

# TRABAJO Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MERCOSUR: TENDENCIAS RECIENTES, CONFLUENCIAS POSIBLES

HUGO BARRETTO GHIONE\*

**Sumario.** I. Introducción. Para conjurar una advertencia de Italo Calvino. II. Trabajo humano y formación: vuelta a la semilla. III. La integración regional como paisaje cercano. Los límites del proyecto. IV. Escenarios del Mercosur: el jardín de senderos que se bifurcan. a) El subgrupo de Relaciones laborales, empleo y seguridad social. b) El Comité Coordinador Regional. c) El Foro Consultivo Económico Social. d) La Comisión Parlamentaria Conjunta. V. El derecho a la formación profesional en el Mercosur. a) La ratificación de Convenios Internacionales. b) Aprendizaje y negociación colectiva de la formación: tendencias recientes. c) La temprana presencia de la formación en la normativa del Mercosur. VI. Conclusiones. a) El reconocimiento de la formación como un derecho de los trabajadores; b) La participación de los actores sociales; c) Corolario: negociación de la formación; d) Algunas líneas de confluencia en el trabajo/formación; e) La competencia laboral como oportunidad; f) La circulación de personas por razones de trabajo: el rostro humano de la integración.

## I. INTRODUCCIÓN

### Para conjurar una advertencia de Italo Calvino

La propuesta del presente artículo es profundizar sobre los debates, los proyectos y la incipiente normativa común existente en el Mercosur consagratoria del derecho a la formación profesional, indagando a su vez sobre las posibilidades de una significativa confluencia de aquellos aspectos necesarios para avanzar en el proceso de integración regional desde la perspectiva socio-laboral.

\* Profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad de la República (Uruguay).

Se trata de relevar un material disperso, cambiante, que si bien no constituye un cuerpo normativo sobre el tema, aunque buena parte no es derecho positivo (y probablemente nunca lo sea), resulta un indispensable muestrario del estado actual de la cuestión.

Mucho se ha escrito ya sobre las “asimetrías” de las normas e instituciones socio laborales y las posibilidades y escollos (y aún la conveniencia) para su aproximación como medio que permita la construcción de un nivel común de garantías y derechos de los trabajadores, constitutiva del “espacio social” del Mercosur. Ante tal espesa bibliografía existente, se corre el riesgo de no decir nada nuevo, de no aportar un enfoque de interés. El lector en esos casos rápidamente identifica que se trata de “más de lo mismo” y siente como si el texto ya lo hubiera leído en otra oportunidad. Se procurará, entonces, no caer en aquella peligrosa advertencia de Italo Calvino cuando el protagonista de una de sus novelas se desplazaba entre **“los Libros Ya Leídos Sin Necesidad Siquiera de Abrirlos Pues Pertenecen A La Categoría De Lo Ya Leído Antes Aún De Haber Sido Escrito”**<sup>1</sup>.

Si se logra conjurar el riesgo que expresaba el notable escritor, podremos decir que el enfoque a realizar parte de considerar la formación profesional:

- a) *en el Mercosur*, por lo cual se reparará más en las elaboraciones realizadas a partir de la institucionalidad del proceso que en la normativa, instituciones y programas nacionales, sin que ello signifique soslayar totalmente las tendencias comunes que puedan apreciarse en la región;
- b) *como un componente de las relaciones laborales*; o sea, adoptando una perspectiva reciente en el abordaje del tema, sobre el cual existe menor cantidad de estudios. Se trata en este caso de vincular disciplinas que hasta hace poco llevaban “vidas paralelas”.

Adoptado este enfoque, no resulta ajeno a estas reflexiones las dificultades de armonizar -y aún de comparar- institutos vinculados a las relaciones de trabajo. Larga ha sido la discusión en torno a las “asimetrías” laborales y las posibilidades de armonizar las legislaciones; dificultades que han radicado antes que todo en que “las relaciones de trabajo no solo tienen que ver con intereses y procedimientos, instituciones y normas, y con la adecuación y conciliación de esos intereses. La comparación internacional permite destacar la importancia de las actitudes, va-

1 Calvino relata en el primer capítulo de “Si una noche de invierno un viajero” la peripecia del personaje, que busca en una librería -entre pilas de libros- la novela “Si una noche de invierno un viajero”, de Italo Calvino. Es el sorprendente comienzo de la genial novela.

- 2 SCHREGLE, Johannes. Relaciones de trabajo comparadas: escollos y posibilidades. Rev. Internacional del Trabajo. Vol. 100 num. 1 1981, pág. 37.
- 3 Un estudio reciente de relaciones de trabajo comparadas en países europeos, Canadá, Estados Unidos y Japón ha constatado la renovada importancia que han cobrado las calificaciones profesionales en el mercado de trabajo: "tanto las empresas como los gobiernos están dedicando más recursos al desarrollo de las actividades de formación y perfeccionamiento, como resultado de la necesidad de mejorar la productividad y la calidad de productos y servicio y de cultivar la utilización eficaz de nuevas tecnologías mediante el fomento de aptitudes analíticas y pautas de conducta propicias a esta evolución". En el marco analítico común del proyecto de investigación se incluyó como objeto de estudio una faceta que refería a las nuevas formas de impartir y adquirir destrezas y calificaciones profesionales ajustadas a las necesidades actuales de las empresas. LOCKE, Richard. KOCHAN, Thomas y PIORE, Michael. "Replanteamiento del estu-

lores, emociones, ideologías, sentimientos e incluso religiones (...) en última instancia, las relaciones de trabajo pueden comprenderse y explicarse solo como emanación de todos los rasgos característicos de una sociedad determinada: económicos y jurídicos, políticos y culturales, racionales e irracionales"<sup>2</sup>.

La formación profesional no resulta ajena a esta característica.

## II. TRABAJO HUMANO Y FORMACIÓN: VUELTA A LA SEMILLA

Destacar la importancia de la formación profesional en el mundo del trabajo ha devenido en los últimos tiempos un lugar común.

Las nuevas tecnologías, en equipo o en gestión, requieren trabajadores cada vez más calificados<sup>3</sup> y en los últimos años el mundo del trabajo se ha visto sometido a una serie de grandes transformaciones originadas en la creciente exigencia de productividad y competitividad de las empresas y el sometimiento a un contexto de operar en mercados progresivamente globalizados y abiertos. El impacto de estos fenómenos en el empleo y en la organización de la producción y del trabajo es tema de debate contemporáneo, a tal punto que resulta también un lugar común hablar del "fin del trabajo" como situación permanente, no vinculada a las crisis coyunturales de las economías<sup>4</sup>.

Además del desempleo abierto, la precariedad del trabajo es otro de los aspectos que hace eclosión a partir de los cambios mencionados; su incidencia es tal, que algunos autores como CASTEL la han definido como "la nueva cuestión social", equiparable al pauperismo desatado por la revolución industrial en el pasado siglo XIX<sup>5</sup>.

Para quienes todavía conservan su empleo el efecto de esta situación se traduce en severas exigencias de asumir nuevas calificaciones y nuevos métodos de organizar el trabajo. Se sostiene que debe dejarse atrás definitivamente la herencia taylor/fordista, de producción en masa, para adaptarse a una producción "ajustada"<sup>6</sup>, flexible<sup>7</sup>.

Se aduce que los nuevos sistemas de organizar el trabajo "reintroducen" la inteligencia del trabajador en el proceso, y que la formación profesional recobra su importancia luego de haberla perdido en los avatares del taylor fordismo y la producción en serie. El fin de este periplo encuentra

nuevamente a la formación como componente esencial del trabajo, lo que explica en parte la revalorización de institutos como el aprendizaje.

De este glosario de términos contemporáneos no podría estar ausente la “competitividad”.

Presenta la dificultad de su polisemia. A menudo se le identifica con la reducción de costos de la producción, y más precisamente de los laborales: el trabajo humano resulta así un índice más en la paramétrica de costos de la empresa, y por lo común configura una “variable” muy manejable a la hora de reducir el costo de producción.

Sin embargo, el estudio de la competitividad debe trasvasar esta conceptualización estrecha para ir a una comprensión más abarcativa. Resulta en consecuencia más ajustado hablar de la “*posición competitiva*” de una empresa, la cual se mejora desarrollando *ventajas competitivas*, es decir, diferenciando el producto de los competidores en alguna de sus características: el precio, el diseño, o la calidad<sup>8</sup>. Para identificar los factores que influyen sobre la posición competitiva de una empresa o sector de la economía, se remarcan cinco dimensiones básicas: la posición tecnológica, financiera, comercial, gerencial y productiva.

Es justamente dentro de esta última que se incluye, como uno de sus elementos determinantes, a la calificación de la mano de obra.

En este contexto la formación profesional ocupa un lugar relevante: a juicio de la OIT “las calificaciones son cada vez más decisivas para determinar la empleabilidad de un individuo y, en un macronivel (...) la competitividad de un país”<sup>9</sup>.

Sin embargo, debe recordarse que cierta corriente sociológica ha advertido sobre el efecto “descualificador” de las modernas tecnologías, ya que de esa forma se incrementan sobre la clase trabajadora los mecanismos de dominación del propietario de los medios de producción (BRAVERMAN, GORZ, FREYSSINET). En esta interpretación, las fuerzas de la organización científica del trabajo irían “dirigidas tanto a los obreros como a los empleados, reduciendo sus aportaciones al proceso de producción a las tareas menos variables. La descualificación o proletarización tanto de los obreros industriales como de los empleados de oficina, solo prefiguraba una trayectoria similar de degradación para los supervisores, los ingenieros y los cuadros medios que eran los agentes

dio comparado de las relaciones laborales: Enseñanzas de una investigación internacional”. Rev. Int. Del Trabajo. Vol. 114, núm. 2. 1995, pág. 157

4 Tal la opinión de algunos especialistas como Jeremy Rifkin, quien en una entrevista publicada en la edición de Clarín el 18.7.99 indica la irreversibilidad de la pérdida de puestos de trabajo asalariados.

5 CASTEL. Robert. Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós. Estado y Sociedad. Bs.As. 1997. Dice el autor que “así como el pauperismo del siglo XIX estaba inscripto en el núcleo de la dinámica de la primera industrialización, la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es perfectamente lícito plantear una “nueva cuestión social” que tiene la misma amplitud y la misma centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX, para sorpresa de los contemporáneos” pág. 413.

6 Es el título del libro de SUPERVIELLE y GUERRA: De la producción en masa a la producción ajustada. Ceals. 1993.

- 7 PIORE. Michael. SABEL. Charles. La segunda ruptura industrial. Alianza. Bs.As. 1984.
- 8 PORTO. Luis. Economía industrial e integración. En el vol. Competitividad y Mercosur. Trilce. 1992. Pág. 131.
- 9 Informe sobre el empleo en el mundo 1998 - 1999. Empleabilidad y mundialización: papel fundamental de la formación. OIT.
- 10 SMITH. Vicki. El legado de Braverman. La tradición del proceso de trabajo veinte años más tarde. Rev. Sociología del trabajo. Num. 26. Madrid 1995/96 pág. 15. También puede verse el artículo de Stephen MARGLIN, "Orígenes y funciones de la parcelación de tareas. ¿Para qué sirven los patrones?" en el vol. Crítica de la división del trabajo, dirigida por André GORZ edit. Laia Barcelona 1977 pág. 45, revelador de esta concepción, en cuando postula que "el secreto del éxito de la fábrica, la razón de su adopción, es que arrebató a los obreros y transfería a los capitalistas el control del proceso de producción. La disciplina y la vigilancia podían disminuir los costes en ausencia de una tecnología superior".
- 11 STANKIEWICZ. François. Las es-

de la descualificación"<sup>10</sup>. El estado más avanzado es paradójicamente la automatización, en la cual el trabajador perdería el último resquicio de calificación obtenido por el contacto directo con la máquina y la materia prima.

Esta posición dista de ser mayoritaria. En efecto, se ha reconocido que "la tendencia a la descualificación no ha tenido, tal vez, el carácter inexorable que se le ha atribuido (...) es difícil demostrar que la búsqueda del beneficio implica necesariamente la simplificación del trabajo (...) para intentar conciliar estas evoluciones contradictorias se podría formular la hipótesis de un "ciclo de calificación"<sup>11</sup>. Esta perspectiva interpreta mejor lo sinuoso de la evolución de las calificaciones, puesto que a un período de extraordinario empuje por la introducción de nuevas tecnologías (y la demanda consiguiente de formación), se prolongaría otro en el cual las tareas se estandarizan, rutinizándose.

### III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO PAISAJE CERCANO. LOS LÍMITES DEL PROYECTO

Puede decirse que los procesos de integración regional agregan mayor complejidad a este debate, en torno a los efectos que sobre el trabajo humano tienen fenómenos tan inapresables como la globalización, la competitividad y las nuevas tecnologías.

Pero es también posible ver a la integración regional como propiciadora de un escenario "más a escala" y de un diálogo más cercano para atender el análisis del vínculo entre la formación profesional y el mundo del trabajo<sup>12</sup>. Ya no nos estamos refiriendo a la formación y el trabajo en una globalidad inconmensurable; nos referimos en cambio a cuatro países, a lo sumo cinco, lo cual acota en mucho un planteo que a priori luce como inabarcable.

El estudio de la formación profesional en el Mercosur no debe perder de vista que la llamada integración constituye una unión aduanera "imperfecta", la cual produjo una notable ampliación del comercio intrazona, pero cuyos pasos en materia social laboral y educativa son escasos.

Los objetivos básicamente comerciales no precisaron de una arquitectura institucional creadora y potenciadora de un régimen basado en la

idea de supranacionalidad<sup>13</sup> que diera al Mercosur un estatus de mayor proyección integrativa<sup>14</sup>.

Si bien el Protocolo de Ouro Preto establece la posibilidad que las Decisiones del Consejo mercado común, las Resoluciones del grupo mercado común y las Directivas de la comisión de comercio sean obligatorias para los Estados parte<sup>15</sup> (arts. 9, 15 y 20), por otro lado, una serie de normas consagran expresamente la filiación del proceso a etapas de menor profundidad en la materia.<sup>16</sup> Si el sistema se insertara en el marco del Derecho comunitario, podríamos hablar de derecho originario y de derecho derivado, pero otras disposiciones y la práctica de los Estados parte contribuyen a sostener, sin dudas, otra concepción: estamos ante un sistema de Derecho internacional público especial. Un sistema jurídico de integración donde las decisiones de sus órganos solo pueden adoptarse por consenso (art. 37), confiriéndose así un verdadero poder de veto a cada Estado parte y donde, después de adoptadas, se establece que no entran en vigor sino treinta días después de la comunicación de todos los países de que ellas se han incorporado a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos (art. 40). Todavía, cuando sea necesario las normas "derivadas" deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos en la legislación de cada país (art. 42).

Además de esta cuestión eminentemente jurídica, las actitudes de los Estados no han avanzado en una dirección de establecer mecanismos de índole supranacional<sup>17</sup>.

Las Constituciones nacionales presentan también algunas deficiencias al respecto: la mitad de los países de la región no tienen reglas constitucionales claras que les permitan participar en acuerdos de integración que dispongan de órganos supranacionales. Sin embargo, deben verse como avances las modificaciones operadas en Paraguay en 1992<sup>18</sup> y Argentina en 1994<sup>19</sup>, dictadas a posteriori del inicio del proceso de integración; Brasil y Uruguay no tienen ninguna disposición que expresa y claramente les permita delegar poderes de gobierno en organismos internacionales, o sea que les habilite constitucionalmente a integrarse en un sistema internacional.

En síntesis, "los órganos con poder de decisión del sistema Mercosur son de naturaleza intergubernamental y, por tanto, no están estructurados de manera tal que les permita generar normas de derecho comunitario. Sus reglas son del Derecho internacional público, aunque con las características de su etapa más avanzada y los gobiernos de los Esta-

trategias de las empresas frente a los recursos humanos: el post taylorismo. Humanitas. Bs.As. Dice el autor que "para lograr ventajas de un cambio de paradigma tecnológico teniendo en cuenta lo que encierra de incertidumbre y complejidad técnica creciente, se podría impulsar un movimiento de recalificación del trabajo sustentado en la necesidad de captar y asimilar la nueva organización y dominar los incidentes imprevistos. Aunque las secuencias productivas estén formalizadas, subsisten aún espacios indefinidos para los cuales es necesario contar con la apreciación justa y la iniciativa de los trabajadores. Pero una vez que las técnicas se estabilizan y el proceso marcha rutinizado nuevamente, predomina la tendencia a la simplificación" pág. 41.

12 WEINBERG. Pedro Daniel. El Mercosur y la formación profesional. En el vol. El Mercado Común del Sur: Mercosur. Oficina Internacional del Trabajo. Educación Obrera 1997/4 nro. 109 pág. 54

13 En general, se entiende que la supranacionalidad surge cuando se dan tres elementos:

a) el carácter obligatorio de las decisiones adoptadas por los órganos de la comunidad, aún para los Estados miembros que se hayan opuesto a su adopción;

b) el llamado efecto directo, en cuyo mérito dichas decisiones obligan directamente no solo a los Estados sino también a sus nacionales, sean estas personas físicas o jurídicas;

c) La primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Nacional de los Estados miembros. AGUIRRE RAMIREZ, Gonzalo. "Integración: nueva realidad regional y mundial. Su incidencia en el Derecho Constitucional" en Curso de Derecho Procesal Internacional y Comunitario del Mercosur. FCU. Mont. Pág. 16 y 17.

14 BARRETTO GHIONE, Hugo. El Derecho laboral minimalista del Mercosur. Revista Contextos. Revista Crítica de Derecho Social. Nro. 2 Bs. As. 1998 pág. 13.

15 En un régimen de cabal supranacionalidad, las decisiones de los órganos comunitarios también debería alcanzar a los particulares, sean estas personas físicas o jurídicas.

16 Todavía, el art. 41 al describir las fuentes jurídicas del Mercosur incluye al

dos partes han recurrido a los más diversos procedimientos para facilitar el ingreso de sus normas al ámbito interno, en algunos casos llegando a los límites de lo jurídicamente aceptable."<sup>20</sup>

#### IV. ESCENARIOS DEL MERCOSUR: EL JARDÍN DE SENDEROS QUE SE BIFURCAN

Los temas socio laborales del Mercosur han tenido un desarrollo escaso, se ha dicho, fuera de la Declaración socio laboral (cuyo alcance es motivo de debate) y el Protocolo de normas sobre seguridad social, todavía no ratificado por ninguno de los países y en algún caso siquiera remitido al Parlamento. Esta significativa ausencia de reglamentación en materia laboral ha sido reiteradamente criticada por los sectores sociales interesados y la doctrina laboral en incontables ocasiones.

A esta circunstancia que caracteriza al proceso como de un *talante* liberal, debe agregarse que aquellos órganos técnico-asesores (llámese grupos de trabajo) o político-institucionales (como la Comisión parlamentaria conjunta) no han trabajado en forma coordinada, y ha resultado común que en estas diversas instancias se hayan tratado temas en forma contemporánea pero sin conocimiento de los desarrollos mutuos.

Tal lo que ocurrió en algún momento con el proyecto de Carta Social, o de libre circulación de trabajadores, que eran tratados en el subgrupo de trabajo N° 10 de Relaciones laborales, empleo y seguridad social (asesor del Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo del Mercosur), y en la Comisión Parlamentaria Conjunta; a esta realidad no es ajeno el tema de la formación profesional, que ha conocido abordajes inconexos.

Seguidamente, se efectúa un somero repaso del escenario institucional en el que se discutió la temática objeto de este trabajo.

##### a) El subgrupo de trabajo de relaciones laborales, empleo y seguridad social

La temática de la formación profesional ha estado presente desde el inicio mismo del debate de los temas sociolaborales en el Mercosur<sup>21</sup>, particularmente en el subgrupo de trabajo de "Relaciones laborales, empleo y seguridad social".

En la segunda reunión del SGT. 11 celebrada en Montevideo el 7 de mayo de 1992 se resuelve constituir una serie de comisiones de trabajo, con un temario que deberá ser aprobado por el Grupo Mercado Común. De las ocho comisiones propuestas, la N° 4 tenía el cometido del estudio de la “recapacitación laboral” y el “reconocimiento de aptitudes profesionales”<sup>22</sup>.

Como datos relevantes del trabajo de la comisión de formación profesional puede destacarse la Recomendación elevada al Grupo Mercado Común en setiembre de 1992 para que “en todos los acuerdos sectoriales que se firmen en el marco del Mercosur se incluya un capítulo sobre requerimientos de calificaciones, reconversión de mano de obra y criterios sobre programas de formación profesional, con el objeto de encarar acciones en los países miembros que tiendan a garantizar niveles de la calidad de la mano de obra y prevenir el desempleo”. Del texto se desprende una preocupación loable, pero también cierta ingenuidad sobre el alcance y resultados de la acción futura del SGT. Otro tanto ocurre con la recomendación elevada en marzo de 1993 al GMC por la cual se llama la atención de que “en los acuerdos sectoriales aprobados hasta el presente no contienen programas de formación profesional conforme lo determina la Decisión N° 3/91 del Consejo del Mercado Común” por lo cual el SGT N° 11 “solicita al GMC que en los próximos acuerdos a ser firmados, considere la inclusión de Programas de formación profesional”.

En lo sucesivo, el SGT discutirá sobre una propuesta de trabajo para la creación de un “sistema de información sobre formación profesional”, la posibilidad de cooperación de la Unión Europea y el análisis del documento de Cinterfor sobre “reconocimiento y equivalencias de calificaciones ocupacionales”<sup>23</sup> el cual se terminará aprobando en la reunión de marzo de 1993, junto con la realización de diagnósticos nacionales de oferta de formación profesional.

En el fin del período de transición iniciado con el Tratado de Asunción decían los coordinadores del SGT (diciembre de 1994): “si en la etapa de transición actuamos esencialmente como un organismo centrado en las tareas de investigación y análisis, hoy reconocemos la necesidad de dirigir nuestro aporte como apoyo logístico al sistema de decisiones del GMC. En suma, queremos pasar del plano reflexivo al plano operativo, en concordancia con la filosofía general que informa la nueva etapa que se inaugura el 1ro. de enero de 1995”. Una parte de la necesaria “reformulación de funciones del SGT 11” que reclaman los funcionarios gubernamentales es la unificación de las comisiones 3 y 4, o sea, la de empleo y migraciones con la de formación profesional. Ya en su re-

Tratado de Asunción, sus Protocolos e Instrumentos adicionales o complementarios celebrados en su marco, etc. y las ya mencionadas Directivas, Resoluciones y Decisiones.

17 Anoto Heber ARBUET VIGNALI que “También afirma la naturaleza intergubernamental la práctica política y diplomática de los Estados partes. El Tratado de Asunción se inscribe como Acuerdo de Alcance Parcial Nro. 18 en el marco de ALADI, lo que permite internalizar, al menos algunas de las Decisiones, Resoluciones y Directivas, mediante actos del Poder Ejecutivo, como acuerdos en forma simplificada de ejecución de un tratado marco, el de Asunción, que ya ha pasado por el trámite interno de aprobación. Este es también un procedimiento, aunque más simple, de incorporar la norma al ámbito interno, pero no se produce su ingreso inmediato y directo. Además, los casos más importantes, como la Decisión 1/91 que aprueba el Protocolo de Solución de Controversias (Protocolo de Brasilia), fueron sometidas, en los cuatro países, al trámite interno de aprobación de los tratados”. Ponencia pre-

sentada en las Jornadas Uruguayo - Santafesinas 2ª. Etapa - junio de 1997 pág. 277.

18 El artículo 145 dispone que "La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, social y cultural...". Se ha señalado que la reforma permite "superar la primera de las vallas que debió salvar el constitucionalismo europeo: transferir competencias inherentes a los poderes de soberanía, en favor de instituciones supranacionales. Tal es, necesariamente, el supuesto inicial del funcionamiento del Derecho Comunitario" AGUIRRE RAMIREZ, op. cit.

19 Un paso más que el ejemplo anterior lo da el art. 75 num. 24 que atribuye al Congreso "Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supra - estatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su

unión de mayo de 1994 el subgrupo había acordado "coordinar actividades conjuntas" de las comisiones, mediante la elaboración de un análisis de la situación de las ramas de actividad más importantes (hasta un máximo de 15) en materia de empleo y capacitación laboral, observando los criterios de números de empleos, vulnerabilidad al proceso de integración y competencia, etc.

A posteriori de la aprobación del Protocolo de Ouro Preto y aún durante todo 1995 el SGT no será convocado, hasta que el GMC por Resolución 20/95 determinó una nueva estructura de los subgrupos, incluyendo la temática laboral como SGT N° 10 y definiendo en Brasilia, en setiembre de 1996, la organización interna del SGT. Ésta se apoya en el trabajo de tres comisiones, unificándose el tratamiento del empleo, migraciones y formación profesional en la comisión 2.

De esta etapa importa referir la Resolución 115/96 del Grupo Mercado Común, que "aprueba la pauta negociadora prioritaria para el SGT - 10". Dicha resolución, que informa el funcionamiento futuro de los asuntos laborales, fija para los temas objeto de formación profesional las tareas de creación de un sistema de certificación ocupacional para reconocimiento y equivalencia de perfiles ocupacionales; otras materias laborales conexas con nuestro tema sería la realización de estudios de flujos migratorios en el Mercosur, la armonización de normas sobre circulación de trabajadores, etc.

Los temas detallados tuvieron una vez más escasos desarrollos en el correr de los meses. Con todo, por entender que se corresponden con algún interés con el tema de la formación profesional se harán algunas consideraciones sobre los aportes realizados por el proyecto de normas sobre circulación por razones de trabajo en el Mercosur y la configuración institucional del Observatorio del Mercado de Trabajo.

### **a.1) Sobre el proyecto de normas jurídicas para la regulación de los desplazamientos**

De las soluciones propuestas en el proyecto resultan de interés:

a.1.1) las referentes al establecimiento de una tipología de inmigrantes, en a) personas con desplazamiento individual; b) trabajadores de empresa y c) trabajadores fronterizos;

a.1.2) la consagración del principio de igualdad de trato, manteniendo incambiadas las legislaciones que establecen prioridades

para el trabajador nacional. Esta aparente contradicción se salva considerando a los ciudadanos del Estado Parte como ciudadano de ese país.

a.1.3) el establecimiento de controles, aunque debe observarse que no se prevea la participación de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, a nivel por lo menos de consulta.

El documento fue analizado por prestigiosos técnicos de los cuatro países en un Seminario previo a la reunión del SGT de agosto de 1997, llegándose a la conclusión que “aporta propuestas y que debe incorporarse, como otros que puedan existir, a la órbita del SGT 10, en la búsqueda de puntos de aproximación que puedan ir pautando o acompañando el proceso de integración en materia de circulación de trabajadores en el Mercosur”. La declaración final, como se ve, no toma decididamente partido por el proyecto.

La discusión del tema toma además otra dirección en el SGT. En la reunión de agosto de 1997, en Montevideo, se vira hacia el estudio de la situación de los trabajadores migrantes fronterizos, procurando dilucidar sus condiciones de trabajo mediante investigaciones que aún no se han implementado.

### **a.2) Sobre el Observatorio del Mercado de Trabajo**

La propuesta de la creación de un observatorio del Mercado de Trabajo apareció, casi inopinadamente, como pauta negociadora del SGT 10 luego aprobada por el GMC. Puede caracterizarse en líneas generales como un ámbito de sistematización, análisis y difusión de la información relativa a aspectos laborales como el empleo y la formación profesional.

La discusión sobre la naturaleza del Observatorio estuvo impregnada por dos preocupaciones básicas: su nivel institucional y el alcance de su temática.

Sobre la primera cuestión privó la posición de entenderlo como un “órgano técnico permanente, de información y consulta sobre los temas relacionados con el mercado de trabajo, de carácter público y de gestión tripartita, funcionando como un instrumento creado por el GMC y subordinado al SGT N° 10”<sup>24</sup>. En cuanto al segundo aspecto, se fija el

consecuencia, tienen jerarquía superior a las leyes”.

20 ARBUET VIGNALI. Heber. Op. Cit. Pág. 279.

21 Así, en el acta de la primera reunión del subgrupo N° 11 de Relaciones laborales, empleo y seguridad social (en adelante SGT) en fecha 27 de marzo de 1992, puede leerse que “la Delegación de Brasil hizo referencia sucinta a las normas actualmente vigentes en materia de inmigración y a la necesidad de avanzar en este campo antes de enero de 1995”. La misma delegación presentó, en esa oportunidad, un proyecto de división temática del SGT, en el cual figuraba una comisión de “emplego” (que comprende “migração de mão-de-obra”) y otra de “formação profissional” con detallado contenido.

22 Finalmente, el Grupo Mercado Común aprobó la propuesta del SGT en cuanto a su división temática y el Consejo del Mercado Común encomendó tareas mediante un cronograma de trabajo, por lo que a partir de la tercera reunión del SGT (Montevideo, junio de 1992) y con la participación de los actores sociales, comienza el moroso trabajo de las comisiones.

23 Dicho proyecto incluía la capacitación de personal de los organismos gubernamentales y de los actores sociales con el objetivo de “promover la institucionalización de procedimientos y metodologías (procesos e instrumentos técnicos, metodológicos y jurídicos) para el reconocimiento y la convalidación de competencias adquiridas en los programas de capacitación y en la práctica laboral y, en consecuencia, posibilitar la libre circulación productiva de trabajadores, facilitando la mejor integración de los mismos en los procesos productivos dentro del espacio socioeconómico que habrá de constituirse entre los cuatro países a partir de 1995”.

24 Según la definición acordada por el “Grupo de implementación del observatorio del mercado de trabajo” en su reunión de agosto de 1997 en Montevideo.

25 El plan incluía la armonización conceptual de ciertos indicadores del mercado de trabajo, definición de variables sociales, económicas y laborales a ser recolectadas y analizadas en el marco del Observatorio, incorporación de es-

objetivo general del Observatorio en “facilitar la toma de decisiones referentes al mercado de trabajo, fomentando la producción, recolección, análisis y difusión de información sobre el mercado de trabajo en el Mercosur, entendiéndose como tales, entre otras, las referentes al empleo, las migraciones laborales, la formación profesional, la seguridad social, las normas regulatorias de los mercados de trabajo y las políticas y programas públicos que traten respecto a estas temáticas”.

Su estructura institucional se articula en base a un Consejo gestor y una Secretaría técnico-ejecutiva, fijándose su sede provisoria en Buenos Aires y estableciendo un plan piloto de trabajo para iniciar la compilación de información, diseño de página web, etc. en el plazo de un año, el cual hubo de ser prorrogado por el incumplimiento de las metas establecidas<sup>25</sup>.

A partir de mayo de 1998 se comienza a trabajar sobre el enfoque de competencias laborales. Se acuerdan como criterios para la certificación: a) la representación tripartita; b) el reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores independientemente de su forma de adquisición; c) el abordaje focalizado en sectores de actividad; y d) la no conveniencia de extrapolar modelos de sistemas de certificación sin que medien procesos de análisis y adecuación a las características particulares de los países miembros.

#### **b) El Comité coordinador regional del sector educación**

Así como los Ministros de Trabajo tuvieron iniciativa en el mismo año 1991 para introducir el tema laboral en la estructura naciente del Tratado de Asunción, los Ministros de Educación hicieron lo propio, a través de la firma de un “Protocolo de Intenciones” el 13 de diciembre de 1991 en Brasilia. En él se proyectó su tarea futura en base a tres ejes programáticos, luego recogidos en el primer Plan trienal para el sector educación: a) formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, b) capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo<sup>26</sup> (dentro del cual figura como sub programa N° 2 la formación técnico profesional) y c) armonización de los sistemas educativos. Los órganos de dirección del Mercosur resolvieron luego la creación de la Reunión de Ministros de Educación, con la función de proponer al Consejo las medidas tendientes a coordinar las políticas educacionales de los Estados miembros y constituyendo un órgano asesor y de apoyo a su gestión, el Comité Coordinador Regional. En

1996 se incorpora como miembro pleno Chile, a diferencia de lo que ha ocurrido en el resto de las instancias orgánicas que se describen en este capítulo.

En el área específica de la formación profesional se crea la Comisión Técnica Regional y el conjunto de tareas encargadas a estos diversos grupos de trabajo concluyó en la firma de un "Protocolo de integración educativa y reválida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel técnico medio", a partir de los cuales el CTR ha propuesto al CCR, líneas de trabajo que se orientan por un lado, a la determinación de acciones comunes en la formación y capacitación, y por el otro a redefinir los mecanismos por competencias<sup>27</sup>. Las competencias laborales son justamente el contenido de un proyecto en curso sobre educación y trabajo implementado en la órbita de este órgano.

### **c) El Foro Consultivo Económico-Social**

Creado por el Protocolo de Ouro Preto, representa los intereses económicos y sociales del Mercosur. Lo integran trabajadores, empresarios, consumidores, cooperativistas, profesionales, etc, definiendo cada país su representación en la cual predominan claramente los intereses laborales. De las Recomendaciones que ha elevado al Grupo Mercado Común, debe destacarse como afín a nuestro tema la N° 5/97, adoptada en el mes de setiembre de 1997, relativa a "políticas de promoción del empleo".

En ésta puede leerse que "la educación y formación deben ser consideradas como factores de promoción social y realización personal (...) la reconversión económica y la introducción de nuevas tecnologías plantean una problemática especial, la necesidad de trabajadores con nuevas capacidades. Esto significa que es necesaria la formación profesional para que desempeñen las nuevas funciones y la capacitación de los trabajadores de los sectores en decadencia, a fin de prepararlos para ocupar una nueva actividad en los sectores en los que el crecimiento crea puestos de trabajo".

Las dificultades en alcanzar acuerdos en un órgano tan plural como el FCES, hace que las Recomendaciones puedan aparecer a veces -como en este caso- excesivamente genéricas.

estudios de impacto del Mercosur en algunos sectores económicos sensibles, etc.

26 En este punto el plan dice: "el nuevo paradigma productivo requiere en forma creciente recursos humanos con una sólida formación general, que permita pensar y ejecutar al mismo tiempo (...) asimismo, el fortalecimiento de las políticas y de los programas regionales de formación profesional habrá de convertirse en uno de los ejes fundamentales de apoyo a los objetivos básicos del Tratado: favorecer la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas"

27 LEMEZ, Rodolfo. Orígenes, evolución, situación actual y perspectivas del Sector educativo en el Mercosur. En el vol. Mercosur Educativo. MEC. Mont. 1997 pág. 9.

28 Nos referimos a la ley argentina 24.576 de 13.11.95 que agrega un capítulo VIII al título II de la Ley de Contrato de Trabajo y establece el derecho a la formación profesional y la promoción en el trabajo así como a la obligación del empleador a implementar acciones de formación profesional y/o capacitación con participación de los trabajadores y asistencia estatal. La capacitación se hará de acuerdo a los requerimientos del empleador, las características de las tareas, las exigencias de la organización del trabajo y los medios que provea el empleador para dicha capacitación. CAPON FILAS. Rodolfo. Derecho del Trabajo. Edit. Platense. 1998 pág. 475. Por su parte el art. 15 del Código del Trabajo paraguayo prescribe que "todo trabajador debe tener posibilidades de (...) recibir educación profesional y técnica." y en el capítulo sobre derechos y obligaciones que derivan del contrato de trabajo se dice que tienen derecho a "recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes y conocimientos aplicados al desarrollo eficiente de la producción...".

29 En esta parte se sigue el trabajo del

#### **d) La Comisión parlamentaria conjunta**

Por Recomendación N° 8/98 la Comisión parlamentaria conjunta ha sugerido al Consejo del Mercado Común la adopción del Estatuto del trabajador migrante como Protocolo, en el que se establece el "derecho a la libre aceptación de ofertas concretas de trabajo", "igualdad de trato" y en lo específico, el "derecho (...) y el acceso de ellos a la instrucción técnica o profesional...".

Pese a tan loables propósitos nunca fue aprobado en el Mercosur, que mantiene la regulación de estos aspectos dentro del ordenamiento jurídico nacional de cada uno de los países.

### **V. EL DERECHO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MERCOSUR**

En el Mercosur puede hablarse de la existencia de un derecho a la formación profesional, derecho que inclusive puede exigirse en algunos casos al empleador<sup>28</sup>, zanjando así una discusión contemporánea y todavía no dilucidada en su totalidad. Veremos las diversas instancias de la existencia de ese principio y su consagración a varios niveles.

#### **a) La ratificación de convenios internacionales**

La formación profesional está implicada en los instrumentos fundacionales de la Organización Internacional del Trabajo<sup>29</sup>. En la Declaración de Filadelfia figura referida dos veces en forma directa, cuando se describen los objetivos de los programas que deben ser fomentados. A su vez, el derecho a la formación profesional resulta reforzado si se piensa que es parte del proceso total de educación y que en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales se incluye explícitamente la enseñanza técnica y profesional entre las diferentes formas de la enseñanza secundaria y proclama que "debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita".

En consecuencia, debe concluirse en "las siguientes consecuencias del reconocimiento del derecho a la formación como un derecho laboral: 1) el derecho a la formación profesional es una condición del goce del derecho al trabajo y en cuanto tal, la proclamación de éste, obliga a los Estados a proveer los medios jurídicos y los servicios correspon-

dientes, para asegurar que todas las personas, sin ninguna discriminación, tengan todas las oportunidades de acceder a la capacitación acorde con sus expectativas; 2) Estas oportunidades deben existir a todo lo largo de la vida de las personas para habilitar lo que se da en llamar la formación permanente(...) 4) en la formulación y ejecución de los planes y programas de formación profesional debe reconocerse que, al margen de cualquier otra consideración, se trata de un derecho de los trabajadores, que es suficiente título para justificar su amplia participación en ellos, a través de sus organizaciones representativas; 5) por consiguiente, la negociación colectiva es un medio idóneo, a los distintos niveles, para tratar todo lo relativo a la formación profesional y esta materia puede integrar el contenido de los convenios colectivos". Importa fundamentalmente el último corolario que resume BARBAGELATA: "por su parte, los empleadores, asumen las obligaciones correlativas, de modo de que el derecho a la formación sea efectivo"<sup>30</sup>, circunstancia que de acuerdo a los planteamientos de DE LA CUEVA fue incluido como obligación de los patrones "proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores" en la Constitución Mexicana y su Ley Federal del Trabajo.

Importa por último destacar dos instrumentos de la OIT que tienen vinculación inescindible con el tema, como lo son el Convenio N° 142 (no ratificado por Paraguay y Uruguay) y la Recomendación N° 150. El art. 1 del Convenio en su inc. 4 establece que las políticas y programas de orientación y formación profesionales en estrecha relación con los de empleo "deberán alentar y ayudar a todas las personas en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad". En relación con los objetivos, la Recomendación por su parte, indica que los programas y políticas deberían asegurar el acceso a un empleo productivo, promover y desarrollar el espíritu creador, el dinamismo y la iniciativa con vistas a mantener o acentuar la eficacia en el trabajo, etc.

**b) Aprendizaje y negociación colectiva de la formación: tendencias recientes**

Sobre la naturaleza jurídica del aprendizaje se lo reconoce como una modalidad del contrato de trabajo<sup>31</sup>.

Prof. uruguayo Héctor-Hugo BARBAGELATA: La formación profesional en los instrumentos constitutivos de la OIT y el sistema de las normas internacionales del trabajo. Revista Derecho Laboral. T. XXXVII Nro 173 - 174. Mont. Enero - junio 1994, pág. 17.

<sup>30</sup> Op. cit. pág. 29.

<sup>31</sup> WOLFGANG DAUBLER distingue la formación recibida en la escuela de formación profesional y la formación en la empresa, en la cual "se puede afirmar que existe una relación laboral modificada por el propósito de formación". En Derecho del trabajo. MTSS España. 1994, pág. 944.

La reciente reforma laboral argentina que admitió expresamente la naturaleza de contrato laboral del aprendizaje ha unificado el criterio en el Mercosur. Esta opción legislativa implica el abandono de la figura del aprendizaje como instrumento flexibilizador de la normativa laboral: ya no formará parte del “amplio stock de modalidades de contratación laboral”<sup>32</sup> que existía en particular desde la ley 24.465.

En el derecho uruguayo, si bien nunca se consideró al aprendizaje como “deslaborizado”, también ha sido objeto de una regulación a partir de la ley 16.873 de 1997.

Durante algunos años, el ejemplo desregulador argentino convivió con la fuerte tradición del derecho brasileño, donde el aprendizaje resulta una forma especial del contrato de trabajo subordinado, en que el empleador asume la obligación de pagar una contraprestación por el servicio prestado, pero principalmente, de someter al empleado (aprendiz) a la formación metódica del oficio u ocupación para cuyo ejercicio fue contratado, obligándose el empleado a seguir el respectivo régimen de aprendizaje<sup>33</sup>. En concreto, se impone una cuota de aprendices (art. 429 CLT) a emplear y matricular por el empleador en los oficios que dispone el propio Ministerio de Trabajo, con sus respectivos plazos de duración y de acuerdo a su parte “lectiva” y “productiva” del joven (DL 4.481 de 16.07.42), aunque justo es decir que también existen pasantías no laborales (ley 6.494 de 07.12.77).

El Código Paraguayo se afilió a esta corriente, ya que el art. 116 del Código del Trabajo impone al empleador “admitir en cada empresa con más de 10 trabajadores, un aprendiz como mínimo”. La norma fija un mínimo y no un porcentaje como en el caso brasileño.

32 La curiosa expresión “stock” fue empleada en el volumen “El sistema argentino de relaciones laborales”. Informe RELASUR. 1994 pág. 133.

33 SUSSEKIND, Arnaldo. MARANHÃO, Delio. VIANNA, Sagadas y LIMA TEIXEIRA, João. Instituições de direito de trabalho. 17 edición. Vol. 1 pág. 270.

El Código del Trabajo chileno en cambio admitió el aprendizaje como un contrato laboral, aunque voluntario (art. 78 y ss) limitando el número (no más del 10% del total de trabajadores de la respectiva empresa) e imposibilitando el mecanismo de acordar la remuneración vía convenio colectivo (art. 82). La ley uruguayana ya mencionada también toma partido por la contratación voluntaria, con beneficios tributarios y limitación en el porcentaje de aprendices respecto de la nómina del personal permanente.

Esta solución de “laborizar” el contrato, a la cual se suma ahora la norma argentina, resulta pertinente ya que significa el reconocimiento pleno de los aprendices como trabajadores, lo que constituye un factor

positivo para su formación profesional. En efecto, “las situaciones reales de trabajo reputadas indispensables para el aprendizaje, solo merecen llamarse de ese modo si están acompañadas de la integridad de los derechos y responsabilidades del derecho individual y colectivo de trabajo”<sup>34</sup>.

En cuanto a la inclusión de los temas de formación profesional en la negociación colectiva, se trata de un fenómeno reciente, desarrollado a varios niveles que atraviesan el sistema de relaciones colectivas de trabajo: desde los acuerdos marco, de cúpula, a los convenios de empresa<sup>35</sup>.

Seguramente sea el ordenamiento jurídico argentino el que promueva con mayor énfasis la incorporación de los temas de formación profesional en la negociación colectiva. En ciertos casos, la capacitación es un contenido necesario del convenio colectivo, según dispone el art. 24 de la Ley Nacional de Empleo 24.013 cuando impone que “las comisiones negociadoras de convenios colectivos tendrán obligación de negociar sobre (...) establecimiento de sistemas de formación que faciliten la polivalencia de trabajadores”. En el caso uruguayo, la ley 16.320, de creación de la Junta Nacional de Empleo sólo privilegia al convenio colectivo como mecanismo de acceder a la financiación de los cursos de capacitación a través del Fondo de Reversión Laboral.

La reciente ley chilena 19.518 de 14.10.97 establece cierto grado de participación a través de los “comités bipartitos”, pero su composición no reconoce totalmente la representatividad sindical (arts. 13, 16 y 17). En Paraguay no existen normas que fomenten la negociación colectiva en materia de formación profesional.

### **c) La temprana presencia de la formación en la normativa del Mercosur**

Cierto es que no puede hablarse de una normativa “comunitaria” dadas las limitaciones que desde el punto de vista jurídico - institucional presenta la integración regional. Pero no obstante, la trabajosa y morosa negociación que dio origen a la Declaración socio laboral contiene el reconocimiento a la formación profesional, lo que delata la importancia que tiene el tema en la región si tenemos en cuenta la muy cuidada elección del catálogo de derechos que presenta dicho instrumento.

Esta ventaja viene acompañada de otra, no menos sorprendente: el reciente acuerdo colectivo entre la empresa Volkswagen y los sindica-

34 BARBAGELATA. Héctor-Hugo. Derecho del Trabajo. Tomo II FCU, Mont. 1981, pág. 41.

35 Un completo trabajo al respecto es el de ERMIDA URIARTE y ROSENBAUM RIMOLO. Formación profesional en la negociación colectiva. CINTERFOR. 1998.

tos de Brasil y Argentina también contiene previsiones sobre nuestro tema, lo cual lo pone entre los “adelantados” a la hora de definir el espacio social del Mercosur.

En concreto, el artículo 16 de la Declaración reconoce que “todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional”, obligando a los Estados Partes 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”.

Asimismo, el artículo 15 sobre “protección a los desempleados” establece la obligación de los Estados Partes a “facilitar el acceso a servicios de reubicación y a programas de *recalificación profesional* que faciliten su retorno a una actividad productiva”; y el artículo 2º. Refiere a la “educación, formación, readaptación y reorientación profesional” de las “personas portadoras de necesidades especiales”.

Por su parte, el “Acta de acuerdo” (un verdadero convenio colectivo transnacional) suscrito el 28 de marzo de 1999, entre la empresa Volkswagen de Argentina y Brasil y los Sindicatos Metalúrgicos de San Pablo y otros, y el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) de Argentina contiene, como se dijo, disposiciones expresas en la materia. En particular, la cláusula 7 indica que “los programas de capacitación profesional 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 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”.

## VI. CONCLUSIONES

De acuerdo al enfoque empleado en el presente estudio, que se ocupó de reseñar los diversos ámbitos de discusión y los debates producidos en la temática de la formación profesional, puede decirse que en esta materia resta mucho por hacerse. Ello no implica desconocer que se

han registrado algunos avances en la negociación y que por otro lado es posible notar ciertas similitudes en los procesos nacionales, que van configurando tendencias convergentes.

Por último, no resultará ocioso aventurar algunas propuestas.

**a) *El reconocimiento de la formación profesional como un derecho de los trabajadores***

Las legislaciones nacionales en sus diversos niveles consagran este derecho a la formación profesional, como uno más en el elenco de derechos laborales, ya sea a través de los convenios de OIT ratificados, o por disposiciones legales o constitucionales.

La Declaración socio laboral contiene también una disposición que constituye el anclaje del derecho a la formación profesional en el territorio comunitario mediante una norma de máxima relevancia política, aunque de alcance jurídico cuestionado.

El reconocimiento de la formación profesional y de los perfiles ocupacionales resulta también un componente esencial de “la igualdad de derechos, trato y oportunidades en el empleo y la ocupación” establecida en el art. 1° de la Declaración.

**b) *La participación de los actores sociales***

Tratándose de un derecho de los trabajadores, es coherente que ellos tengan vocación de participar en la formulación y ejecución de planes de formación. Esta circunstancia también tiene su reflejo a nivel nacional, dado que muchos de los organismos que gestionan o tratan sobre formación tienen participación de los trabajadores y empresarios (Junta Nacional de Empleo en Uruguay, SNPP en Paraguay, Foro tripartito de competencias laborales en Argentina, etc).

El ámbito típico de participación en el Mercosur ha sido el SGT de relaciones laborales, donde las centrales sindicales y organizaciones de empleadores de la región han recorrido una experiencia fecunda más allá de las realizaciones. Ello explica, en parte, la rápida implementación del Foro Consultivo Económico-Social, a pesar de la escasa regulación establecida por el Protocolo de Ouro Preto. En el “debe” de este recorrido hay que anotar el carácter meramente consultivo de estas instancias, lo que ha restado poder de incidencia a los actores sociales.

**c) Corolario: negociación de la formación**

La formación profesional constituye uno de los temas novedosos en la moderna negociación colectiva, junto a las nuevas formas de organizar el trabajo y la gestión de la flexibilidad. También los acuerdos “de cúpula” sobre empleo y productividad tienen componentes de capacitación como ingredientes fundamentales. De los países del Mercosur seguramente haya sido Argentina quien más tempranamente acordó y legisló en este aspecto, si recordamos la ya reseñada Ley Nacional de Empleo de 1991 y el acuerdo tripartito de 1994.

Por otro lado, la negociación colectiva transnacional siempre figuró como un horizonte casi utópico en el derecho del trabajo, y múltiples dificultades de todo orden parecían imponerse para impedir su emergencia. Sin embargo, el acuerdo de Volkswagen parece ofrecer un rumbo interesante, por incluir en el catálogo de temas a la capacitación del personal, junto con otros contenidos no menos “modernos” como lo son el derecho a la información y el empleo.

En este punto es bueno recordar algunas dificultades que plantea la negociación de la capacitación:

- existe un resabio patronal de no abrir la discusión de estos temas por entenderlos privativos de su poder de dirección;
- los sindicatos muchas veces tienen prioridades fijadas en temas más urgentes, como el salario otrora, y hoy el empleo;
- la capacitación se vincula con un escenario de “nuevas relaciones laborales”, y en los países del Mercosur persisten esquemas fordistas, donde la capacitación del personal es un tema externo a la empresa.

Con todo, la situación de los países del Mercosur muestra problemas comunes en los cuales la formación profesional podría efectuar un aporte sustantivo:

- operar en la capacitación de trabajadores de empresas inmersas en procesos de innovación tecnológica, estableciendo por ejemplo, líneas de cooperación e intercambio. En este sentido, cabe recordar que algunos ejemplos de convenios colectivos acordados en el sector automotriz en Argentina fueron tenidos en cuenta en negociaciones del sector

papelero en Uruguay, por las soluciones novedosas adoptadas en la materia.

- armonizar los contenidos normativos en seguridad y salud laboral, con contenidos de capacitación.

- en los procesos de tercerización, adopción de las líneas de capacitación de los trabajadores de la empresa usuaria respecto de los de la tercerizada.

- adopción de sistemas de información al personal, con especial énfasis en temas de empleo y formación.

No siempre se podrá ingresar en una negociación transnacional, al estilo del caso Volkswagen; pero es posible superar las dificultades que presentan los diversos sistemas de relaciones de trabajo acordando regionalmente, los contenidos, para luego concretarlos en los convenios nacionales por sector o por empresa.

#### **d) Algunas líneas de confluencia en el trabajo/formación**

Hemos visto que la reforma laboral argentina al admitir definitivamente la naturaleza laboral del aprendizaje, homogeneizó la situación a nivel del Mercosur, acompañando así una tendencia universal.

Junto a esta modalidad voluntaria en la contratación de aprendices (común también a Uruguay y Chile) persisten los modelos que imponen a las empresas cumplir con un cupo de aprendices (Brasil y Paraguay).

Por otra parte, los organismos encargados de la formación o los Ministerios de Trabajo implementan programas de capacitación de desempleados o de trabajadores en actividad.

La formación se constituye también en un tema relevante en las relaciones individuales de trabajo. Las situaciones de reconversión productiva plantean crudamente la formación no ya como derecho del trabajador, sino como deber ineludible para retener el empleo, forzando una discusión que toma por sorpresa a la doctrina. En este aspecto, otra vez es la legislación Argentina la que ha tomado previsiones al respecto.

#### **e) Las competencias laborales como oportunidad**

El nuevo enfoque de las competencias laborales puede contribuir eficazmente en una dirección de facilitar la movilidad de personas en el territorio integrado. Las tradiciones seculares de los sistemas de for-

mación profesional institucionalizados hace muy poco previsible la convergencia o armonización. A lo sumo, el intercambio existente en materia docente y de experiencias o programas podría profundizarse, pero la oportunidad más clara seguramente se encuentre en la “salida” del sistema, o sea, en las competencias requeridas a los trabajadores en ciertas ocupaciones.

Un factor que puede resultar decisivo en este aspecto es la relativamente escasa experiencia existente, en la medida que los cuatro países recién comienzan a instrumentar programas que incorporan la competencia laboral, y las experiencias de identificación o normalización de competencias es todavía incipiente.

En este punto quizá pudiera avanzarse en una coordinación e intercambio de experiencias y de técnicas o metodologías de identificación, así como el establecimiento de competencias muy generales en algunas ocupaciones sensibles a la movilidad interfronteriza, y sobre las cuales existen estudios como la construcción, transporte y algunas ocupaciones rurales. Obviamente que el caso de las empresas con presencia en varios países del Mercosur también podrán implementar este tipo de enfoques con mayor propiedad y profundidad.

En orden a destacar algunos temas que deberían debatirse, pueden enumerarse:

- la necesaria reflexión sobre el impacto del nuevo enfoque de las competencias laborales en el mundo del trabajo;
- en consecuencia, adoptar un punto de vista que integre la perspectiva laboral, puesto que el tema se lo ve frecuentemente desde el ámbito puramente técnico-formativo;
- determinar el lugar de la negociación colectiva (por ejemplo, en la identificación y normalización de las competencias), y su vínculo con institutos como el salario y las condiciones y medio ambiente de trabajo;
- formular una respuesta para aquellos contingentes de trabajadores del sector informal.

**f) *La circulación de personas por razones de trabajo:  
el rostro humano de la integración***

De los “factores productivos” que circularán en el mercado común futuro, el trabajo humano es -se sabe- el que menos movilidad tiene. Así, la

entrada de trabajadores de terceros países es todavía superior al flujo laboral intrabloque a varios años de iniciarse el proceso de integración regional<sup>36</sup>. Por otro lado, no debe olvidarse que se trata de un problema que ha operado desde siempre, con independencia del MERSOCUR: las fronteras argentino/paraguaya/brasileña ha sido secularmente permeables. A pesar de estos muy precisos y reveladores datos de la realidad, la circulación de trabajadores es uno de los temas que más polémica desata.

Los principales ítems de la discusión son los siguientes:

f.1) La aprobación del “Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios” en diciembre de 1997 no se ha traducido en ninguna ratificación legislativa, por lo cual no es derecho vigente en el Mercosur. Sin embargo, las negociaciones han continuado y han continuado también los desplazamientos;

f.2) El sector educativo ha avanzado en la equivalencia de niveles y títulos, si bien con un sentido meramente académico y sin que ello se traduzca en habilitaciones para trabajar, donde subsisten las reglamentaciones obstativas tradicionales.

f.3) La propia Declaración socio laboral contiene provisiones al respecto en su art. 4º. Reconociendo al migrante la igualdad de derechos y condiciones de trabajo acordados a los nacionales del país en el que estuviera ejerciendo sus actividades.

En este sentido convendrá distinguir los desplazamientos de técnicos y profesionales efectuados al albur del relacionamiento inter o intra-empresarial, de aquellos otros en los cuales el signo es la precariedad y el informalismo.

Los probables acuerdos de movilidad de personas por razones de servicio y las equivalencias curriculares reseñadas no dan respuesta acorde a este tipo de trabajador. Desde el ángulo de la formación profesional, el reconocimiento a través de la certificación bien puede colaborar al individuo en superar su estado de informalidad, si resulta integrado a un conjunto de medidas que impidan la utilización del trabajo humano como mercancía barata.

En éste como en otros temas, la participación de los actores sociales podrá operar en la transformación de estas situaciones de inequidad a través del mecanismo tripartito instituido en la propia Declaración socio laboral.

<sup>36</sup> Si bien el comercio entre los países del bloque ha aumentado de 4.7 a 24.2 millones de dólares en los últimos cuatro años, el movimiento migratorio sigue siendo escaso: de los 70 mil trabajadores extranjeros registrados en Brasil entre 1993 y 1997, tan sólo 3800 eran argentinos y 729 uruguayos. GAZETA MERCANTIL LATINOAMERICANA. Edición 17 al 23 enero 1999.