

## **INFORME FINAL**

Entre los días 6 y 8 de octubre de 1999 se realizó en Asunción, República del Paraguay, el curso “La formación profesional en los procesos de integración regional”, organizado por el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo con el apoyo del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) y el Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay. El evento contó con la presencia de expositores expertos en el tema objeto del curso, quienes fueron invitados en calidad de consultores (su nómina figura en el Anexo I). Asimismo, participaron 20 representantes de Gobiernos, Empleadores y Trabajadores (Anexo II) y 150 observadores.

El curso se desarrolló en base a exposiciones a cargo de los conferencistas invitados, quienes disertaron sobre el papel de la formación profesional en los procesos de integración regional en la Unión Europea, la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y el Mercosur y Chile, seguido de debates y preguntas de los participantes. A continuación, se constituyeron paneles integrados por representantes de los distintos sectores, quienes dieron su punto de vista sobre los resultados de los trabajos realizados en los diversos ámbitos del Mercosur en los cuales la formación profesional es tema objeto de tratamiento (ver programa en Anexo III).

Los participantes efectuaron distintas consideraciones y aportes a la discusión, destacándose en particular las que a continuación se reseñan.

## **I. EL SURGIMIENTO DE LA DIMENSION SOCIAL DEL MERCOSUR**

1. A partir de la disertación sobre “La cuestión laboral en el Mercosur”, el enfoque del curso se centró en el proceso de integración regional que comprende a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay más Chile. Se dijo en el debate que los procesos de integración han tenido una finalidad básicamente comercial y que responden a una estrategia de los países ante la progresiva globalización de la economía. En el caso del Mercosur, se reconoció que el comercio intrazona creció extraordinariamente desde la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Sin embargo, la dimensión social del proceso no fue suficientemente desarrollada en dicho instrumento. Concretamente, se recordó que el texto se limita a consagrar el principio del “progreso con justicia social”.

Justamente, en el curso de la exposición indicada se señaló esta significativa limitante del proceso, la cual hubo de ser superada en parte con la creación de ámbitos relacionados con la temática socio laboral.

2. En el transcurso de 1991, mediante la declaración de Ministros de Trabajo, se reclamó un espacio para el tratamiento de los temas laborales en la institucionalidad del proceso. Fruto de esta acción fue la creación del Subgrupo de relaciones laborales, empleo y seguridad social, que se constituyó como tal en los primeros meses de 1992 y propuso al Grupo Mercado Común una agenda de temas a desarrollar.

Del conjunto de tareas llevadas a cabo en las comisiones de trabajo del Subgrupo, se señalaron como logros:

- a) el acuerdo en ratificar un conjunto de Convenios internacionales del trabajo que constituyeran un piso mínimo de garantías para el trabajador;
- b) la aprobación del Convenio multilateral de seguridad social y su Acuerdo administrativo;
- c) la Declaración sociolaboral, que recoge íntegramente el acuerdo tripartito alcanzado en el Subgrupo de Relaciones laborales, empleo y seguridad social.

Si bien estos acuerdos tuvieron diverso trayecto, ya que el acuerdo sobre seguridad social no fue ratificado por todos los Parlamentos y la propuesta de adoptar los convenios internacionales no tuvo resolución alguna en el Grupo Mercado Común, los participantes del curso reco-

nocieron la importancia del espacio tripartito obtenido a partir de las iniciativas ya reseñadas.

3. También los Ministros de Educación de los países del Mercosur tuvieron iniciativas similares a las descritas, lo que dio origen a la aprobación de un Protocolo de intenciones que luego se tradujo en un “Plan trienal para el sector educación” el cual proyectó su tarea futura en base a tres ejes programáticos:

- a) la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración;
- b) la capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo; y
- c) la armonización de los sistemas educativos.

4. En la exposición relativa al Tratado de Libre Comercio de América del Norte se valoró la peculiaridad del Acuerdo de cooperación laboral, en tanto representa un instrumento internacional novedoso y único en su género, dado que resultó el primero en vincular los aspectos laborales a un tratado de libre comercio. Se destacó el objetivo del cumplimiento de la normativa laboral, traducido en una serie de mecanismos de cooperación y consulta orientados a solucionar problemas, sin excluir el examen trinacional y los procedimientos de solución de controversias.

## **II. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MERCOSUR**

1. En las ponencias sobre la cuestión laboral y la formación profesional en el Mercosur se puso de relieve que la formación profesional constituye hoy un derecho de los trabajadores, según recientes reformas en la legislación laboral de los países de la región. Así por ejemplo, en Argentina se ha introducido todo un capítulo en la ley de contrato de trabajo que consagra la formación y capacitación como un derecho de los trabajadores. Pero lo que resulta de mayor interés es la consagración del derecho en la reciente Declaración sociolaboral, que indica 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 intención laboral de los trabajadores”.

2. No obstante, debe destacarse que en opinión de representantes sindicales presentes en el evento, no alcanza con la sola consagración del derecho a la formación profesional. En concreto, se alertó sobre lo indispensable que resulta asegurar el efectivo cumplimiento de las normas laborales, a fin de que no queden en meras declaraciones sin alcance práctico alguno. Un representante empleador agregó que tan importante como la consagración del derecho era la instalación de una mentalidad proclive a la capacitación.

3. En uno de los paneles tripartitos realizados durante el curso, se manifestó la preocupación en torno a la necesidad que el Subgrupo de Trabajo de relaciones laborales, empleo y seguridad social retome a corto plazo el tratamiento de los temas de formación profesional que quedaron pendientes de resolución en la etapa anterior a 1995.

Se trata de los proyectos sobre “Creación de un sistema de información sobre formación profesional” y “Sistema de cooperación horizontal sobre formación profesional en el ámbito del Mercosur”, en los cuales Cinterfor había tenido una muy dinámica y valorada participación.

Con todo, se valoró positivamente el avance actual del tema certificación por competencias en el Subgrupo.

### **III. ALGUNOS EJES TEMATICOS RELEVANTES**

1. Los participantes aportaron sus perspectivas sectoriales al tratar algunos temas de debate actual y de solución todavía no dilucidada en la Comisión II en Sub Grupo 10.

2. En relación al nuevo enfoque de normalización y certificación de las competencias laborales, remarcaron que las experiencias pioneras que se llevan a cabo en sus respectivos países incluyen grados importantes de participación, al implementarse a través de ámbitos de consulta con los actores sociales.

Lo novedoso que resulta para la región este tipo de abordaje hace que potencialmente pueda traducirse en un tema en el cual más fácilmente se avance en dirección de coordinar o armonizar principios generales orientadores. Es posible también adoptar mecanismos de información sobre las acciones que se realicen en la puesta en práctica de los sistemas, redes o aún en las experiencias piloto que se desarrollen.

Algunas intervenciones marcaron su preocupación en referencia al vínculo y el impacto que la normalización y certificación puedan producir en el mundo del trabajo. En este sentido, un representante sindical aportó un documento sobre los desafíos que para los trabajadores presenta el enfoque centrado en competencias laborales.

3. En el transcurso de los debates se cuestionó la propuesta de construir un sistema de normalización y certificación de competencias laborales que tuviera validez y pudiera homologarse en el territorio de la región.

Coadyuvando con este argumento, indicaron que en la Unión Europea se estaba produciendo un cambio de enfoque, dejando de lado la posibilidad de alcanzar una acreditación transnacional de competencias para centrarse en objetivos más realizables en el corto y mediano plazo, como el intercambio de información y la armonización de algunos programas.

4. Resultó de particular interés la intervención de una representante del sector gubernamental, cuando propuso armonizar determinados principios o ideas rectoras en materia de formación profesional que pudieran operar como orientadoras a nivel nacional y regional. Se sugirió recoger estos y otros criterios en un documento cuya naturaleza jurídica pudiera dirimirse en forma consensuada.

Sintetizó los principios rectores en cinco aspectos:

- a) consagración de la formación profesional como un derecho;
- b) su consideración como un instrumento de las políticas activas de empleo que pueda incidir en la ocupabilidad de los trabajadores;
- c) concebirla en forma participativa; diseñada, implementada y ejecutada con el aporte de los distintos actores sociales y con una adecuada articulación entre el sector público y privado;
- d) necesidad de coordinar los distintos cometidos de las administraciones laborales y educativas;
- e) gestión descentralizada, flexible y abierta, de modo que responda a los requerimientos de los sectores productivos y las empresas.

5. Se valoró el consenso existente en el Subgrupo de Relaciones laborales acerca de los criterios a implementar para la certificación, consistentes en:

- a) adoptar el enfoque de competencias y no el enfoque de análisis ocupacional centrado en los puestos de trabajo;

- b) implementar el tripartismo en la construcción del sistema;
- c) reconocer las competencias laborales de los trabajadores, independientemente de la forma de adquisición;
- d) establecer una estrategia de abordaje focalizada por sectores de actividad;
- e) advertir la inconveniencia de extrapolar modelos de sistemas de certificación sin que medien procesos de análisis y adecuación a las características particulares de países miembros;
- f) articulación del sistema o red de certificación con el sistema educativo para permitir el aumento de los niveles de escolaridad y la formación continua de los trabajadores.

6. Se destacó marcadamente la importancia de la participación de empresarios y trabajadores en la gestión de la formación profesional y en las incipientes experiencias de normalización o de simple discusión en torno a las competencias laborales.

En concreto, en casi todos los países existen instancias de participación y consulta sobre temas vinculados a la capacitación y reconversión laboral, con diverso alcance y valoración por parte de los actores.

También los ámbitos institucionales del Mercosur constituyen oportunidades en las cuales los empresarios y trabajadores hacen conocer su opinión y negocian de acuerdo a una agenda temática previamente aprobada por el Grupo Mercado Común.

7. La participación, además del valor que representa, es también un instrumento que otorga mayor legitimidad a la normalización y certificación de competencias laborales, dada la importancia que adquiere el sistema, en orden a su reconocimiento.

8. Un representante empresarial destacó que el problema de la exclusión social y la informalidad no están considerados en los debates actuales sobre competencias laborales. Otros participantes del curso compartieron la preocupación, pero señalaron a su vez, las dificultades para el tratamiento del sector informal.

9. Por último, se ingresó a la discusión en torno a la circulación de personas por razones de trabajo en el Mercosur, tema que ha convocado no poca polémica. No obstante, uno de los expositores manifestó que el “factor trabajo” es el que más difícilmente se traslada geográficamente, por razones de índole familiar, cultural, etc., relativizando así

aquellas opiniones que alertan sobre desplazamientos masivos de personas desempleadas.

La circulación de personas en la región fue vista en el curso como una consecuencia necesaria del proceso de integración. Se consideró que la certificación bien podría constituirse en un mecanismo facilitador de la circulación de personas en el Mercosur.

10. Finalmente, se manifestó por algunos participantes la preocupación por la probable emigración a mercados de trabajo más atractivos de aquellas personas que han adquirido capacitación profesional en su país de origen. Sin embargo, se hizo notar por los ponentes algunos ejemplos de empresas transnacionales que toman en consideración la capacitación de mano de obra, como uno de los componentes a la hora de tomar la decisión de radicarse en determinado país. En concreto, se mencionó el caso de la multinacional Intel en Costa Rica. Se puso de relieve, por tanto, que la formación profesional opera tanto en el incremento de los niveles de empleabilidad de los trabajadores como en la dimensión de la competitividad de un país.

11. En el cierre del curso, los participantes paraguayos subrayaron su interés en seguir profundizando el análisis, en razón que en su país se está abordando la reforma del sistema de formación profesional. Expresaron la necesidad de intercambiar experiencias sobre modelos de gestión descentralizada, participación tripartita y certificación de competencias; asimismo felicitaron al Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo de Turín y a Cinterfor por la realización del curso, requiriéndole acciones de capacitación que permitan una mayor difusión y discusión del tema a nivel nacional.