correspondientes. Por parte del MTSS participan técnicos cuya función es la de apoyar al conjunto de las actividades que se desarrollan en el marco de las experiencias piloto.

El funcionamiento implica que cada sector elabore su propio plan de trabajo, desarrolle y experimente las metodologías correspondientes a las diversas etapas del proyecto, evalúe y valide los procesos y los resultados obtenidos en el ámbito sectorial, y los presente al Foro Tripartito General.

En el desarrollo de sus actividades involucran a las seccionales sindicales y a las empresas en actividades de difusión e indagación, en paneles de identificación de competencias y en mesas de validación en el ámbito sectorial.

Los resultados obtenidos por cada uno de los Foros son desparejos, señala el informe. Mientras que los de construcción y metalmecánica-autopartes lograron importantes avances en sus respectivos planes de trabajo, el Foro turismo/hotelería-gastronomía se encuentra en una etapa inicial de sus actividades.

59. Las cláusulas de los convenios colectivos en Brasil son bastante diversificadas en referencia al tema de la formación. Un detalle de ellas, efectuado en el trabajo de GANZ y otros, revela disposiciones tales como:

- resarcimiento por las empresas de los gastos efectuados por los trabajadores en cursos de especialización, siempre que sean de interés del empresario. El resarcimiento puede consistir en un reembolso total o parcial de los gastos; una de las cláusulas estudiadas dispone que en caso de rescisión del contrato de trabajo, la empresa debe hacerse cargo de los costos de la conclusión del curso;

- autorización a los trabajadores para concurrir y participar en cursos, conferencias y seminarios relativos a su profesión;

- desarrollo de las entidades sindicales a fin que puedan operar en la capacitación del personal afiliado a través de cursos o seminarios, organización de escuelas profesionales o su perfeccionamiento;

- compromiso de parte de las empresas en implementar programas de capacitación profesional;

- intervención junto a instituciones de enseñanza para facilitar la inscripción en cursos de formación profesional;

- creación de un Fondo de formación profesional para captar recursos de las empresas y los trabajadores para inversiones en capacitación profesional, etc..

En general, se señala que el análisis de los instrumentos permite observar que es pequeña la cantidad de cláusulas negociadas, que determinan una inversión por parte de las empresas en la educación básica y en la calificación de los trabajadores.

60. La experiencia en el sector automotor es muy válida. En los años noventa, fueron suscritos en la fábrica Mercedes-Benz, acuerdos colectivos referentes a la reestructuración productiva, en la búsqueda de la mejora continua. Se garantiza en estos casos los puestos de trabajo o en su defecto el traslado del trabajador en caso de desaparición de los puestos preexistentes, asegurándose además, el adiestramiento para la adaptación al nuevo puesto.

Se prescribe también, la capacitación de los trabajadores para las tareas en equipo, mediante programas de adiestramiento y readecuación de las funciones y la remuneración, cuando fueran constatados aumentos en la exigencia productiva.

La continuidad de la experiencia transcrita posibilitaría el desarrollo de negociaciones por empresa vinculando la formación a los procesos de innovación tecnológica y organizacional. En este caso quizá el acuerdo colectivo más comprensivo de estas modalidades sea el de los metalúrgicos del ABC y la Mercedes Benz, dirigido a la introducción del trabajo en grupos, que contiene dispositivos específicos con relación al proceso de calificación. Dice una de las cláusulas que *“los trabajadores comprendidos en la implementación de este proyecto serán capacitados para el trabajo en grupo mediante la formación en aulas y en áreas de trabajo.*

a) los referidos programas de capacitación serán propuestos por el área de recursos humanos, constando de dos segmentos básicos: informaciones sobre el trabajo en grupo y calificación para la nueva forma de organización del trabajo;

b) el equipo de coordinación, formado por representantes de la empresa y del sindicato, podrán, en cualquier momento, proponer cambios en relación a los programas para subsanar eventuales lagunas de aprendizaje”.

61. En México, el artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo al establecer el contenido del contrato colectivo efectúa dos referencias a la capacitación; por un lado, indica que el contrato deberá contener cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos que comprenda; y por otra parte, prescribe que deberán incluirse disposiciones sobre capacitación o adiestramiento inicial a impartir a quienes vayan a ingresar a trabajar en la empresa o establecimiento.

Estas obligaciones provocaron que a partir de los años ochenta la gran mayoría de los contratos colectivos incluyeran efectivamente alguna cláusula referida al tema; sin embargo, buena parte de ellos se ocuparon del tema de manera muy general y superficial, tratando solamente de dar cumplimiento al mandato legal. REYNOSO señala que algunos estudios califican a los contratos colectivos como “*de protección*”, dado que se limitan a transcribir las disposiciones legales, con el objetivo de dar cumplimiento meramente formal a la ley federal. De ser exacta esta aseveración, dice REYNOSO, resultarían muy escasos los contratos colectivos donde se aprecie realmente una negociación sobre la cuestión de la formación profesional. En estos casos, un relevamiento de las cláusulas permite obtener una visión mas abarcativa sobre la negociación de la capacitación, en la medida que se trata de convenios donde se denota un acuerdo al respecto.

Así, sobre la obligación de capacitar, los convenios reiteran la norma legal que la atribuye a los empleadores. Para mayor detalle, interesa destacar que en algunos casos (Explotadoras de Canteras S.A. de C.V.), se vincula el proceso de cambio tecnológico -automatización de los equipos- con el compromiso de la empresa de establecer un “*programa sistemático de capacitación y adiestramiento*”.

En ocasiones, aparece con claridad la bilateralidad de los vínculos establecidos por la negociación, como por ejemplo, cuando se indica que la empresa implementará cursos de capacitación profesional o de adiestramiento para los trabajadores, de conformidad con los programas que de común acuerdo elabore con el sindicato, con el cual además efectuará el seguimiento del cumplimiento de las normas adoptadas.

De negarse el trabajador a acudir a los programas de capacitación por considerar que tiene conocimientos suficientes, deberá acreditar documentalmente dicho extremo o presentar y aprobar el examen que señale para verificar los conocimientos, la comisión mixta de capacitación y adiestramiento; de lo contrario, puede considerarse causa de rescisión de la relación de trabajo por razones imputables al trabajador que exonere al empleador de toda responsabilidad.

62. Las comisiones mixtas de capacitación son las encargadas, en las empresas, de fijar los contenidos de los programas de capacitación de conformidad con la ley Federal.

La norma legal presenta una serie de criterios para señalar la forma en que se realizará el proceso de capacitación, dentro de los cuales juegan un papel importante las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento. En concreto, el artículo 153-I establece: *“En cada empresa se constituirán comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se imparten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas”.*

Se trata de una instancia que tiene funciones que algunos autores han desglosado de la siguiente manera:

a) coadyuvar en el diseño, el levantamiento y análisis del diagnóstico de necesidades de capacitación y desarrollo de los recursos humanos;

b) vigilar la instrumentación y operación del sistema de capacitación y desarrollo de personal;

c) sugerir medidas tendientes a perfeccionar el sistema general de capacitación y desarrollo, proponiendo métodos, procedimientos y políticas que tiendan a satisfacer las necesidades de los trabajadores y de la empresa;

d) coadyuvar en la evaluación de la operación y resultados de las acciones que se emprendan en la empresa, autenticando las constancias de habilidades generales, asegurándose que los datos en ellas contenidas sean correctos;

e) diseñar y aplicar conjuntamente con el área de capacitación exámenes de conocimientos que el trabajador solicite, dictaminando en esos casos sobre el otorgamiento de constancias de habilidades laborales.

Las referencias realizadas en los contratos colectivos a las comisiones mixtas son diversas; en muchos casos sólo se hace mención a la integración del órgano, mientras que en otros se llega a decir que la empresa tiene potestad para designar trabajadores no sindicalizados. Pueden también encontrarse referencias a la manera en que se realizará la obligación de capacitar, indicando que la empresa o las instituciones especializadas contratadas para proveer servicios educativos otorgarán certificados a los empleados que cubran los niveles aprobatorios, los cuales deberán ser registrados en las comisiones mixtas de escalafón y capacitación. A partir de esta certificación, el trabajador podrá acreditar que posee los conocimientos para el caso de ascensos (Grupo Nacional Provincial). En otras empresas, la importancia del proceso de capacitación es aún mayor, dando lugar a la existencia de un reglamento

específico del cual se señalan los lineamientos generales en el contrato colectivo. Son materia del reglamento de capacitación, por ejemplo, el adiestramiento del personal recientemente ingresado, el cual comprende no sólo la capacitación requerida para el puesto, sino también, el perfeccionamiento de sus conocimientos y habilidades y el fomento de sus aptitudes laborales (Grupo Nacional Provincial).

63 Otros contratos ley vigentes desarrollan más ampliamente las facultades de las comisiones mixtas de capacitación. Conviene detallar en este punto la acordada mediante contrato ley en las empresas textiles de lana, fibras animales o fibras sintéticas, en el que se señala que la comisión tendrá las facultades de:

a) presentar observaciones a la empresa respecto de los programas de capacitación y adiestramiento que se implanten;

b) supervisar el funcionamiento de los diversos programas de capacitación y adiestramiento, verificando las constancias de habilidades laborales que se otorguen con validez exclusiva para usos dentro de la empresa;

c) otorgar constancias de capacitación, etc..

En algunas empresas existen estructuras más amplias y complejas, como en Pemex, donde se ha previsto una Comisión Nacional Mixta de Capacitación con carácter permanente.

64. En Paraguay la negociación colectiva de la formación profesional es mínima. El sistema de relaciones laborales se basa en la flexibilidad y se caracteriza por una mínima interacción entre capital y trabajo, dice CÉSPEDES. De ello deriva la casi inexistencia de contratos colectivos por gremio o sector industrial (predominio de la negociación por empresa) y la centralidad del conflicto distributivo.

Consecuentemente, la falta de una negociación importante en estos aspectos hace que la formación y capacitación se lleve a cabo fuera de la empresa, sin participación sindical y con el financiamiento de los propios trabajadores o de los empleadores vía el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Dada la estructura sindical “de archipiélago”, de fragmentación a través de la negociación por empresa, la capacitación no se estructura por sector industrial y menos aún de acuerdo a un marco estratégico sectorial o nacional del que se carece. El discurso empresarial sobre la necesidad de mano de obra calificada, técnica y gerencial sería compatible con la flexibilización una mano de obra que se contrata ya formada y/o capacitada.

Las cláusulas vinculadas a la formación se clasifican en a) avances hacia la formación; b) articulación empresa-sindicato para la formación; y c) estímulos para la formación. Sólo en dos ocasiones (6,5%) los convenios recurren a organismos del Estado para utilizar sus servicios en materia de capacitación: se trata del Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP), en el caso de una empresa privada surgida como consecuencia de una tercerización de servicios estatales, y el Instituto de Telecomunicaciones del Paraguay (IPT).

Los avances en este aspecto se vinculan a licencias pagadas y no pagadas; la articulación empresa-sindicato, por su parte, refleja la imposición de la primera, y los estímulos son limitados y vinculados en general a la culminación de formación/capacitación llevada a cabo fuera de la empresa.

En definitiva, la capacitación no pasa por la empresa, la que invierte en equipos pero no en recursos humanos; en caso de contratarlos, no pagará su formación porque ya paga por ésta en el SNPP. Asimismo, dado el sistema de contratación colectiva de archipiélago, la formación y capacitación profesional se reduce a las "islas-empresas" sin vinculación por sector industrial ni dentro de un marco estratégico global.

De los 31 contratos con cláusulas de formación relevados, el 51.6% otorgan licencias pagadas; el 25.8% prevén licencias no pagadas; el 6.5% destinan recursos para materiales como libros y revistas profesionales; y sólo el 3.2% considera que todo trabajador tiene derecho a la capacitación, y/o derecho a la alfabetización gratuita. Aún en estos casos, el autor relativiza los resultados.