

---

## PRÓLOGO

---

Las crisis, los cambios tecnológicos, las nuevas modalidades de organización del trabajo y la actual dimensión del mercado global han tenido un impacto profundo en los sistemas de relaciones laborales de América Latina, más sensibles por sus debilidades estructurales a las grandes mutaciones de la economía.

Las transformaciones operadas –en especial, la privatización de vastas áreas del Estado y la alta competitividad empresarial– han expulsado enormes contingentes de trabajadores del sector estructurado de la economía. En este proceso la formación y la *empleabilidad* (como expresión de la potencialidad formativa del individuo) han favorecido a los trabajadores calificados frente a aquellos que no tienen calificaciones.

Si bien ha existido tradicionalmente en nuestro país, como en otros de la región, un moderado interés de los actores sociales en la formación y entrenamiento laboral, también es cierto que aparecen signos de una nueva conciencia sobre estos temas y su estrecha vinculación con el empleo. Surgen nuevas ideas y líneas de acción para valorizar la formación profesional y considerar el trabajo como un recurso productivo en el cual es necesario invertir.

El principal desafío en materia de formación profesional y empleabilidad en América Latina es el de promover en los actores sociales la conciencia de su rol, no solo en las cuestiones del empleo evaluadas en términos cuantitativos, sino también en la búsqueda de la calidad del mismo. Para ello no es posible dissociar la formación profesional del diálogo social. Es más, en el actual modelo de producción solo es posible alcanzar una formación laboral que logre integrarse al proceso productivo, a través de la participación conjunta de los actores sociales en los planes y objetivos de la misma. Como han destacado Ermida Uriarte y Rosenbaum Rimolo, es necesario promover instrumentos participativos en esta materia, como “dosis de democratización en la planificación y el desarrollo de la formación profesional” (*Formación profesional en la negociación colectiva*, Montevideo, 1998).

Gonzalo Graña, que forma parte de una joven generación de investigadores de las relaciones de trabajo, elige como objeto de sus reflexiones *el papel del diálogo social en las políticas de empleo y formación profesional*, con especial referencia al caso uruguayo. La actualidad del tema, la necesidad de opiniones fundadas y de investigaciones serias en la búsqueda de objetivos imprescindibles para

---

el desarrollo social, el análisis reflexivo sobre la validez del diálogo social, en un contexto donde se manifiestan cada vez más tendencias hacia la polarización de roles y actitudes de los actores sociales, justifican una lectura atenta y detenida del texto.

El autor divide su trabajo en tres partes. En la primera examina la creciente importancia de la formación profesional en el actual sistema de relaciones laborales y los desafíos que ella plantea. En este contexto, señala las tendencias en materia de sistemas públicos de empleo y las razones que justifican el diálogo social sobre la formación profesional, destacando que la formación profesional es un *derecho subjetivo* del ciudadano/trabajador, reconocido en Declaraciones Internacionales y Constituciones y por lo tanto debe ser instrumentada entre los actores del sistema. También destaca que en esta compleja materia toda norma consensuada recibirá una mayor adhesión por parte de los actores, que son en definitiva quienes tendrán que cumplirla.

En la segunda parte, estudia las políticas activas de empleo y formación profesional en el Uruguay. Luego de reseñar un cuadro histórico evolutivo de las mismas, se detiene en el rol de la Dirección Nacional de Empleo y de la Junta de Empleo (órgano tripartito), como expresión de diálogo social en materia de formación a nivel *macro*. El autor, además de sus consideraciones personales, vierte en el trabajo las opiniones de los representantes de los actores sociales (Gobierno, trabajadores y empleadores), lo cual permite conocer de modo directo el pensamiento de los interlocutores sociales, que marcan en definitiva el espacio y las posibilidades del diálogo social en la materia.

El análisis de un caso especialmente interesante de negociación colectiva sobre formación profesional –el caso Fanapel– constituye un ejemplo rico de interés en su aproximación “empírica” (como señala el título del libro) de la temática en estudio. El autor elige –como él mismo expresa– una “experiencia de diálogo social en el nivel de mayor desagregación en el cual este puede desarrollarse: la empresa” y analiza el proyecto actuado por las partes en forma conjunta con la JUNAE y asistencia técnica de Cinterfor/OIT. También en este caso, la opinión de los propios actores enriquece la evaluación del proceso estudiado.

Finalmente en la tercera parte el autor presenta sus propias reflexiones finales; pero no limitándose a ellas, propone la hipótesis que “el diálogo social sobre formación profesional tiene efectos positivos sobre el diálogo y el relacionamiento entre los interlocutores sociales en otros campos”. A diferencia de otros estudios, en que las conclusiones se limitan a un breve resumen de lo expresado por el autor en su obra, en el presente trabajo Graña se extiende durante varias páginas, profundizando las líneas de debate trazadas en torno a los temas tratados.

De la lectura general del libro se extraen diversas ideas que provocan en el lector ulteriores reflexiones. Entre ellas, como lectores que hemos sido del texto, podemos destacar:

---

1. La relevancia de la participación de los actores sindical y empresarial en la planificación de las políticas de empleo en general, y en las de formación profesional.

2. La importancia de la existencia de instancias de diálogo social formales, orgánicas y duraderas en el tiempo, para el tratamiento de aquellos temas.

3. La importancia y la necesidad de dar continuidad en el tiempo a los programas y acciones implementados para la consecución de los objetivos de las políticas de empleo y formación y la problemática que plantea la interrupción de estos programas, como aconteció en el caso del Programa de Reversión Laboral de la Junta Nacional de Empleo.

4. El hecho que el “diálogo social” es una actitud posible de los actores en su relacionamiento en un sistema laboral. Creemos –especialmente luego del fracaso de algunos episodios de concertación social y de la suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios– que en nuestro país se ha producido un retroceso en la búsqueda del consenso de los interlocutores sociales, lo que en nuestro sentir, contribuye a la polarización y disenso de las partes que componen el sistema, con las consecuencias políticas y sociales que están a la vista. Debemos como intelectuales, como investigadores, como universitarios promover el Diálogo Social, como forma de convivencia en un sistema, que no compromete solo a los trabajadores, sino a toda la ciudadanía. Las experiencias de diálogo social en torno a temas urgentes y concretos –como precisamente el de la formación profesional y las políticas de empleo– no deben agotarse en estos objetivos, sino constituirse en plataforma desde la cual proyectarse a otros ámbitos de debate, donde es indispensable una cultura del consenso.

Nos felicitamos con el autor, porque al abordar el tema de la formación y el diálogo social, no solo nos brinda un conjunto de informaciones y reflexiones indispensables a todos los operadores del sistema de relaciones laborales, sino porque también nos contagia con su entusiasmo, con su estilo de búsqueda de la información de campo, con su valoración de experiencias a nivel nacional (JUNAE) y empresarial (Fanapel), con las deducciones que sabe extraer del examen empírico. En definitiva, un libro para leer, reflexionar y actuar.

Juan Raso Delgue



---

## ACLARACIÓN

---

La versión original de este trabajo fue presentada por el autor como Memoria de grado de la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

El lector debe tener en cuenta que el trabajo fue elaborado, casi en su totalidad, durante los meses de enero y febrero de 2001. Este es un aspecto importante a considerar al momento de leer esta publicación, puesto que en el período que va desde su elaboración hasta su publicación, han ocurrido importantes cambios en alguno de los organismos cuyo accionar se describe y analiza aquí.

Al margen de los cambios acaecidos fundamentalmente como resultado de eventos políticos y condicionantes económicas durante el lapso que separa la elaboración del texto, de su publicación, se estima que este mantiene su calidad de aporte al estudio y a la comprensión del papel que el diálogo social desempeña en el campo de las políticas de empleo y la formación en el Uruguay.

Gonzalo Graña  
Abril de 2002



---

## INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo está estructurado en torno a dos ejes temáticos, que en determinado momento se enlazan, se funden y se tornan uno solo: la formación profesional, el diálogo social, el ***diálogo social sobre formación profesional***.

En contextos de altas tasas de desempleo abierto y de subempleo, de crecientes exigencias de formación e instrucción por parte de empresas que enfrentan nuevos desafíos en materia de productividad y competitividad, en sistemas de relaciones laborales en los cuales las relaciones contractuales se flexibilizan y donde lo único seguro para muchas personas pasa a ser lo inestable de sus empleos, la formación profesional de la fuerza laboral –tanto la ocupada como aquella que se encuentra desocupada– ha visto renovada su relevancia e incrementada su importancia cuando se aborda el tema del mercado de empleo y del mundo del trabajo en términos más generales.

Una de las formas a través de las cuales se manifiesta la creciente importancia y centralidad que adquiere la formación profesional con relación al mundo del trabajo, es en su transformación, de forma cada vez más frecuente, en objeto de diálogo social en distintos niveles: nacional, por sectores o ramas de actividad, a nivel de empresa, e inclusive, en los últimos años, a nivel supranacional. Los actores del mundo laboral reconocen la estrecha relación existente entre la formación y temas tales como la productividad y competitividad de las empresas, los salarios y las carreras funcionales de los trabajadores, por nombrar solo algunos; y es así que la formación se convierte en materia de la negociación colectiva, como ejemplo del tipo de diálogo social más reconocido y prestigioso.

A esto puede agregarse que el impulso al diálogo social sobre formación ha venido siendo parte de las estrategias que desde los gobiernos y los sistemas políticos de algunos países de nuestra región se han implementado con el fin de dotar a los sistemas de formación de mayor pertinencia y adecuación a las necesidades reales de los sistemas productivos, así como del apoyo político y el efectivo involucramiento de los interlocutores sociales con los organismos e instituciones que los conforman.

El trabajo consta de tres partes. La primera, constituida por los capítulos 1 y 2, está dedicada al abordaje conceptual de los temas estructurantes del mismo: la

---

formación profesional, el diálogo social –en términos generales– y el diálogo social sobre formación profesional.

En el primer capítulo se describen y analizan los motivos por los cuales la formación ha adquirido el papel central que actualmente tiene en el mundo del trabajo, planteando este fenómeno tanto desde la perspectiva de las empresas, como desde el punto de vista del trabajador individual. Seguidamente, se plantean los desafíos impuestos a los sistemas nacionales de formación como consecuencia, entre otras cosas, del acelerado ritmo de la innovación tecnológica –que rápidamente vuelve obsoletos a muchos aprendizajes–, de la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia de los fondos invertidos en la formación y de las necesidades de atención diferenciada a algunos grupos sociales particularmente desaventajados en el mercado de trabajo. La tercera parte del capítulo está dedicada al abordaje de lo que constituyen algunas tendencias en la configuración de los sistemas públicos de empleo, esto es, la forma como los distintos organismos que ejecutan acciones relacionadas al mercado de trabajo y la situación laboral de la población se articulan para desempeñar de forma más eficiente sus tareas.

El segundo capítulo aborda, en primer lugar, la temática del diálogo social en los sistemas de relaciones laborales, empezando por intentar establecer claramente el alcance que al término se le dará aquí, hecho que se estima necesario por la cantidad de acepciones diferentes que el autor ha encontrado del mismo. En segundo término, se realiza una justificación de porqué se estima que el diálogo social puede –y debe– abordar el tema de la formación profesional. La argumentación es fundamentalmente de carácter jurídico, y parte de la base de que la formación profesional es un derecho subjetivo de los trabajadores. Se presentan, también, argumentos de otra índole, sobre la conveniencia de que la formación sea objeto de diálogo social, pero estos son de características diferentes, en el sentido de que pueden existir puntos de vista u opiniones divergentes sobre si es conveniente o no lo es, y no tienen la fuerza que tiene lo indiscutible de los derechos consagrados. El capítulo concluye con una sección destinada a la discusión –no al testeo– de una hipótesis según la cual el diálogo social sobre formación profesional puede estimular y fomentar el diálogo social en torno a otros temas y en ámbitos distintos al cual se desarrolló el primero, a través de un mecanismo de acostumbramiento y “gimnasia dialoguística” por parte de los actores, así como del mayor conocimiento personal y la construcción de lealtades recíprocas entre representantes de los interlocutores sociales.

La segunda parte del trabajo, compuesta por los capítulos 3 y 4, está dedicada al abordaje de lo que constituyen dos experiencias de diálogo social sobre formación extraídas de la realidad uruguaya.

La primera de ellas, analizada en el capítulo 3, ejemplifica el diálogo social en su mayor extensión –dejando por fuera el diálogo social supranacional–, esto

---

es, aquellas instancias tripartitas de alcance nacional, y es el caso de la Junta Nacional de Empleo. El capítulo comienza con la presentación de lo que son los dos órganos articuladores de las políticas activas de empleo en nuestro país: la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo, ambas en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se describen sus distintos órganos y las funciones que estos desempeñaron desde el momento de su creación, en 1992, hasta comienzos del año 2000, momento en que se decidiera suspender las acciones formativas del principal programa de capacitación financiado por la JUNAE, el Programa de Reconversión Laboral para Trabajadores amparados al Seguro de Paro. Este hecho motivó la renuncia del entonces Director Nacional de Empleo (Esc. Guillermo Dutra) y constituye el fin del período de referencia de este trabajo. Es decir que aquellas actividades desarrolladas por la DINAE durante el año 2000, y lo que va del 2001, no constituyen en este caso objeto de estudio, y la JUNAE, por su parte, mantuvo un nivel de actividad menor que lo que le es habitual, puesto que los programas que lleva adelante funcionaron de forma muy limitada. Luego de una presentación de los programas que desarrolló la DINAE durante el período de referencia, ya fuera de forma autónoma o asociada a otras entidades, se analiza la evaluación que hacen los representantes de los actores sociales en la Junta tanto de las acciones desarrolladas por esta en el campo de la formación, como de la evolución de la calidad del diálogo al interior del organismo y de la facilidad o dificultad con la cual se alcanzaban los acuerdos y los consensos.

El capítulo 4 por su parte está dedicado a la presentación, análisis y evaluación de una experiencia de diálogo social en el nivel más desagregado en el cual este se puede dar: a nivel de empresa. Se considerará el proceso de negociación y gestión bipartita de la capacitación laboral que se desarrolló en la empresa papelera Fanapel. Este es un caso paradigmático –prácticamente el único– de negociación y gestión bipartita de la formación a nivel de empresa en nuestro país, y hay que tener cuidado, por lo tanto, de no cometer el error de pensar que constituye un ejemplo, exitoso, de una práctica ampliamente diseminada. Este caso desafortunadamente constituye la excepción, no la norma. Al igual que en el capítulo anterior, cuando se analizaba el caso de la JUNAE, en este se presentará también, y allí reside el principal interés del autor, la evaluación e interpretación que hacen los actores del proceso que llevaron adelante de forma conjunta, y su punto de vista sobre las razones por las cuales un proceso como este ha podido desarrollarse en esa empresa y no en otras.

En la tercera y última parte se presentan las conclusiones a las cuales se ha arribado como resultado de la elaboración de este trabajo.

La metodología utilizada para recabar la información fue de dos tipos: por un lado, una revisión bibliográfica, que incluyó libros, documentos, informes y otros tipos de publicaciones producidos por una diversidad de entidades, y que fueron tanto de carácter teórico como descriptivo de experiencias particulares.