

# FORMACIÓN PROFESIONAL Y COMPETENCIAS LABORALES EN EL MERCOSUR DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL: EL TRABAJO DEL SGT 11 Y DEL SGT 10

FABIANA DOVAL ALBORNOZ\*

**Sumario.** I. Introducción. II. Antes de la creación del SGT 11. III. La comisión N° 4: Formación Profesional. a. Reconocimiento y equivalencia de calificaciones ocupacionales en el Mercosur. b. Sistema de información sobre formación profesional. c. Sistema de cooperación horizontal sobre formación profesional en el ámbito del Mercosur. d. Diagnóstico de la formación profesional en los países del Mercosur. e. El relacionamiento con otros ámbitos del Mercosur. IV. La transición del SGT 11 al SGT 10 y de la comisión 4 a la comisión II. V. Hacia un sistema de certificación ocupacional, ahora de competencias laborales. VI. El Seminario de competencias laborales en el Mercosur: Consensos, metodología y revisión. a. El trabajo previo. b. Desarrollo y exposiciones. c. Metodología de trabajo. d. Revisión de los criterios de certificación. VII. Puesta a punto. a. Articulación con educación. b. Formas de participación de los actores sociales en los diversos niveles del sistema o red. VIII. A modo de conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Como ya es bien sabido, los temas sociolaborales en la agenda del Mercosur fueron incorporados en forma posterior a los económicos y comerciales, considerados básicos para la integración. Si bien en el Tratado de Asunción había alguna referencia a lo sociolaboral, su institucionalización se produce luego de ser conformados los diez Subgrupos de Trabajo iniciales que componían el Grupo Mercado Común.

\* Socióloga. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay. Miembro de la representación gubernamental en la SGT 10 del Mercosur.

Y a diferencia de los demás Subgrupos, el de Relaciones laborales, empleo y seguridad social, tiene -desde sus comienzos- una integración tripartita, contando con representación gubernamental, de empleadores y de trabajadores de los cuatro países.

El tema de Formación profesional tuvo su espacio en el marco del SGT 11, en la Comisión N° 4 de Formación profesional y el tema de Certificación de competencias laborales, dentro del SGT 10, en la Comisión II de empleo, migraciones, calificación y formación profesional.

En este trabajo se tratarán ambos temas desde una perspectiva institucional que refleja el funcionamiento de las dos Comisiones, destacando los proyectos más importantes y los primeros pasos de las experiencias piloto en materia de Certificación de competencias. También habrá un espacio para una serie de conclusiones que relacionarán las actividades de la etapa del SGT 11 con las del SGT 10, apuntando algunas líneas de acción plausibles de ser desarrolladas por la Comisión II.

La opción de trabajar estos temas únicamente desde la óptica institucional responde a la escasa existencia o incluso ausencia de este tipo de análisis, prevaleciendo aquellos que realizan un enfoque centrado en la realidad comparada de cuatro países limítrofes que conforman una gran área y tienen la vocación de integrarse.

Aquí, por el contrario, el objeto de estudio es el Mercosur como una entidad, obviamente conformada por países, pero que han acordado una estructura institucional que, al igual que las acciones que pueda diseñar e implementar un organismo nacional, también diseña e implementa las suyas. Y, precisamente, estas acciones son el objeto del presente trabajo.

## **II. ANTES DE LA CREACIÓN DEL SGT 11**

El tratamiento de la Formación profesional en el Mercosur, arranca de un Seminario desencadenante y, a la vez, orientador de las líneas que se trabajaron posteriormente en la Comisión 4, constituida en el Subgrupo de Trabajo N° 11 a los efectos de tratar ese tema.

Fue un Seminario internacional desarrollado en Madrid entre el 18 y 29 de noviembre de 1991, denominado: «El Mercado Común del Sur

(Mercosur): hacia una armonización de las políticas y estrategias de formación profesional para el empleo», en el que participaron representantes de los Ministerios de Trabajo, de las instituciones de formación profesional, de los empresarios y de los trabajadores de los cuatro países.

En relación al Mercosur, se destacó el papel primordial de la formación profesional, la educación y el empleo en las estrategias de desarrollo de este proceso de integración.

Se establecieron tres grupos de trabajos, y en el primero de ellos llegaron a un acuerdo fundamental como fue la creación de un Subgrupo de Trabajo en el Mercosur, que atendiera los aspectos sociales y laborales.

Este Subgrupo resultaba indispensable para la «formulación de políticas integradas de formación profesional en armonía con las políticas de empleo, y para la ejecución de acciones conjuntas entre los países miembros».

Ya en esta primera formulación de cómo debería ser el Subgrupo, se establece el tripartismo, lo cual se va a convertir en una característica distintiva del SGT 11 y luego del SGT 10, y además se establecían algunas medidas concretas de acción en formación profesional, como por ejemplo:

- el intercambio de información entre los países del Mercosur.
- hacer un diagnóstico de las estructuras y recursos disponibles en cada país para hacer posible una planificación estratégica y optimizar los recursos existentes.
- la intensificación de la cooperación entre la CEE y el Mercosur en los ámbitos económico, científico-técnico, sociolaboral y de formación profesional.
- el desarrollo de programas de formación profesional en sectores de interés común (agrícola, transporte, energía eléctrica, hostelería y turismo, etc.).
- el desarrollo de acciones de formación profesional dirigidas a formadores, a desocupados como consecuencia de procesos de reconversión industrial o cambio tecnológico, a colectivos prioritarios (mujeres, minusválidos, jóvenes, etc.) y en áreas fronterizas.
- la realización de estudios preliminares de los programas de formación profesional en los distintos países, a fin de realizar proyectos específicos de armonización.

- la realización de proyectos piloto en nuevos oficios u oficios afectados por cambios tecnológicos.

En la evaluación de este Seminario, interesa destacar que varias de las acciones que se previeron en ese momento, fueron las desarrolladas durante la primera etapa del Subgrupo, cuando llevaba el número 11, así como se detectaron líneas de acción que se proyectaron en la etapa del SGT 10, como la implementación de proyectos piloto en sectores concretos de actividad.

Las conclusiones de este Seminario fueron ratificadas por los Ministros de Trabajo en la reunión de Foz de Iguazú, del 12 de diciembre de 1991. Y pocos días después, el 17 de diciembre en Brasilia, en la primera reunión del Consejo Mercado Común, se crea el Subgrupo de Trabajo N° 11, por Resolución 11/91, cuya denominación definitiva fue la de «Relaciones laborales, empleo y seguridad social»<sup>1</sup>.

### III. LA COMISIÓN N° 4: FORMACIÓN PROFESIONAL

La primera reunión de trabajo de la Comisión 4 tuvo lugar en Montevideo, los días 8 y 9 de junio de 1992. Una de las medidas adoptadas en esa oportunidad fue la de la realización de un diagnóstico de la Formación Profesional en los cuatro países con la colaboración técnica de Cinterfor/OIT.

Los objetivos fijados en esa oportunidad fueron:

- Elaborar un diagnóstico de la formación profesional en la región, atendiendo a la metodología que mejor permitiese el intercambio de información y diseño de políticas.
- Realizar estudios a fin de armonizar el sistema de reconocimiento de aptitudes profesionales.

Siguiendo las vías institucionales implementadas en esta primera etapa de funcionamiento de los Subgrupos de Trabajo con sus respectivas Comisiones, la Comisión 4 recomienda al SGT 11 que éste proponga al Grupo Mercado Común:

- La creación o consolidación de estructuras para la planificación, coordinación y ejecución de acciones de formación profesional, en las que participe el Estado, representantes de empleadores y de trabajadores.

<sup>1</sup> Mercosur/GMC/Resolución 11/92.

- 2 El primer borrador del proyecto fue presentado por Cinterfor a la Comisión 4 en la reunión de noviembre de 1992 (Comisión Nº4/Acta4/92).
- 3 Propuesta presentada por Uruguay. Comisión Nº4/Acta 4/92.
- 4 Documento de Trabajo presentado por la Subsecretaría de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina. Anexo VI, Comisión 4/Acta 7/93.
- 5 Un ejemplo concreto de la realización de tareas por parte de Cinterfor, era que cada país debía enviar a este organismo, las especificaciones sobre los productos esperados referentes al proyecto del Sistema de Información, así como elaborar un consolidado de las posiciones nacionales para su posterior envío a las coordinaciones. (Comisión Nº4/Acta 5/93).
- 6 Comisión Nº4/Acta 6/93.
- 7 El Comité de Cooperación Técnica del Mercosur nunca lo aprobó, a pesar de las reiteradas Recomendaciones del SGT 11 al GMC. Extraoficialmente, se manejan una serie de motivos que explicarían la dilatación que se le fue dando al proyecto en el ámbito

- La coordinación de políticas económicas, sociales y de Formación Profesional destinadas a la reconversión laboral de los desocupados o subocupados para posibilitar su inserción laboral.
- Relacionar las actividades de los Subgrupos de Trabajo, en especial el 7 (Políticas industriales) y el 8 (Políticas agrícolas), en lo que tenga que ver con la formulación de políticas de Formación Profesional.
- Promover una reunión con los responsables de los acuerdos firmados por los Ministros de Educación para el análisis y discusión de los aspectos relativos a la Formación Profesional en el «Plan Trienal para el Sector Educación en el Proceso de Integración del Mercosur».
- Solicitar la colaboración de Cinterfor/OIT a fin de brindar información y antecedentes sobre el tema.

Desde las primeras reuniones de esta Comisión Nº 4, se comenzó a desarrollar fundamentalmente tres grandes proyectos:

- Reconocimiento y equivalencia de calificaciones ocupacionales en el Mercosur<sup>2</sup>
- Creación de un Sistema de información sobre formación profesional<sup>3</sup>
- Sistema de cooperación horizontal sobre formación profesional en el ámbito del Mercosur<sup>4</sup>.

En estos proyectos, la participación de Cinterfor fue determinante, realizando todo tipo de tareas que iban desde la coordinación, pasando por las reuniones técnicas en su sede, hasta la elaboración de documentos consolidados.<sup>5</sup>

#### **a) Reconocimiento y Equivalencia de Calificaciones Ocupacionales en el Mercosur**

En la reunión de marzo de 1993, la Comisión 4 efectuó la Recomendación al SGT 11 de que el GMC aprobara dicho proyecto. Esta Recomendación se va a repetir en la siguiente reunión de agosto del mismo año, cuando se elevara la versión definitiva y se solicitara nuevamente su aprobación y gestión ante las autoridades de la CE para su financiamiento<sup>6</sup>.

Si bien dicho financiamiento no fue obtenido<sup>7</sup>, hubo una propuesta de la delegación uruguaya que había sido aprobada y que consistía en comenzar con la fase preparatoria a nivel nacional, con el apoyo de

Cinterfor<sup>8</sup>. Igualmente, se continuaría procurando fondos, los cuales al final no llegaron a efectivizarse.

En la formulación contenida en el Acta 6/93, el proyecto era de tipo experimental y piloto, ejecutado por los Ministerios de Trabajo, organismos de formación profesional y organismos de empleadores y de trabajadores de los cuatro países. Allí se contemplaban dos principios que van a volver a verse más adelante, en la etapa del SGT 10 (con la implementación del plan piloto que se ha programado en la reunión del Subgrupo de noviembre de 1997), y otro principio que no estaría nada mal que también fuera tenido en cuenta por estos días.

Los principios que volverían a estar presentes en el futuro son:

- La idoneidad, transparencia y confiabilidad en las instituciones certificantes como condición sine qua non para el éxito de una empresa de este tipo<sup>9</sup>.
- La participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en todas las tareas inherentes a la operación del sistema, a fin de contribuir a la legitimidad y credibilidad de las certificaciones y equivalencias que se establezcan.

El otro principio consagrado, que lamentablemente no volvió a ser contemplado, apuntaba a la igualdad de oportunidades como elemento consustanciado con el diseño y operación del proyecto, al punto de ser tenido en consideración para la selección de las ocupaciones sobre las que se realizaría la experiencia. Esta especificidad de género es bastante excepcional en el tratamiento de los temas sociales, pues se trata de un tema que no ha sido incorporado como tal a la agenda del Subgrupo, y las menciones que hay hacia él, están asociadas con variables especificadoras, y en escasas ocasiones.

El proyecto llegó a ponerse en marcha en las etapas nacionales, pero en la reunión del SGT 11 de septiembre de 1994, se aclaraba que «para su conclusión resulta indispensable obtener la financiación necesaria», de ahí que se reiterara el pedido al GMC de obtener aprobación del Comité de cooperación técnica, «haciendo posible que el proyecto califique para su inclusión en el Tercer plan semestral de cooperación BID-Mercosur».

Los objetivos específicos contenidos en la versión presentada como parte de esta Recomendación, eran:

- consolidar la estructura administrativa y funcional que permita la planificación y el desarrollo de un sistema subregional de equiva-

del GMC, pero no hay nada que haya quedado oficialmente confirmado. Lo cierto es que el paréntesis de 1995 en la actividad del SGT 11, actuó como freno a muchas de las iniciativas, proyectos, tareas, etc., de las Comisiones que luego no fueron retomados en la agenda del SGT 10.

8 Comisión N°4/Acta 8/94.

9 Este principio incluye en su formulación que quien forma no certifica, aspecto que ya ha sido considerado en seminarios e instancias de negociación de la Comisión II.

lencias y recogimiento de las calificaciones ocupacionales de trabajadores de los países del Mercosur.

- disponer de metodologías y procedimientos para la consolidación de un sistema de equivalencias y reconocimiento de las calificaciones ocupacionales, así como de las técnicas para el diseño, elaboración y análisis de los instrumentos necesarios para constatar el dominio de las competencias laborales, fundamentales para el desempeño satisfactorio de los trabajadores en sus respectivas ocupaciones.
- capacitar en metodología y proceso de equivalencia y certificación de calificaciones ocupacionales al personal de los cuatro países, factor imprescindible para el proceso de certificación ocupacional.
- contar con un banco de elementos de pruebas ocupacionales, en las ocho o diez áreas seleccionadas como prioritarias, para iniciar la aplicación del sistema de equivalencias y reconocimiento de calificaciones.
- preparar las disposiciones técnicas y jurídicas nacionales y regionales que permitan acreditar las equivalencias y el reconocimiento de las calificaciones ocupacionales, independientemente de la forma cómo ellas fueron adquiridas.

#### **b) Sistema de información sobre formación profesional**

Para implementar este proyecto, la Comisión 4 encargó a Cinterfor un documento de trabajo, para lo que remitió a tal institución, las necesidades de información requeridas por cada uno de los países<sup>10</sup>.

El sistema en cuestión, pretendía disponer de:

- intercambio de información y experiencias de formación profesional entre los países miembros;
- información sobre oferta y demanda de formación profesional;
- información acerca de la capacidad instalada usada y ociosa;
- situación de los mercados laborales y sus probables evoluciones;
- disponer de programas de excelencia nacionales que pudieran ser utilizados por otros socios;
- fluido intercambio bibliográfico y documental;
- información de la legislación de cada país para la formulación de políticas nacionales y subregionales que facilitaran el proceso de integración<sup>11</sup>.

10 Algunas de ellas eran sobre: planes de acción, Instituciones de FP (públicas, privadas, otras), Cooperación Internacional, demanda de FP, centros de investigación, estadísticas de población económicamente activa, cursos de FP, legislación en FP.

11 Anexo al Acta N°1 de las Comisiones 3 y 4, agosto de 1994.

**c) Sistema de cooperación horizontal sobre formación profesional en el ámbito del Mercosur**

Este proyecto tenía por objetivo general el diseño de un sistema que promoviera la colaboración estrecha entre los Estados miembros en lo referente a formación profesional, a fin de lograr una mejor y más eficaz utilización de los recursos existentes en la región. Los objetivos específicos eran:

- fomentar y alentar las iniciativas que apuntan hacia un planteamiento concertado de los problemas de FP.
- lograr una articulación dinámica entre el sistema de cooperación horizontal y el Comité de cooperación técnica para el Mercosur en materia de gestión de financiamiento.

En un apartado, titulado como Nota, se establecía que este proyecto tomaría como insumo principal al proyecto anteriormente mencionado de Sistema de información sobre formación profesional, «en el cual se incluirá una detallada información sobre los distintos programas y proyectos existentes en cada país que pueden ser utilizados a nivel Mercosur»<sup>12</sup>.

**d) Diagnóstico de la formación profesional en los países del Mercosur**

Al tiempo de trabajar en estos proyectos, la Comisión 4 también se ocupó de la elaboración de un diagnóstico de la formación profesional en los cuatro países<sup>13</sup> en base a cuatro pautas básicas acordadas: a) reconversión ocupacional, b) validación de competencias, c) programas de frontera, d) formación tecnológica.<sup>14</sup>

Asimismo, se trabajó en diagnósticos sectoriales, «con especial énfasis en aquellos que resulten críticos y/o sensibles a los procesos de reconversión, en vinculación a la dinámica de la integración»<sup>15</sup>. Estos últimos diagnósticos, permitirían «complementar una visión adecuada entre oferta y demanda de formación profesional».<sup>16</sup>

**e) El relacionamiento con otros ámbitos del Mercosur**

En muchas de las Actas correspondientes a la Comisión 4, hay menciones sobre la necesidad de relacionarse con otros ámbitos del Mercosur donde se trataba el tema de formación profesional.

12 Anexo IV de Comisión N°4/Acta9/94. El proyecto había sido presentado por la Subsecretaría de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina.

13 Tarea para la cual también se contó con la asistencia técnica de Cinterfor

14 Comisión N°4/Acta 1/92.

15 Comisión N°4/Acta 2/92.

16 Anexo 3, Comisión N° 4/Acta 3/92.

Es así que «se remarcó la importancia de que la Comisión desarrolle vínculos de coordinación para asistir a otros ámbitos de trabajo del Mercosur en materia relativa a formación profesional. Se priorizaron en este sentido, la inmediata articulación con los Subgrupos 7 (de Política industrial y tecnológica) y 8 (de Política agrícola), y con la Comisión N° 3 de Empleo del SGT 11»<sup>17</sup>.

También se buscó la relación con la Reunión de Ministros de Educación, mediante una resolución de la Comisión 4, en la que se establecía que cada vez que el comité Coordinador del plan trienal de educación realizase reuniones, participaría en carácter de observador, un representante de la Comisión. Asimismo, se solicitaba a dicho Comité que remitiera su «agenda de trabajo, cronograma de tareas, áreas prioritarias y programas de interés para efectivizar la articulación con esta Comisión»<sup>18</sup>.

Por lo poco que se ha dejado sentado en actas, una de las coordinaciones más exitosas, aunque efímera, fue la mantenida con la Comisión 3 de empleo del mismo Subgrupo. Después de algunas instancias preparatorias, se realizó una reunión conjunta de ambas Comisiones en agosto de 1994, donde hubo intercambio de documentos, así como de posiciones sobre el Proyecto de sistema de información sobre formación profesional. Lamentablemente, las tareas consignadas para la siguiente reunión de las dos comisiones no pudieron concretarse dado que por ese entonces comenzó el paréntesis en la actividad del SGT 11.

Con respecto a la vinculación con los otros Subgrupos, no consta en actas ninguna mención explícita a los resultados de tales coordinaciones.

#### **IV. LA TRANSICIÓN DEL SGT 11 AL SGT 10 Y DE LA COMISIÓN 4 A LA COMISIÓN II**

En la última reunión del SGT 11 del 1 y 2 de setiembre de 1994, surgen cinco Recomendaciones al GMC, de las cuales las dos primeras corresponden a este tema y se refieren:

- la número 1: al apoyo del proyecto sobre «Reconocimiento y equivalencia de calificaciones ocupacionales en el Mercosur», incluyéndolo en el tercer plan semestral de Cooperación BID-Mercosur, o en su defecto, aprobarlo desde el punto de vista técnico, sin condicionarlo a la existencia de financiamiento, a los efectos de facilitar la oportuna identificación de otras fuentes de financiación;

17 Comisión N°4/Acta 2/92.

18 Comisión N°4/Acta 3/92.

- la número dos: a la aprobación del proyecto «Sistema de cooperación horizontal sobre formación profesional en el ámbito del Mercosur».

Tras esta última reunión del SGT 11 de setiembre de 1994, el tema, así como todo el SGT 11, inicia un paréntesis de actividad que termina con la reformulación de la orientación y estrategia<sup>19</sup>, así como número del Subgrupo.

Con el advenimiento de la nueva etapa y en el marco del remozado SGT 10, formación profesional pasa a ser uno de los temas de la Comisión temática II, denominada: «Empleo, migraciones, calificación y formación profesional».

En la que viene a ser la primera reunión completa del SGT 10, es decir de integración tripartita, se realiza una precisión metodológica no muy común en este ámbito del Mercosur, y sin embargo necesaria: se establece que todo lo que se actúe en este tema, será referido a tareas de coordinación, pues cada uno de los países, mantiene sus políticas nacionales sobre la materia. A pesar de que no fue visto así en su momento (y tal vez ni siquiera lo sea ahora), esto no es otra cosa que la consagración del principio de subsidiariedad, un principio fundamental en el proceso de integración europea, que es de esperar que en el Mercosur también adquiera esa importancia.

## V. HACIA UN SISTEMA DE CERTIFICACIÓN OCUPACIONAL, AHORA DE COMPETENCIAS LABORALES

Formación profesional fue uno de los temas consensuados<sup>20</sup> en la primera reunión del SGT 10 que es la Reunión de coordinadores del 24 y 25 de octubre de 1995.

Una de las tareas indicadas en esa oportunidad marca el inicio de lo que, con alguna modificación, se está realizando en estos momentos: estructurar un sistema de certificación ocupacional a fin de reconocer las competencias formales e informales.

En la Pauta negociadora prioritaria del SGT 10<sup>21</sup> se incluían otras dos tareas:

- la implantación de un sistema de información común sobre institutos de información y cursos de calificación y recalificación laboral;

19 El Subgrupo va a pasar de un plano reflexivo a un plano operativo, abandonando lo puramente técnico-analítico, para convertirse en un instrumento «idóneo para que las posiciones de los actores sociales -representados en el SGT 11- lleguen con oportunidad y certeza al GMC, nutriéndolo con insumos laborales y sociales indispensables en los que pueda apoyar su esquema de decisiones» (Reunión de Coordinadores Nacionales, Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1994).

20 Junto con normas sobre relaciones laborales, costos laborales, seguridad social, higiene y seguridad en el trabajo, migraciones laborales e inspección del trabajo.

21 Aprobada por el GMC por Decisión 38/95.

- el desarrollo de programas de cooperación técnica entre institutos de formación profesional.

Estas tareas no fueron continuadas, pues en la Reunión de Asunción de abril de 1997 se opta por priorizar el Sistema de certificación ocupacional, sobre el cual se decide en la reunión plenaria (SGT 10/Acta 1/97), la realización de un taller para discutir dicho tema.

En la primera reunión de la Presidencia pro t mpore de Uruguay de 1997, correspondiente al mes de agosto<sup>22</sup>, se reciben las propuestas argentina y brasilera sobre el tema certificación ocupacional en los países del Mercosur. En cuanto al taller acordado en la reunión de Asunción, se conviene en realizarlo el día previo a la siguiente reunión del SGT 10 que también tendría lugar en Montevideo en noviembre de ese mismo año.

Por una asombrosa superposición de eventos realizados el mismo día<sup>23</sup>, el taller no contó con la representación de todos los sectores y países esperada, ni tuvo un gran efecto en el tratamiento del tema. Sin embargo, en el marco de la Comisión II <sup>24</sup>, sí se producen avances significativos como el de pautar la instrumentación de un plan piloto de naturaleza descriptiva sobre la metodología existente en cada país en esta materia, en dos sectores de actividad, los que cada Estado debía seleccionar en un plazo de 15 días. Para la ejecución de dicho plan, se establecía un año.

22 Comisión II/Acta 2/97.

23 Hubo cinco eventos como talleres, seminarios, reuniones de Comisiones ad-hoc, grupo de implementación del Observatorio del mercado de trabajo del Mercosur, etc.

24 Comisión II/Acta N 3/97.

25 Idem.

26 Comisión II/Acta N 1/98. Las citas que vienen a continuación, también pertenecen a esta Acta.

De modo que la lista de tareas a realizar por la Comisión II se conformaba de esta manera<sup>25</sup>:

- definir conceptualmente, la noción de certificación ocupacional en la región;
- selección de dos sectores de actividad para la elaboración del plan piloto;
- proponer al organismo especializado que brindará apoyo en el tema de certificación ocupacional;
- recabar información sobre las decisiones que han adoptado otros órganos del Mercosur sobre temas relacionados con la certificación ocupacional.

Estas tareas fueron la guía de la reunión de Buenos Aires, del 20 y 21 de mayo de 1998<sup>26</sup>, en la que se trabajó los siguientes puntos:

*1. Sectores seleccionados por los respectivos países a ser considerados en las experiencias piloto.*

Los sectores seleccionados por cada país fueron:

Argentina: metal-mecánica y turismo

Brasil: metal-mecánica y electro-electrónica

Paraguay: hotelería-turismo y construcción

Uruguay: construcción y hotelería.

En el acta, «se recomienda que los países consideren la posibilidad de homogeneizar y/o ampliar la elección de sectores, con el objetivo de obtener procesos y resultados comparables».

*2. Definición conceptual de certificación ocupacional en la región.*

De acuerdo a lo surgido en los intercambios relativos a los aspectos de conceptualización, «se acuerda asumir como criterios para la certificación:

- el enfoque de competencias y no el enfoque del análisis ocupacional centrado en puestos de trabajo;
- la forma tripartita de representación y acción de los actores sociales en la construcción del sistema;
- el reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores independientemente de su forma de adquisición;
- una estrategia de abordaje focalizada por sectores de actividad como primera etapa de aproximación hacia la construcción de un sistema;
- 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.»

*3. Selección del organismo especializado en la temática a fin de solicitar colaboración.*

Fue seleccionado Cinterfor, «sin perjuicio de combinar dicho aporte con el de otros organismos».

*4. Recabar información sobre temas vinculados con la certificación ocupacional en otros ámbitos del Mercosur.*

Si bien, Uruguay cumplió la tarea, los demás países o no la cumplieron, o manifestaron ciertas dificultades para su cumplimiento. De modo que,

en esta oportunidad, se hace la solicitud a los coordinadores nacionales para que realicen la consulta con los diferentes órganos del Mercosur.

#### *5. El análisis crítico de documentos.*

En esta Reunión, Argentina y Uruguay presentaron documentos de trabajo con descripción de las acciones implementadas en cada país, de acuerdo a lo que había sido acordado en la reunión anterior de Montevideo.

Asimismo, diversos sectores solicitaron la consideración de los resultados del Proyecto RLA/91 M8/SPA OIT-Cinterfor/96 referido a los sectores Hotelería, Gastronomía y Turismo, ya que podrían ser un buen insumo para el trabajo en las experiencias piloto en los sectores de actividad seleccionados.

Por último, otro documento que también fue solicitado para ser considerado como insumo, fue la síntesis del Seminario internacional tripartito «Certificación ocupacional de competencias y equidad» realizado en Brasilia de diciembre de 1997.

## **VI. EL SEMINARIO DE COMPETENCIAS LABORALES EN EL MERCOSUR: CONSENSOS, METODOLOGÍA Y REVISIÓN**

### ***a) El trabajo previo***

Luego de la reunión tan trascendente de Buenos Aires, de mayo de 1998, en la siguiente de Brasilia no fue tratado el tema por ausencia de los representantes gubernamentales de Argentina, Paraguay y Uruguay. Sólo quedó constancia en la reunión del Plenario, de la posición de los representantes de los trabajadores brasileros, sobre «la necesidad de preservar la discusión de la certificación, independientemente de los aportes financieros externos»<sup>27</sup>.

De modo que recién en mayo de este año, en la reunión de Paraguay y en un tiempo muy acotado, se registró un adelanto, en tanto se pautó la realización de un Seminario de un día y medio de duración y en fecha inmediatamente anterior a la realización de la reunión correspondiente a la Presidencia pro t mpore de Uruguay. En el acta<sup>28</sup> queda constancia de los motivos de la realización del Seminario: «la limitada eficacia del tratamiento del tema en el sistema de reuniones del SGT 10».

<sup>27</sup> Mercosur/GMC/SGT 10/Acta 2/98. En esa misma reunión, Argentina presenta los documentos de trabajo sobre «Institucionalización de la formación profesional» y sobre «Informe de avance de las experiencias piloto. Sectores metalmeccánica autopartes y turismo hotelería y gastronomía».

<sup>28</sup> Comisión II/Acta 1/99.

Para éste, se estableció una metodología de trabajo inédita en el Subgrupo: la confección de una matriz de datos sobre las experiencias en competencias laborales de cada país, consensuando los puntos que debía incluir dicha matriz. Asimismo, la agenda del Seminario también fue fruto del consenso.

Además, se indicaba que, en virtud de la participación y colaboración de Cinterfor en cada país en este tema, le será solicitada su cooperación para el Seminario.

Otro adelanto significativo de esta reunión fue una propuesta de la delegación argentina de generar más instancias de contacto entre las experiencias de los países, invitando a las reuniones que se realicen a nivel nacional, a representantes de los demás países, en tanto el carácter de la actividad lo permita.

### **b) Desarrollo y exposiciones**

El Seminario se realizó en Montevideo el 29 y 30 de setiembre y tuvo como documentos de base a las matrices de los cuatro países<sup>29</sup>.

Se dedicó buena parte del tiempo a la exposición de las experiencias nacionales. Por primera vez, cada país dispuso en forma más o menos uniforme de documentos de todas las experiencias nacionales, superando ampliamente la información que solía obtenerse mediante los breves reportes orales que se hacían en el limitado tiempo que la Comisión II destinaba al tema. En esta oportunidad, las exposiciones fueron prácticamente de una hora por país, con intervención de los tres sectores<sup>30</sup>.

Otra exposición que se realizó durante el Seminario fue la de representantes de la Comisión técnica regional de educación tecnológica (CTR-RT) de la Reunión de Ministros de Educación (RME), en la que presentaron sus actividades generales, así como aquellas en relación al tema de competencias laborales.

Las conclusiones del Seminario se estructuran en base a una serie de puntos acordados, entre los que pueden distinguirse aquellos referidos a la metodología de trabajo y al avance conceptual que significa la revisión de los criterios de certificación adoptados en la reunión de Buenos Aires, de mayo de 1998.

### **c) Metodología de trabajo**

Aunque no hubo una intención expresa de tratarlos de esta forma, hay tres puntos consensuados que pueden ser sistematizados como meto-

29 El Relatorio y Conclusiones componen el Anexo III del Acta 2/99 de la Comisión II, mientras que los documentos base son el Anexo IV de la misma acta.

30 Aunque aquí hay que señalar que no hubo exposición por parte de Paraguay, dado que únicamente participó su delegación sindical. Sin embargo, sí fue presentado un documento de trabajo.

dología de trabajo desarrollada por la Comisión en lo que hace a competencias laborales. El establecimiento de estos consensos revela una preocupación por la forma de realizar el trabajo, consagrando estrategias o instrumentos para el mejor desarrollo de las tareas que se van planteando en relación a los criterios de certificación acordados.

Los contactos bilaterales:

- Se evaluó la utilidad de la información contenida en los documentos presentados, en tanto fuente de acciones futuras como el establecimiento de «comunicaciones bilaterales sobre sectores que sean de interés en un país y, a su vez, desarrollados en otros» y la profundización de estos contactos bilaterales «en las modalidades que los países entiendan pertinentes».
- La condición para la implementación de este tipo de acciones era la comunicación a los restantes países «a fin de mantenerlos informados».

#### *Las experiencias piloto*

Al igual que el punto anterior, en éste también se procedió a una evaluación, considerando que estas experiencias «han cumplido un papel de generación de una masa crítica articuladora de los diferentes sectores al interior de cada país».

Y en lo que hace a la metodología de trabajo, se acordó que cada país puede proponer en forma libre la inclusión de nuevas experiencias piloto en el ámbito de la Comisión II. En este seminario, Brasil comunicó la inclusión del sector turismo como experiencia piloto, obteniéndose así, la primera coincidencia en cuanto a la selección de un mismo sector en los cuatro países<sup>31</sup>.

#### *Formas de trabajo*

La manera en la que se trabajó en la preparación del seminario fue considerada como muy efectiva, por lo que el acuerdo, entonces, es mantener la designación de personas que oficien de enlaces o coordinadores para actividades específicas que se programen.

Por cierto, tal forma de trabajo fue la establecida para la tarea del relacionamiento con educación<sup>32</sup>, que se verá más adelante.

#### **d) Revisión de los criterios de certificación**

Tal y como ocurriera en Buenos Aires, en mayo de 1998, esta reunión de setiembre de 1999 marca otro hito, en el sentido de revisar los crite-

31 Si bien Uruguay indica en su selección al sector hotelería, se encuentra trabajando en los subsectores de gastronomía, hotelería y turismo.

32 Comisión II/Acta 2/99.

rios de certificación asumidos en aquella oportunidad, consolidando una base conceptual común a las experiencias de los cuatro países.

Manteniendo el orden de los criterios adoptados en el '98 se procedió a su revisión, obteniéndose:

- la ratificación de la importancia del análisis de competencias (y no del enfoque del análisis ocupacional centrado en puestos de trabajo), reconociendo la adopción de un sistema o red de acuerdo a las características de cada país en lo que hace a la certificación de competencias;
- la ratificación del tripartismo en la construcción del sistema o red, debiéndose buscar «formas de participación de los actores sociales en los diversos niveles del sistema o red»<sup>33</sup>;
- la continuidad del reconocimiento de las competencias laborales, independientemente de la forma en que fueron adquiridas;
- la exclusión de la consideración de la primera etapa de aproximación, con respecto a la estrategia de abordaje focalizada por sectores de actividad hacia la construcción de un sistema o red;
- la ratificación de la no conveniencia de extrapolar modelos sin que medien procesos de análisis y adecuación a las características de los países.

Por último, se acuerda la inclusión de un nuevo criterio: «El sistema o red de certificación debe articularse con el sistema educativo para permitir -entre otras cosas- el aumento de los niveles de escolaridad y la formación continua de los trabajadores».

Formando parte de estas conclusiones, queda constancia de una consideración del sector sindical, por la cual entienden que «la concreción del sistema o red deberá mejorar los mecanismos de negociación entre las partes».

## VII. PUESTA A PUNTO

El Relatorio y conclusiones del Seminario fueron aprobados por la Comisión II e incorporados como anexo a su acta.

De lo tratado en el Seminario, en cuanto a la revisión de los criterios de certificación, surgen dos tareas, cuya realización es acordada por la Comisión.

<sup>33</sup> Este punto resultó ser el más difícil de consensuar, pues la posición de las delegaciones sindicales al respecto era la de la participación tripartita en la gestión del sistema o red. Al final, se hace consenso en dejar abierta la posibilidad tanto en lo referido al nivel, como en la forma de la participación.

**a) Articulación con educación**

Se acuerda la participación de la Comisión II en cada reunión que realice la CTR - ET de RME, recayendo su representación en la sección nacional del país sede de la reunión. Para dicha tarea, se establece el pedido de autorización al SGT 10, mediante la Recomendación número 5, así como la tramitación por la vía administrativa que corresponda.

Como ya se mencionó, el sistema de trabajo para cumplir con esta tarea será el mismo, que el desarrollado para el Seminario, por lo que cada sección nacional debe designar en un plazo de treinta días, una persona que oficie de enlace.

**b) Formas de participación de los sectores sociales en los diversos niveles del sistema o red**

En este punto se establece que cada país debe presentar una propuesta para la próxima reunión.

**VIII. A MODO DE CONCLUSIONES**

Una de las sensaciones que queda después de reconstruir la trayectoria del SGT 11 y luego del SGT 10, es la de un corte abrupto, que en términos informáticos sería el de reset, es decir, volver a empezar otra vez de cero.

Sin embargo, la lectura atenta de los trabajos de la Comisión 4, indica que no todo lo realizado en ese primer período debería haberse dejado de lado sin un análisis y discusión más profunda, y que una vez superada la estrategia de priorización temática de la certificación de competencias, se podrían retomar temas que se habían trabajado anteriormente y que continúan manteniendo una vigencia absoluta.

***La relación de la dimensión nacional con la dimensión regional***

Este es uno de los puntos más delicados y que suele generar más polémicas en cualquier proceso de integración, pues contiene una serie de variables a controlar cuando lo que se busca es obtener mayores niveles de integración.

En lo que hace al tema de la certificación de competencias, esta relación ha jugado, y juega, un papel fundamental.

En primer lugar, su introducción no sólo era nueva en la agenda del Mercosur, sino que también en las propias agendas sociolaborales de cada país.

Cuando comienza a tratarse el tema de la certificación ocupacional en el marco de la antigua Comisión 4, se contaba con escasas experiencias sobre las competencias laborales, y mucho menos existían sistemas nacionales, a partir de los cuales hacer una proyección a la región, detectando asimetrías, armonizando, coordinando, etc. las instancias nacionales, tal y como se venía haciendo con otros temas tratados en las diferentes comisiones. Aquí no había asimetrías que detectar o contenidos a armonizar, porque no existían referentes nacionales consolidados como pueden ser los sistemas de inspección, de seguridad social o las mismas legislaciones laborales.

Ahora la situación es diferente, pero hay que sacar partido de una ventaja significativa que el Mercosur no puede dejar pasar: los cuatro países están comenzando (con mayor o menor velocidad y amplitud) a desarrollar el tema de la certificación de competencias, por lo que se podría evitar el trabajo de la detección de las asimetrías, en la medida que los procesos estén conectados mediante el intercambio de información, siguiendo muy de cerca el avance de sus respectivos trabajos.

Y esto es algo que ya ha comenzado a materializarse, además de las propias reuniones de la Comisión II, en instancias como la del Seminario Internacional tripartito «Certificación ocupacional de competencias y equidad»<sup>34</sup>, donde también participaron los países de la región, o el Seminario de «Competencias laborales en el Mercosur»<sup>35</sup> organizado por la Dirección Nacional de Empleo y el Proyecto de competencias laborales de Uruguay.

Otra acción que será de una importancia gravitante para este necesario seguimiento de las respectivas experiencias nacionales, es la consagrada en la reunión de Paraguay de mayo. Allí se estableció la generación de más instancias de contacto, mediante la invitación a las reuniones nacionales a representantes de los demás países. Hasta el momento y en ese marco, sólo se ha concretado la invitación de parte de Argentina a la presentación de su Proyecto «Desarrollo de experiencias piloto de certificación de competencias laborales».

La continuación de las invitaciones a este tipo de eventos de carácter nacional permitirá acortar los tiempos que median entre la realización semestral de las reuniones del Subgrupo. De modo que el desafío actual es mantener y profundizar estos contactos, sin perder de vista, la

34 Brasilia, diciembre de 1997.

35 Montevideo, julio de 1998.

36 La Comisión 7 celebró once reuniones, las Comisiones 1, 4 y 8 tuvieron nueve, las Comisiones 6 y 3 cinco reuniones, las Comisiones 2 y 5 realizaron cuatro, y por último, está la reunión conjunta de las Comisiones 3 y 4 que se produjo sólo en una ocasión.

37 Surgido de la Comisión 6 de Seguridad social.

38 Originado en la Comisión 8 de Principios.

39 El Acuerdo multilateral de seguridad Social fue aprobado mediante Mercosur/CMC/Decisión 19/97 y la Declaración Sociolaboral, firmada por los presidentes de los cuatro Estados Parte del Mercosur, en Brasilia el 19 de diciembre de 1998.

40 Sólo por mencionar un ejemplo, el tema de costos laborales que fuera desarrollado en el marco de consultorías nacionales, pero luego evaluado por una consultoría de los cuatro proyectos presentados, determinando la inviabilidad técnica de una fórmula que pudiera medir uniformemente los costos laborales en los cuatro países.

41 Concepto vertido por Jacobo Varela, representante de la Cámara Nacional de Comercio de Uruguay en la Comisión 4 del SGT

dimensión regional como un ingrediente indispensable a tener en cuenta en la formulación de los procesos nacionales.

### ***La importancia de la cooperación y asistencia técnica***

El título de este punto bien podría haber sido, sencillamente, el de la importancia de Cinterfor, dado que fue este organismo el que desarrolló estas tareas en el marco de la Comisión 4, contribuyendo para que la actividad de esta Comisión fuera una de las más intensas por su contenido, así como en número de reuniones<sup>36</sup>.

Si bien, como en casi todas las demás Comisiones, ésta tampoco llegó a la generación de un producto que aprobaran las instancias jerárquicas de las cuales depende el Subgrupo, como el Acuerdo multilateral de seguridad social<sup>37</sup> o la Declaración sociolaboral<sup>38</sup>, únicos productos de este Subgrupo con esa característica hasta el momento<sup>39</sup>, realizó una serie de proyectos muy interesantes y pertinentes técnicamente hablando, lo cual no fue una característica distintiva del trabajo de las demás Comisiones<sup>40</sup>.

Más allá de quiénes integraban la Comisión por ese entonces, la explicación de la calidad de su trabajo está dada por la cooperación y asistencia permanente de Cinterfor, participando prácticamente en todas las reuniones de la Comisión. En buena medida, este organismo es el responsable técnico de la elaboración de proyectos que incluso, llegaron a pecar de «ambiciosos»<sup>41</sup> en el contexto del SGT 11. Pero más allá de esta apreciación, lo que cuenta es que cuando hay un organismo de una idoneidad técnica comprobada, como es Cinterfor, la labor de las Comisiones del Subgrupo avanza más firmemente y con menos contratiempos, amén del valor en sí que tiene la calidad de sus productos.

De ahí que resulte sumamente alentador el hecho de la designación de este organismo para nuevamente prestar asesoramiento a la Comisión II; y aun más si se tiene en cuenta que su presencia en los países del Mercosur, trabajando en competencias laborales es cada vez mayor.

Ahora sólo resta operacionalizar una asistencia como la que Cinterfor hace en cada país, en la dimensión regional, retomando el protagonismo que supo tener en la etapa del SGT 11.

### ***La continuidad de algunas tareas y proyectos***

Una de las tareas en las que comenzó a trabajarse desde la Comisión 4 fue la de su coordinación con otras instancias y organizaciones del Mercosur, que se sabía que estaban trabajando sobre el mismo tema.

La Comisión II retomó esta tarea, fundada en el mismo criterio y volvió a dirigir su atención hacia la Reunión de Ministros de Educación, dado que en su Comisión Técnica Regional de Educación Tecnológica (CTR-ET) comenzó a desarrollarse el Proyecto Educación para el Trabajo de OEA (PET-OEA) basado en competencias laborales.

Si en esta nueva etapa del Subgrupo se consiguen afinar los contactos y generar corrientes de información en ambos sentidos con esta instancia del Mercosur, se estará consolidando una idea bastante antigua, muy difícil de articular, pero definitivamente provechosa para el tratamiento integral del tema.

Otra tarea, aunque fue más bien enunciada como un principio en uno de los proyectos de la Comisión 4, fue la introducción del tema de género. Este es un tema que ha quedado definitivamente postergado en el Subgrupo, pero que sería importante que comenzara a ser considerado nuevamente.

Por último, la vigencia de algunos de los objetivos de los proyectos de la Comisión 4 y la posibilidad de volver a impulsarlos, estaría dependiendo de la vuelta a la agenda de la Comisión del tema formación profesional, un aspecto que será desarrollado en el siguiente punto.

### ***La reincorporación de la Formación Profesional a la agenda de la Comisión II***

Tras la finalización de la etapa de la Comisión 4 del antiguo SGT 11, el tema de formación profesional fue incluido en la Pauta negociadora prioritaria del SGT 10. Sin embargo, el Subgrupo estableció una estrategia de prioridades, y la Comisión II únicamente trabajó en el desarrollo del punto correspondiente a la certificación de las competencias laborales. De modo que el tema fue abandonado y los proyectos elaborados en el período 92-94 no fueron retomados.

A pesar de este abandono por parte de la Comisión II, la formación profesional es objeto del artículo 16º de la Declaración sociolaboral del Mercosur que consagra el derecho de todos los trabajadores a la orientación, la formación y la capacitación profesional.

Asimismo, en la Declaración, los Estados Partes, se fijan tres compromisos u obligaciones:

- instituir, con las entidades involucradas, servicios y programas de formación u orientación profesional continua y permanente, de ma-

11 y en la Comisión 2 del SGT 10, que tomaba en cuenta las características del proyecto en cuanto a la creación de equipos, estructuras, viajes, etc., sosteniendo que ni el Mercosur ni sus socios, estaban preparados para un proyecto de tal envergadura.

nera 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;

- 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;
- garantizar la efectiva información sobre los mercados de trabajo y su difusión, tanto a nivel nacional como regional.

Y de acuerdo al artículo 20, se establece el compromiso de respetar los derechos fundamentales contenidos en la Declaración, así como a promover su aplicación.

Entonces, para el cumplimiento de este artículo, el regreso de la formación profesional a la agenda de trabajo de la Comisión II, sería un instrumento de mucha utilidad. En ese sentido, los primeros insumos que deberían considerarse en la Comisión, sin lugar a dudas, serían los Proyectos de sistema de información sobre formación profesional, de Sistema de cooperación horizontal sobre formación profesional en el ámbito del Mercosur y de Diagnóstico de la formación profesional en los países del Mercosur, elaborados en el período de la Comisión 4.

El siguiente paso a dar, una vez implementados mecanismos que posibiliten el conocimiento de los sistemas de formación profesional de la región, sería el de consagrar aquellos principios compartidos por los Estados parte que deben orientar la formación profesional en el Mercosur. Por nombrar algunos, a modo de ejemplo, estarían: concebir la formación profesional como un derecho de los individuos (tal y como lo consagra la Declaración), la inversión en formación profesional como condición de la competitividad, la focalización de planes y programas de formación profesional (jóvenes, mujeres, minusválidos, desempleados), formación y equidad, etc.

Asimismo, en el trabajo en formación profesional deberían incorporarse las más recientes dimensiones que ha venido adquiriendo el tema en su calidad de integrante de la negociación colectiva, en su relación con las competencias laborales y en su vinculación con los procesos de innovación tecnológica. Muy ligado a este último aspecto está el tema de la sociedad del conocimiento y de la información, que fuera

objeto de la XXXIV Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor y que también podría incorporarse como aspecto a contemplar en el tratamiento del tema a nivel regional.

### ***Del tripartismo y el manejo de los tiempos***

Estos dos elementos fueron una constante en el trabajo previo, así como durante todo el Seminario de competencias laborales de setiembre, ya que, de alguna manera, de eso se trataba: lograr una serie de consensos en plazos acotados.

La conjugación del tiempo y el trabajo tripartito determinaron los resultados en materia de obtención de los puntos consensuados y, obviamente, la velocidad en que éstos se alcanzaron.

En lo previo, se había desarrollado una labor que nunca se había dado en el marco del SGT 10 para la preparación de un Seminario, pues se consensó no sólo la agenda de éste, sino la forma en que debían confeccionarse los documentos de base, mediante la metodología de la matriz de datos. Y eso llevó su tiempo. Un tiempo más largo del previsto cuando se fijó<sup>42</sup>, pero los documentos en cuestión, estuvieron listos en el momento mismo de comenzar el Seminario. El motivo fundamental de esa tardanza fue la articulación de los consensos entre los sectores sociales de cada país y luego entre las propuestas consensuadas, básicamente, de Argentina y Uruguay, a las que en forma posterior se sumaron las de Brasil y Paraguay.

De modo que, aunque en la preparación del Seminario hubo un error de cálculo en el tiempo requerido para generar los consensos necesarios, lo relevante es que estos últimos se alcanzaron. Y con un trabajo arduo, como en los demás ámbitos del SGT 10 en los que se aplica el tripartismo, pero con las mismas connotaciones de legitimidad, lo cual, sin ninguna duda, compensa el tenor y la demora del trabajo, redundando en un producto sumamente valioso.

Tal vez, de aquí en más, haya que tener una mayor capacidad de previsión del tiempo o incluso, una mayor intensidad de trabajo para poder desarrollar las tareas que se definan, ahora con la singular experiencia acumulada de una forma de trabajo que resultó exitosa.

<sup>42</sup> De acuerdo a lo establecido en la reunión de Paraguay, estos documentos base estarían en poder de los países, al menos con un mes de anticipación.