

## Capítulo IX

# Formación profesional, sindicatos, negociación colectiva y participación

142. El fenómeno de la formación profesional tiene amplias proyecciones sobre las cuestiones atinentes a las relaciones colectivas de trabajo, con las cuales mantiene una relación de enriquecimiento recíproco.

En efecto, por una parte, el correcto desarrollo de las políticas y programas de formación profesional, depende en gran medida del involucramiento que en los mismos alcancen a tener los actores sociales.

Los instrumentos internacionales relativos a la formación profesional otorgan especial trascendencia a la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la implementación de las políticas y programas de orientación y formación profesional, procurando fomentar la participación de todos los actores sociales en los procesos de desarrollo y en los beneficios que de los mismos se derivan.

Mediante la promoción de este tipo de mecanismos, se intenta evitar la imposición unilateral de sistemas de formación u orientación profesionales, que más allá de las virtudes o defectos que puedan exhibir por sí mismos, pueden no llegar a alcanzar los grados de compromiso suficiente como para convertirse en eficaces y alcanzar así un aceptable nivel de aplicación práctica.

Además, una amplia participación de todos los sectores contribuye a facilitar la coordinación de las políticas y programas de formación profesional y dotarlas de una estrecha vinculación con el mundo real, elemento fundamental para alcanzar el éxito en cualquier emprendimiento de este tipo.<sup>238</sup>

143. Pero, por otra parte, también es necesario advertir que la formación profesional posee un gran valor instrumental para permitir, promover o facilitar, el funcionamiento adecuado del sistema de relaciones colectivas.

| 238 Ver supra, Capítulo I, numerales 3.1, 3.4 y 3.6.

Esta perspectiva también ha sido recogida por los instrumentos internacionales especializados, en los que se ha consagrado expresamente la necesidad de que la formación profesional contemple aspectos relacionados con la educación sindical y sea complementada con información sobre aspectos generales sobre la negociación colectiva y los derechos y obligaciones de todos los interesados en virtud de la legislación del trabajo.<sup>239</sup>

De este modo se consagra una de las manifestaciones del principio de antropocentrismo, que pone a la persona como centro fundamental de todo el sistema formativo, y a partir del cual, todas las actividades relativas a la formación y orientación profesional deben fijarse como meta principal que la persona alcance a comprender su medio social en general y su medio de trabajo en particular y esté en condiciones de incidir en éstos, tanto individual como colectivamente.<sup>240</sup>

## **1. Formación profesional y sindicatos**

144. El sistema de relaciones colectivas uruguayo ha sido tradicionalmente caracterizado a partir de la escasa intervención estatal, fenómeno que lo distingue claramente respecto de la situación predominante en el contexto de América latina e, inclusive, hasta en el panorama mundial.

El movimiento sindical evolucionó históricamente hacia la unidad, fenómeno que también dotó al caso uruguayo de rasgos diferenciales en relación con otros países del continente, pues incluso en aquellos donde también existía un movimiento sindical único (caso de Argentina y Brasil), su conformación no había sido el resultado de un proceso autónomo, sino de una estrategia planificada a partir de normas dictadas por la autoridad estatal.

Esta estructura unitaria, así como la posibilidad de llevar a la práctica muchas de las ventajas que de la misma se derivaban (como por ejemplo, el beneficio de poder negociar colectivamente en niveles centralizados), permitió el fortalecimiento del sindicalismo uruguayo, que, entre otros elementos virtuosos, podía exhibir con satisfacción su independencia con relación a los partidos políticos.

145. Sin embargo, el movimiento sindical uruguayo no pudo constituirse en excepción frente a la crisis que afecta globalmente a las organizaciones de trabajadores. A los factores que en general han provocado la misma (políticos, económicos, ideológicos, culturales, de organización del trabajo, etc.), en el caso uruguayo se agregan algunos inherentes a la región (impacto del desempleo, la rece-

---

<sup>239</sup> Recomendación N° 150, párrafo 5, numeral 2, literal i) y párrafo 7, numeral 3.

<sup>240</sup> Ver supra, Capítulo I, numeral 3.3.

sión, etc.) y, en particular, otros originados en el ámbito específicamente nacional (por ejemplo, la omisión de la convocatoria a los Consejos de Salarios a partir de 1991).

Al igual que suele acontecer en casi todo el mundo, la crisis de los sindicatos se manifiesta en el descenso de las tasas de afiliación, la escasa militancia, la apatía y hasta en el descreimiento y el rechazo de los trabajadores hacia las manifestaciones de carácter colectivo. La disminución del poder de los sindicatos se produce además, como consecuencia del fenómeno que se ha denominado “*descentramiento*” del trabajo, expresión con la que se alude a la depreciación de la importancia de este factor dentro de la consideración social. La circunstancia de haber perdido el trabajo la ubicación que otrora tenía en la sensibilidad colectiva, arrastra consigo al sindicato, que paulatinamente va resignando posiciones a nivel social, político y laboral.

146. Pero sin dudas es el fenómeno del desempleo uno de los factores que afecta con mayor rigor las posibilidades de desarrollo sindical.

El mismo provoca diversos impactos en el sindicato. El más directo consiste en la consecuencia de restarle afiliados y militantes, por el simple efecto del pronunciado descenso en el número de trabajadores en actividad.

Sin embargo, también existen otras consecuencias de carácter menos directo, pero mucho más graves y profundas. En efecto, el desempleo también provoca la generalización de sensaciones de incertidumbre e inestabilidad, de temor frente a la pérdida inminente de la fuente de ingresos. Esto conspira letalmente contra la vocación de los trabajadores por acercarse a un sindicato, como forma de evitar el riesgo de quedar expuesto a las represalias del empleador.

Pero el desempleo también tiene el efecto de generar divisiones en los intereses de quienes integran la “clase trabajadora”. Aquél que tiene un empleo, procurará conservarlo a como dé lugar, en tanto que aquél que está desempleado, intentará de cualquier forma acceder al mercado de trabajo. Frente a la infinidad de contradicciones que provoca esta oposición de intereses, el sindicato debe pugnar por ubicarse en el camino intermedio, cuya definición exacta resulta muy difícil de determinar en la práctica.

147. Sin que resulte posible detectar soluciones autosuficientes para una crisis provocada por la conjunción de factores de muy diversa índole, el abordaje de la formación profesional por parte de los sindicatos ha sido propuesto como una de las alternativas posibles para comenzar a salir de este difícil trance.

La formación profesional puede presentarse, por una parte, como un instrumento a emplear por los sindicatos para atraer nuevos afiliados o militantes. El sindicato puede ofrecer esta formación profesional -dirigida al trabajador o a sus familiares- como un nuevo servicio para sus integrantes, del mismo modo que

desarrolla actividades de esparcimiento, deportivas, culturales, etc. El desarrollo de la formación profesional constituye una forma interesante de ampliar la base objetiva y subjetiva del sindicato, mediante la incorporación de nuevas temáticas que permitan captar un mayor número de adeptos, provenientes desde distintos sectores de interés.

Además, mediante este instrumento se consagran otras finalidades igualmente virtuosas, pues se logra consolidar, en cierta medida, una alternativa contemporizadora de los intereses -en principio contradictorios- de empleados y desempleados. En tal sentido, la formación profesional permite mejorar la cualificación de los trabajadores activos, previendo el impacto que las nuevas tecnologías puedan provocar en el empleo, incrementando así sus posibilidades de conservar el puesto de trabajo. Pero por otra parte, también permite ofrecer la posibilidad de formarse o perfeccionarse a quienes careciendo de empleo, bregan por ocuparse.

No menos importancia poseen otras alternativas que ofrece la formación profesional. Así por ejemplo, mediante su desarrollo, el sindicato logra mejorar el nivel educativo de sus militantes y dirigentes, circunstancia que, entre otras cosas, le habilitará a ubicarse con mejores posibilidades de éxito en los procesos de negociación colectiva. También se incrementará la consideración social y política del sindicato, al permitir que éste pueda constituirse en actor fundamental de las políticas de empleo, sea directamente, mediante la integración de entidades con competencia en la materia, o en instituciones formativas, o sea indirectamente, a través del abordaje de la temática en la negociación colectiva.

148. En todo caso, debe señalarse que las cuestiones relativas a la formación profesional no pueden identificarse como elementos que hayan centrado la atención del movimiento sindical uruguayo y solo en los últimos años es posible advertir que la temática ha comenzado a formar parte de su discurso. Esto se aprecia, básicamente, a partir de una tímida inclusión de ciertos contenidos relacionados con la misma en algunos convenios colectivos y, con mayor énfasis, en la participación sindical en ciertas actividades vinculadas con el empleo y la formación.

## **2. Formación profesional y negociación colectiva**

149. Al intentar tipificar un “modelo uruguayo” de negociación colectiva, resultaba habitual y pertinente distinguir tres grandes vertientes o manifestaciones de este fenómeno.<sup>241</sup>

<sup>241</sup> Rosenbaum, J., “Autonomía colectiva e intervención estatal en materia de negociación colectiva”, 1ª. Jornadas Peruano-Uruguayas, Lima, setiembre de 1994, p. 8. Barbagelata, H-H, Rosenbaum, J. y Garmendia, M., El Contenido de los Convenios Colectivos, FCU, Mdeo., 1998.

**a.** Una primera modalidad “típica” o “pura”, nacida espontánea y naturalmente junto con las primeras manifestaciones sindicales que comenzaron a esbozarse en nuestro país en la segunda mitad del siglo XIX. Se trata de un tipo de negociación bilateral, no procedimentalizada y sin ninguna regulación o intervención heterónoma. La negociación podía plantearse tanto a nivel descentralizado de empresa, como a niveles superiores, de rama, industria, actividad, oficio o profesión, circunstancia que dependía de las características estructurales-organizativas que asumieran los respectivos interlocutores sociales.

**b.** La segunda modalidad, se plantea a partir de la instauración del mecanismo de los Consejos de Salarios.<sup>242</sup> Aunque la negociación colectiva que se generó en este ámbito puede ser conceptualizada como “atípica” (por su carácter trilateral, institucionalizado y regulado heterónomamente), en realidad fue a partir de este esquema que se construyó una verdadera “estructura prototípica” de negociación colectiva en el Uruguay, caracterizada por plantearse a nivel de sector o rama de actividad. El verdadero impulso de la negociación colectiva en nuestro país, se plantea a partir y como consecuencia de la puesta en funcionamiento de los Consejos de Salarios.

**c.** La tercera manifestación, es de tipo ecléctico, pues adopta elementos propios del mecanismo de los Consejos de Salarios al tiempo que también exhibe características propias de la primera modalidad. Se trata de una negociación colectiva que en el punto de partida se presenta como bilateral (los interlocutores sociales negocian frente a frente en un ámbito ajeno al organismo institucionalizado del Consejo de Salarios) pero cuyos resultados son sometidos a la aprobación del respectivo Consejo de Salarios, para así lograr la generalización o extensión de sus efectos a todo el sector de actividad.

150. En este contexto la presencia estatal en materia colectiva tendió a visualizarse como poco relevante, presentándose al “caso uruguayo” como desregulado y “puro” en cuanto al grado de actuación autónoma de los interlocutores sociales. Sin embargo, si bien es cierto que la intervención estatal en materia colectiva careció en nuestro país de la impronta restrictiva o limitacionista que resulta típica en el resto de América Latina, en realidad aquella no fue todo lo “ausente” que se solía señalar. Por el contrario, diversas formas de presencia estatal resultaron determinantes de las características de la negociación colectiva nacional, aunque es claro que al no ostentar una finalidad limitadora de la autonomía y libertad de los interlocutores particulares, pasaron en gran medida desapercibidas en cuanto a su trascendencia.

Así, podrían mencionarse diversos ejemplos de presencia heterónoma, los que van desde las modalidades más indirectas (la temprana regulación legal y

| 242 Ley N° 10.449, del 12 de noviembre de 1943.

protectora de diversos institutos de la relación individual de trabajo, determina la existencia de niveles mínimos de condiciones laborales que se presentan como límite infranqueable in pejus para la negociación<sup>243</sup>) hasta otras que no lo son tanto (como la puesta en práctica de los Consejos de Salarios, mecanismo que generó un *perfil uruguayo* de negociación colectiva, determinando estilos de organización y actuación sindical, y la preeminencia del nivel de sector o rama de actividad<sup>244</sup>).

151. El convenio colectivo resultante de esta negociación de carácter centralizado (rama de actividad), coordinaba su eficacia con relación a las normas legales a partir del criterio de la norma más favorable, y por el respeto irrestricto por los mínimos establecidos en aquel nivel. La norma jurídica producida por la autonomía colectiva, representaba siempre un instrumento de superación de los mínimos legales, considerados intangibles en cualquier otro sentido. Además, los pactos contenidos en anteriores convenios colectivos, representaban el punto de partida para la negociación de los futuros instrumentos, los que habrían de incorporar beneficios iguales o superiores a los vigentes.

152. Debe señalarse como una constante histórica, que en Uruguay ha regido una amplia libertad de negociación,<sup>245</sup> siendo escasos los ejemplos de intervención heterónoma con vocación limitadora. A pesar de ello, en los contenidos tradicionales de los convenios colectivos se advierte una marcada preeminencia de los temas vinculados a aspectos salariales,<sup>246</sup> al punto que en las primeras décadas de este siglo, desde ciertos sectores académicos llegó a señalarse que éste era el único contenido admisible de los mismos.<sup>247</sup>

243 La coordinación de las fuentes de diferente origen siempre estuvo presidida por las reglas del sobrepajamiento, que implican la posibilidad de que las normas de superior jerarquía sean sobrepasadas por otras inferiores, siempre que posean un contenido más beneficioso para el trabajador. Cfe. Plá Rodríguez, A., "El papel del Estado en las relaciones industriales en la década de los 80", en *La Intervención del Estado en las Relaciones Industriales en la Década de los 80*, Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo, Madrid, p. 325.

244 Ermida Uriarte, O., "Tendencias y problemas del Derecho Colectivo del Trabajo en América Latina. Las Relaciones de Trabajo en América Latina" en *Derecho Colectivo del Trabajo*, Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Derecho. Materiales de Enseñanza, 2ª Edición, Lima, 1990, p. 62 y ss. El funcionamiento de los Consejos de Salarios, no solamente fomentó el desarrollo sindical, sino que también pautó la estructura de la negociación. Pero mucho más allá de todo esto, la ley 10.449 impuso a los actores sociales, una práctica negociadora obligatoria, periódica y sistemática, cuya trascendencia real como soporte y apoyo promotor de la acción colectiva y de la negociación colectiva, solamente quedó de manifiesto cuando el mecanismo fue abandonado.

245 Salvedad hecha, obviamente, de los períodos *de facto*. Varela, Raúl, "Contenido de los convenios colectivos", en *Veintitrés Estudios sobre los Convenios Colectivos*, VV.AA., FCU., Mdeo., 1988, p. 81.

246 Informe RELASUR, *Las Relaciones Laborales en Uruguay*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995, p. 43.

247 Escalada, Federico, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración de Montevideo*, tomo 18, año 1912, p. 338; cit. por Barbagelata, H-H, *Régimen de los convenios colectivos*, FUECI, Mdeo., 1955, p. 25, nota N° 30.

Esta tendencia hacia la “salarización” de sus contenidos, constituye una característica que aún hoy no han perdido los convenios colectivos que se acuerdan en Uruguay.

No obstante, al margen de esta prevalencia de la materia salarial, los convenios colectivos también tradicionalmente han visto proyectar sus contenidos sobre temáticas sumamente variadas, aunque solamente de manera muy esporádica se detecta el abordaje de la formación profesional, en general relacionándola con la incorporación de tecnología y las medidas de readaptación y capacitación que se adoptarían respecto de los trabajadores afectados.<sup>248</sup>

153. A partir del anuncio que en 1991 realizara el Poder Ejecutivo, en relación con su retiro de la negociación salarial y el cese de las convocatorias a los Consejos de Salarios, se produjo un notable cambio en la estructura y dinámica de la negociación colectiva, amén de haberse provocado un duro golpe al movimiento sindical.

El impacto de la referida decisión fue de tal magnitud, que ha determinado la generalización de novedosas características en la negociación colectiva, la que actualmente presenta ciertos rasgos consolidados que permiten aludir a un nuevo modelo de negociación uruguayo.<sup>249</sup> Las características de este nuevo modelo consisten en su carácter bilateral,<sup>250</sup> descentralizado o atomizado,<sup>251</sup> selecto,<sup>252</sup> con tendencia a la transaccionalidad,<sup>253</sup> con una negociación colectiva frecuentemente promovida por el empleador<sup>254</sup> y con tendencia a la desnaturalización.<sup>255</sup>

248 Cfe. Barbagelata, H-H, Rosenbaum, J. y Garmendia, M., El Contenido de los..., cit., p. 66-67.

249 Según fuera expuesto por el autor en el artículo “Los efectos jurídicos de un nuevo modelo de negociación colectiva”, in Libro de ponencias de las XII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, Mdeo., 2000, p. 159 y ss.

250 Se trata de una negociación colectiva bilateral, planteada exclusivamente entre los interlocutores sociales y sin la presencia del Estado.

251 Pues, contrariamente a lo que fuera tradicional, ha pasado a predominar absolutamente la negociación colectiva planteada a nivel de empresa.

252 En el sentido de que la negociación colectiva ha pasado a constituirse en un proceso reservado a unos pocos sectores de trabajadores que aún permanecen organizados y que conservan cierto poder de negociación. Los sectores que sufren más fuertemente la crisis, o bien no están en condiciones de negociar, o bien lo hacen en un contexto proclive a la disminución de anteriores condiciones laborales.

253 Rasgo que implica el descaecimiento del rol típicamente mejorador y protector que fuera tradicionalmente atribuido al convenio colectivo y que convierte a la negociación colectiva en un proceso que habrá de reflejar la existencia de concesiones recíprocas -al más puro estilo “civilista”- resultantes de la medición de los respectivos poderes de negociación que cada interlocutor haya estado en condiciones de exhibir.

254 Como consecuencia de las anteriores circunstancias, ha comenzado a ser habitual que sea el empleador quien tome la iniciativa de negociar. Consciente de una coyuntura que le resulta favorable porque incrementa su poder negocial, el empleador se lanza a la búsqueda de la negociación para, a través de ella, culminar en la suscripción de un convenio colectivo que plasme condiciones menos favorables que las anteriormente vigentes.

255 El debilitamiento del movimiento sindical ha determinado que muchos sectores carezcan en la actualidad de cualquier tipo de organización colectiva. Esto hace cada vez más habitual que el empleador -buscando plasmar la disminución de condiciones laborales- proponga la “negociación” en un nivel “plurisubjetivo” o “plurindividual”, el que conceptualmente no corresponde a la definición de convenio colectivo, pero que pretende presentarse como tal. El riesgo que presenta la reiteración de este tipo de manifestaciones consiste en que comiencen a horadarse ciertas bases conceptuales que hasta el presente no admitieron discusiones.

154. La formación profesional ha ganado un espacio en la negociación colectiva en todo el mundo, a partir de la consideración que se le otorga como instrumento para enfrentar el desempleo, así como la aptitud que se le reconoce al convenio colectivo como mecanismo que permite atender con agilidad las cambiantes necesidades que el trabajo contemporáneo presenta en esta materia.<sup>256</sup>

Si bien no es posible advertir un ingreso masivo de este tipo de contenidos en los convenios colectivos uruguayos, en cambio pueden detectarse algunos ejemplos concretos en los que se ha abordado la formación profesional.<sup>257</sup> Por ejemplo, sobresale en tal sentido el convenio colectivo del sector de la Construcción, suscrito el 27.6.97, por el cual las partes celebrantes acuerdan crear una Fundación para la Capacitación de los trabajadores de la industria de la Construcción, de integración bipartita. Se prevé que la misma gestione la financiación de acciones e instrumentos que permitan la capacitación profesional de los trabajadores y empleadores del sector y se constituye en el órgano emisor de certificaciones de aptitud profesional, que acrediten la aprobación de los cursos formativos. Para ello, se cuenta con fondos suministrados por la Junta Nacional de Empleo, aportes bipartitos a cargo de los trabajadores y los empleadores que recaudará el Fondo Social y, una vez aprobados los estatutos Sociales de la institución, por el Banco de Previsión Social, órgano oficial gestor de la seguridad social en el país. Un convenio posterior, estableció programas de capacitación en coordinación con la Junta Nacional de Empleo.<sup>258</sup>

En el convenio colectivo suscrito entre la Cámara Metalúrgica del Uruguay, la Cámara de Industrias Navales del Uruguay y la UNTMRA (del 27 de junio de 2003) se dedica la siguiente disposición a la formación profesional: “las partes acuerdan trabajar en conjunto para concretar la formación profesional continua en el sector. Como primer medida en esta sentido se realizará un seminario con participación de todas las instituciones involucradas a los efectos de definir su programa de acción inmediato para su implementación progresiva. Las partes contribuirán al logro de acuerdos a través de organismos nacionales e internacionales que permitan lograr el objetivo antes mencionado”.

En convenios colectivos suscritos a nivel de empresa, es posible señalar algunos que específicamente han abordado el tema de la formación profesional. Tal el caso del convenio celebrado el 28 de diciembre de 1995 entre la Fábrica Nacional de Papel S.A. y el Centro Unión Obreros Papeleros y Celulosa (CUOPYC), que es el resultado de un intenso proceso de reconversión tecnológica y laboral, en el que se prevén algunas instancias en materia de capacitación (Capítulo IX), partiendo

256 Cfe. Ermida, O., Rosenbaum, J., Formación profesional en la negociación colectiva, Mdeo., Cinterfor, 1998, p. 13 y ss., Rosenbaum, J., Negociación colectiva sobre formación..., cit., p. 25.

257 Tal como fuera expuesto en Barbagelata, H-H, Rosenbaum, J. y Garmendia, M., El Contenido de los..., cit., p. 90-92. Barretto alude a un proceso de “lento anclaje de la formación profesional en la negociación colectiva en el Uruguay”, La obligación de formar..., cit., p. 119 y ss.

258 Cfe. Rosenbaum, J., Negociación colectiva sobre formación..., cit., p. 38.

del reconocimiento de que las personas son el factor clave para el éxito de la empresa, y que su formación resulta imprescindible para alcanzar los niveles de productividad y rendimiento buscados. Es por ello que las partes asumen el compromiso de fomentar e impulsar iniciativas al respecto, con acento especial en ciertas áreas como las de la higiene y seguridad en el trabajo, orden y limpieza y medio ambiente. Se estructura, asimismo, una carrera funcional, asentada en tres pilares básicos: el desempeño, los conocimientos teóricos y los conocimientos prácticos. Para estos últimos, se estipula que la certificación deberá hacerse sobre la base de pruebas o procedimientos técnicos, de carácter objetivo. La postulación para la capacitación será una decisión libre de los trabajadores, seleccionándose los postulantes por parte del Facilitador y su equipo de trabajo. Por su parte, las bases de toda promoción será competencia de una Comisión Bipartita que se crea por el propio convenio con diversas competencias.

En el sector público se han suscrito convenios en los que se hace referencia a la formación profesional en el marco de procesos de reestructuración de empresas del Estado.

Por ejemplo, el convenio colectivo de fecha 12 de diciembre de 1997, acordado entre la Administración Nacional de Puertos y el Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP), prevé la obligación de la ANP de impulsar y facilitar la capacitación de todos los funcionarios, a través de llamados abiertos y masivos, con el objetivo de mejorar las condiciones y conocimientos requeridos para el mejor desempeño del puesto de trabajo, de modo tal que la empresa pueda contar, en todo momento, con recursos humanos adecuadamente preparados y especializados. En el convenio también se regulan modalidades de práctica laboral, como pasantías a término, con el objetivo de estimular la capacitación de jóvenes que se insertan en el mercado laboral. Asimismo, se prevén incentivos para aquellos funcionarios de diferentes niveles jerárquicos que desarrollen cursos de capacitación en el exterior.

155. Otros convenios prevén la obligación de la empresa de brindar formación profesional a todos los trabajadores, ajustándose a un plan previamente acordado con el sindicato, así como la contratación de cursos con institutos de formación públicos y privados.<sup>259</sup> En otros casos se introducen ciertas definiciones de carácter más o menos genérico, como la no discriminación como criterio a respetar al proporcionar acceso a la formación profesional al personal de la empresa, o las finalidades que deben perseguirse mediante el desarrollo de las actividades de formación profesional.<sup>260</sup>

259 Barretto, H., *La obligación de formar...*, cit., p. 124-125, Rosenbaum, J. (con la colaboración de Dolores Storace), *Diálogo social sobre formación en el Uruguay*, Mdeo., Cinterfor, 2001, p. 18.

260 Cfe. Rosenbaum, J. (con la colaboración de Dolores Storace), *Diálogo social sobre formación en el Uruguay*, cit., p. 14 y ss; Rosenbaum, J., *Negociación colectiva sobre formación...*, cit., p. 36 y 37.

También existen previsiones convencionales en relación al tiempo libre para la formación, sea ésta llevada a cabo exclusivamente por cuenta e interés del trabajador, o asumida por la empresa. En convenios del sector bancario es relativamente frecuente encontrar previsiones sobre concesión de licencias por exámenes, o adjudicación de licencias extraordinarias para incentivar la participación de trabajadores en cursos de capacitación. En otros casos se pactan sistemas consistentes en que los cursos de capacitación que se realizan fuera de la jornada de trabajo, generan la posibilidad de ir acumulando horas de licencia a acordar con el empleador.<sup>261</sup> Disposiciones similares en cuanto a la concesión de facilidades de tiempo para el desarrollo de actividades formativas, pueden encontrarse en convenios de sectores como el Grupo Salarial N° 46 (Servicios Generales), Grupo N° 40 (Asistencia Médica y Servicios Anexos), Grupo N° 22 (Industria de la Bebida), etc.<sup>262</sup>

### 3. Participación en la formación profesional

156. La participación de todos los actores involucrados por las políticas y programas de formación profesional, resulta una condición indispensable para que pueda alcanzarse el éxito a partir de las mismas.

Dentro del concepto “participación” es posible incluir diferentes modalidades y mecanismos a través de los cuales, los diversos actores sociales intervienen en la construcción de los procesos relativos a la formación profesional.<sup>263</sup> En un sentido amplio, dentro de dicha expresión puede quedar incluida desde la propia negociación colectiva, hasta las formas más intensas de intervención en los organismos responsables de la formación profesional. Asimismo, es posible considerar como una modalidad de participación, aquella que consiste en formar parte de las fuentes de financiación de los sistemas de formación profesional.

157. La promulgación de ciertas normas legales en el pasado reciente, ha permitido que la participación en materia de formación profesional adquiriera una dinámica que anteriormente no había tenido. En tal sentido, la creación por la ley N° 16.320, de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) -ambos dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- así como el respaldo financiero que significa el Fondo de Reconversión Laboral, además de otorgarle renovada dinámica al abordaje de la

261 Rosenbaum, J., Negociación colectiva sobre formación..., cit., p. 37.

262 Cfe. Barretto, H., La obligación de formar..., cit., p. 122-123.

263 Según es desarrollado por Barbagelata, H-H, “Participación de los trabajadores en América Latina”, rev. Derecho Laboral, Tomo XXXV, N° 165, 1992. Del mismo autor: Formación y legislación del trabajo, cit., p. 26 y ss.

formación profesional, han promovido un mayor involucramiento de los actores sociales en la temática, circunstancia que permite que las políticas y programas que se emprendan, puedan tener una mayor relación con la realidad nacional.

Es posible advertir que en general, desde los diversos ámbitos (gubernamentales, sindicales y empresariales) se le otorga trascendencia al tema de la formación profesional.<sup>264</sup> Por otra parte, la estrecha relación orgánica e institucional que existe entre la DINAE y la JUNAE, permite asegurar la existencia del necesario vínculo entre la formación y las necesidades del desarrollo nacional (Ley N° 16.320 del 1° de noviembre de 1992, con las modificaciones).

158. En particular, corresponde señalar que la JUNAE posee una estructura tripartita, estando integrada por el Director Nacional de Empleo y otros dos representantes de los trabajadores y empleadores, respectivamente, los que son designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las organizaciones profesionales más representativas en uno y otro caso (artículo 323). Entre sus cometidos, se encuentra el diseño de programas de capacitación de trabajadores, el estudio e instrumentación de respuestas para el impacto que en el mercado laboral producen la incorporación de nuevas tecnologías y las políticas de integración regional; la colaboración en el desarrollo de programas de información acerca de la mano de obra y su evolución; el estudio de las necesidades de los trabajadores amparados por el Seguro por Desempleo, definiendo la capacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional, etc.

Además, la JUNAE es responsable de la administración del Fondo de Reconversión Laboral<sup>265</sup> y se encarga de solventar actividades de capacitación y capacitación para trabajadores que se encuentran amparados al seguro por desempleo, trabajadores rurales, trabajadores que -aún encontrándose empleados- determine la JUNAE o hayan concertado convenios colectivos con sus respectivas empresas que prevean el tema de la formación profesional; u otros grupos con dificultades de inserción laboral o empleo con limitaciones (modificaciones introducidas a la Ley N° 16.320 por la Ley N° 16.736, artículo 419). Los programas de formación deben atender preferentemente a los trabajadores desocupados como consecuencia de la introducción de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión (artículo 332 de la ley N° 16.320, en la redacción dada por el artículo 422 de la Ley N° 16.736).

159. En ciertos casos, la DINAE y la JUNAE a su vez cuentan con la colaboración de organizaciones de otro tipo, como por ejemplo acontece con el Programa

264 Cinterfor, Base de Datos "Normativa y entrevistas sobre formación profesional de algunos países latinoamericanos y del Caribe".

265 Que se integra con aportes de trabajadores y empleadores por partes iguales (artículo 325 de la Ley N° 16.320, en la redacción dada por el artículo 417 de la ley 16.736).

de Capacitación Productiva (que atiende las demandas de capacitación provenientes de proyectos productivos que llevan adelante organizaciones gubernamentales o no gubernamentales con el fin de crear o mejorar las condiciones de empleo de sectores con problemas de trabajo), el Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes -PROJOVEN- (que brinda capacitación laboral a jóvenes de escasos ingresos de 17 a 24 años, que no han podido culminar el segundo ciclo. La capacitación se orienta al nivel de semi-calificación en ocupaciones en las que se verifican oportunidades de empleo. Es un programa de la Junta Nacional de Empleo y el Instituto Nacional de la Juventud), el Programa EMPRENDER, creando tu propio trabajo (que apoya mediante capacitación, asistencia técnica y tutorías a jóvenes de bajos ingresos para que puedan crear su propia fuente de trabajo), el Proyecto Retorno al Aula (experiencia de apoyo a jóvenes de bajos ingresos que por motivos económicos abandonaron sus estudios técnicos. El programa les apoya con becas durante un plazo máximo de dos años para que puedan terminar su formación. Es un proyecto de la JUNAE, con la participación de la UTU y el INJU), el Programa de capacitación para trabajadores rurales (que busca mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores rurales, partiendo del diagnóstico de las posibilidades de empleo de cada localidad y mediante el desarrollo de cursos de capacitación dirigidos al trabajo asalariado, al autoempleo o a la creación de pequeñas empresas. Lo ejecuta MEVIR y es un proyecto de JUNAE), el Programa CINCO Capacitación Integral y Competitividad en las MYPES. (que apoya la consolidación del empleo existente y la mejora de la competitividad mediante la capacitación de los trabajadores y la implementación de Programas de Desarrollo Empresarial a medida de cada micro o pequeña empresa. Se realizan acciones de diagnóstico, asistencia técnica y capacitación a medida. Pertenece a JUNAE, con DINAE y DYNAPIME), el Proyecto Sistema Nacional de Competencias Laborales (dirigido a estudiar, diseñar y preparar la implementación de un sistema de normalización, formación y certificación en competencias laborales. Permitirá a los trabajadores obtener el reconocimiento de sus saberes, independientemente de cómo los hayan obtenido, facilitará el acercamiento entre la capacitación y el empleo. La responsabilidad técnica y administrativa está a cargo de la DINAE, pero se ha constituido un Consejo Consultivo integrado por delegados de ANEP, del Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU), empresarios y trabajadores, de las Entidades de Capacitación y Cinterfor-OIT).

160. También han sido señalados algunos ejemplos de participación a nivel de empresa, los que tienen su origen en algunos convenios colectivos que crean ámbitos de participación de carácter generalmente paritario. Sin embargo, la experiencia en este ámbito no parece tener demasiado desarrollo.<sup>266</sup>

<sup>266</sup> Rosenbaum, J. (con colaboración de Dolores Storace), *Diálogo social sobre formación en Uruguay*, cit., p. 46 y 47; Garmendia, M., *Legislación comparada sobre....*, cit.,