

# **Actualidad de la formación profesional en el diálogo social**

Hugo Barretto Ghione

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2015

Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

**Barretto Ghione, Hugo**

Actualidad de la formación profesional en el diálogo social. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2015.  
80 p.

ISBN: 978-92-9088-265-7

CONTRATO DE APRENDIZAJE/DIÁLOGO SOCIAL/FORMACIÓN PROFESIONAL/LEGISLACIÓN /  
NEGOCIACIÓN COLECTIVA/TRIPARTISMO

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para mayor información visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) o contacte a: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org)

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1963 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones de OIT/Cinterfor también pueden obtenerse en el Centro, Avda. Uruguay 1238, Montevideo, Uruguay; Tel. 29020557 o por correo electrónico a: [oitcinterfor@ilo.org](mailto:oitcinterfor@ilo.org).

Sitio web: [www.oitcinterfor.org](http://www.oitcinterfor.org)

Impreso en Uruguay

#### ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

# Índice

PRÓLOGO .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
<b>1. DIÁLOGO SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA PERSPECTIVA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Una revisión conceptual de diálogo social.....	13
1.2 La persistencia de los estudios sobre diálogo social, formación profesional y relaciones laborales .....	14
1.3 Diálogo social y formación profesional en las normas internacionales del trabajo .....	17
<b>2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL DIÁLOGO SOCIAL: LOS PACTOS SOCIALES .....</b>	<b>23</b>
<b>3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y FORMACIÓN PROFESIONAL: DESARROLLOS RECIENTES.....</b>	<b>35</b>
3.1 Negociación colectiva sobre formación profesional: fundamentos y sistematización de contenidos.....	35
3.2 Formas de intervencionismo estatal en la negociación colectiva. Breve referencia a los Comités Bipartitos de Capacitación en Chile (Ley 19.518) .....	38
3.3 Algunas buenas prácticas de negociación sobre formación .....	40
<b>4. CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EN EL CONTRATO DE APRENDIZAJE .....</b>	<b>49</b>
4.1 Aprendizaje e inserción laboral de los jóvenes.....	49
4.2 Institucionalidad de la formación profesional y actores sociales.....	54
4.3 Reforma laboral y capacitación: el caso de México.....	57
<b>5. FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO Y DIÁLOGO SOCIAL. ENTRE LA CRÍTICA Y LAS INICIATIVAS INNOVADORAS.....</b>	<b>63</b>
<b>6. FORMACIÓN PROFESIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL .....</b>	<b>69</b>
<b>7. CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>77</b>
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

## PRÓLOGO

Con la presente publicación, OIT/Cinterfor retoma sus aportes editoriales al desarrollo del diálogo social, definido como uno de los objetivos estratégicos de la OIT y de la formación profesional, objeto específico del Centro. Tal como lo expresa su autor principal, el Dr. Hugo Barretto Ghione, esta obra es en buena medida tributaria de un importante conjunto de trabajos promovidos y divulgados por OIT/Cinterfor en el pasado, y supone por tanto un esfuerzo de continuidad en esta línea de reflexión y trabajo. Pero también, y fundamentalmente, plasma los resultados de un trabajo de investigación orientado a disponer de un panorama actualizado de la formación profesional en el diálogo social en la región, España e Italia.

Dicha investigación, desarrollada durante el año 2014, tuvo como fuentes de información principal las respuestas que un conjunto de reconocidos laboralistas y académicos de los países comprendidos brindaron a un cuestionario diseñado para relevar el conocimiento disponible sobre la presencia de los temas de la formación profesional en cinco dimensiones o campos: los estudios y publicaciones sobre diálogo social, formación profesional y relaciones laborales; los procesos de diálogo social bajo la forma de pactos o acuerdos, tanto de nivel nacional como sectorial, de empresa, o subnacional (local); la negociación colectiva a nivel de rama o empresa; la legislación laboral (con especial atención a la regulación de procesos de aprendizaje); así como las estrategias y políticas tendientes a la formalización del empleo que, por vía del diálogo social, incorporan contenidos y acuerdos en materia de formación.

A este cúmulo de información empírica sistematizada y analizada por el autor, se agregan informaciones y experiencias por él recopiladas de otras fuentes, así como el abordaje del vínculo entre diálogo social y formación profesional tanto desde el punto de vista conceptual como en la perspectiva de las normas internacionales del trabajo.

En un balance general de los múltiples resultados y conclusiones que se aportan, permite establecer que, en este campo, el panorama logrado muestra rasgos simultáneos de continuidad y cambio. A la vez que persisten espacios de diálogo social institucionalizado referido a las políticas de formación profesional, y que se mantiene la tendencia iniciada sobre fines del pasado siglo a incorporarla a procesos de diálogo de actores, la negociación colectiva y la legislación laboral, no dejan de producirse innovaciones y variantes en las formas en que esto ocurre. Y también, que los desarrollos del vínculo entre formación profesional y el diálogo social no son lineales, entre otros factores, por su mutua influencia debido a cambios en la institucionalidad de la formación, los avances y retrocesos en la promoción de la participación y el diálogo, o los contextos económicos y políticos particulares.

Finalmente, otro aporte que la obra brinda, tan importante como la actualización del estado del tema lograda, consiste en la identificación de aspectos y vertientes que constituyen un estímulo a mayores esfuerzos de investigación. La agenda futura de investigación de OIT/Cinterfor tendrá, en consecuencia, una preocupación permanente y sistemática por estos temas. Los hallazgos alcanzados contribuirán, asimismo, a ampliar la base de conocimiento que permita, en este campo, desarrollar acciones de cooperación técnica con los

mandantes tripartitos y la comunidad de miembros del Centro, que contribuyan al diseño e implementación de políticas de empleo, en las cuales la formación profesional y el diálogo social son componentes necesarios para la mejora de la calidad del empleo.

**Enrique Deibe**

Director OIT/Cinterfor

## INTRODUCCIÓN

### Actualidad del tema objeto de estudio

Conviene retornar al estudio y consideración de la formación profesional bajo la perspectiva de su participación en las diversas instancias que componen el llamado diálogo social, en tanto la teoría y la práctica han demostrado la persistencia de la temática en la agenda de los actores sociales (en sus diversas expresiones, que muchas veces trascienden la mera representación de los intereses de trabajadores y empleadores y suman otras procedencias) y de los gobiernos en el mundo del trabajo.

El diálogo social, un concepto de reconocida extensión y hasta cierta vaguedad, que comprende desde la consulta de gobiernos a interlocutores sociales, laborales y otros sectores representativos e interesados en la temática, es el marco dentro del cual se estudiará la permanencia de la formación profesional como un eje de actualidad para los participantes de las diversas instancias.

La vigencia de la formación en esos marcos de comunicación entre los actores se debe, como trataremos de demostrar, a su especial ductilidad para aparecer en los respectivos ámbitos o instancias señaladas cumpliendo distintas funciones: ora como política activa de empleo, ora como instrumento de mejora de la productividad y competitividad, ora como derecho de la persona a hacer valer en la relación de trabajo.

Si esta pregonada actualidad de la formación profesional en el mundo del trabajo y en los distintos niveles del diálogo que se establece entre los interlocutores es una realidad, resulta necesario investigar cómo se manifiesta la formación en la panoplia de expresiones del diálogo social, que incluye, tanto las experiencias de concertación social nacional de temática puntual, como las experiencias participativas y permanentes en las instituciones de formación profesional en América Latina.

Pero la línea de penetración de la formación profesional en las prácticas de concertación y consenso no se limita a esos niveles cupulares de participación, sino que va fundamentalmente dirigida a los estamentos capilares del diálogo social, emergiendo como tema relevante en la negociación colectiva y en acuerdos u organismos regionales o sectoriales que configuran a menudo, en estos últimos casos, significativas aperturas a la incorporación de otros actores de la formación profesional que aportan sus perspectivas particulares.

Es tan heterogénea la estela de experiencias que deja el encuentro entre la formación profesional y el diálogo social, que a veces su presencia pasa desapercibida por lo evidente y visible que resulta, en un mecanismo que recuerda al relato "La carta robada" de Edgar Allan Poe.

Por esa misma razón, abundar en los lazos que vinculan a la formación con el mundo del trabajo y por esa vía con el diálogo social puede resultar excesivo. Sin embargo, tampoco es posible desatender el fenómeno y darlo enteramente por sabido.

La formación profesional se sitúa en un espacio con conexiones múltiples a las esferas de las políticas de empleo, a las estrategias de competitividad de las empresas y al ámbito del derecho de las personas. En esa versatilidad radica seguramente su innegable actualidad.

Esa plasticidad se reproduce en el recinto de la relación de trabajo, en el que la formación aparece también conectada a los distintos avatares de la relación de trabajo, como son las condiciones de

empleabilidad de las personas, su adaptabilidad a los cambios tecnológicos y las posibilidades de ascenso funcional en la empresa.

Como componente de la negociación colectiva, la formación configura un campo de interés para ambos actores de las relaciones laborales, ya que atrae sus puntos de vista y abre posibilidades de acuerdos que, en relación a otros temas – como ocurre con el salario – se encuentran a menudo contrapuestos.

Esa adaptabilidad de la formación para desempeñar más de un papel en la relación de trabajo queda de manifiesto en el sitio de Diálogo Social y Formación de OIT/Cinterfor, donde dice que:

*“la formación incide en las condiciones de empleabilidad de las personas, ya que determina tanto las posibilidades de acceso a un empleo como su estabilidad posterior”, en tanto “las capacidades y las competencias que el sujeto pueda desplegar en la relación de trabajo le permiten adaptarse a los nuevos requerimientos laborales (tecnologías en equipo o en gestión del trabajo); la formación es asimismo definitoria de la categoría profesional y por tanto de las tareas y funciones a desarrollar por el trabajador en la empresa y es finalmente clave en la fijación del salario y en los márgenes de flexibilidad horaria que requieren ciertas tareas muy calificadas.”*

Si tan relevante es la formación para el desempeño laboral y para la suerte de la empresa y de los trabajadores, resulta inevitable entonces que se la adopte como contenido frecuente de la negociación colectiva<sup>2</sup>. Aquí encontramos entonces su función más singular, ya que representa una fuente de beneficios para todas las partes de la relación de trabajo que, con motivaciones diferentes, convergen en acuerdos mucho más difíciles de alcanzar respecto de otros temas propios de las relaciones de trabajo.

### La presente propuesta

La secuencia de estudios y de seguimiento de los procesos de diálogo social y formación profesional quizá no tuvo suficiente peso en los últimos años, y los avances que pudieron registrarse en la experiencia latinoamericana quedaron sin registro ni sistematización, pese a que la evolución de los contextos productivos, sociales y políticos fue propicia para el progreso de este tipo de enfoques.

Con el propósito de retornar a un proceso de observación, inventario, registro, ordenamiento y análisis de esa temática, OIT/Cinterfor encargó a un grupo de expertos la respuesta a una encuesta para dar cuenta del “estado del arte” de la temática en un número de países representativos de la región americana más España e Italia<sup>3</sup>.

- 1 Véase por ejemplo la definición de “Empleabilidad” que presenta la Recomendación N° 195 de la OIT sobre “El Desarrollo de los Recursos Humanos” (2004): “se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”.
- 2 Ver por ejemplo: Topet, Pablo. La negociación colectiva y la formación profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor, 2007 <http://www.oitcinterfor.org/node/2226>; Frías Gómez, Julia; Mora Gutiérrez, Jesús (Coord.) Formación profesional y negociación colectiva. Madrid, FOREM; CCOO, 2010 <http://www.oitcinterfor.org/node/1244>; Montanaro, Laura. Formación profesional y negociación colectiva: una mirada sindical. Buenos Aires, UOCRA, 2009 <http://www.oitcinterfor.org/node/1250>
- 3 Para la elaboración de este informe se tuvieron en cuenta las respuestas que dieron Beatriz Cappelletti (Argentina), Sidnei Machado (Brasil), Mauricio Castro (Costa Rica), Martha Monsalve (Colombia), Carlos Patiño (Colombia), Antonio Baylos (España), Franca Fiacco (Italia), Carlos de Buen (México), Alfredo Sánchez Castañeda (México) y Oscar Hernández Álvarez (Venezuela). A todos los autores se agradece muy especialmente la dedicación y el talento puestos a favor de la realización de esta primera aproximación a la realidad existente en los países seleccionados.



La mayoría de los expertos convocados habían participado como autores en publicaciones de la colección "Aportes para el diálogo social y la formación"<sup>4</sup>, editado por OIT/Cinterfor en los primeros años del decenio del 2000, y por tanto esta contribución puede verse como una especie de actualización de aquellos informes, en el formato breve de una encuesta.

Esto sin dejar de reconocer que algunas de las experiencias relevadas son producto del trabajo de investigación del autor así como de los comentarios y aportes de los especialistas de OIT/Cinterfor.

En definitiva, la obra que se presenta retoma los estudios sobre formación profesional en el diálogo social, y por tanto es tributaria no solamente de los tratamientos que tuvo esta temática específica<sup>5</sup>, sino también de contribuciones esenciales como la de Héctor Hugo Barbagelata con "Formación y legislación del trabajo"<sup>6</sup> y Oscar Ermida Uriarte y Jorge Rosembaum Rímolo con "Formación profesional en la negociación colectiva"<sup>7</sup> amén de otras contribuciones<sup>8</sup>.

En cuanto a los términos de la encuesta efectuada son los que se detallan en el siguiente cuadro:

1. Señale las publicaciones o investigaciones que se hayan realizado en su país en los últimos diez años y que hayan cubierto el vínculo de la formación profesional con el trabajo (condiciones laborales, productividad, derechos laborales, diálogo social y negociación colectiva, empleabilidad, etc.).
2. Indique si en ese período existieron pactos sociales o acuerdos marco – a nivel nacional, sectorial, de empresa o local – sobre temáticas laborales que hubieran incluido a la formación profesional como parte de la agenda.
3. Informe si la formación profesional es, en su país, parte de la negociación colectiva y, en lo posible, indique los sectores de actividad o empresas donde se ha desarrollado.
4. Indique si en los últimos diez años existieron reformas en la legislación laboral que hayan alcanzado temáticas que involucraran la formación profesional, como por ejemplo, en lo referente a contratos de aprendizaje, leyes de promoción del empleo juvenil, pasantías, contratación de poblaciones vulnerables, etc.
5. Informe si las políticas sobre formalización del empleo implementadas en su país han recurrido al diálogo social a los efectos de su diseño e implementación, y si incluyen medidas referidas o relacionadas con la formación profesional.

Con base en las respuestas y en el empleo de otros insumos informativos, se plantea en el **capítulo 1** la perspectiva internacional del tema, ya que la Organización Internacional del Trabajo -OIT- tiene en el diálogo social uno de sus principios esenciales, derivados del tripartismo, y por tanto se juzga necesario repasar las expresiones que la formación y el diálogo social han tenido de manera más o menos reciente en la faz normativa de la organización; concomitantemente, se repasa el concepto de diálogo social a nivel teórico y se efectúa una muestra indicativa de la continuidad que han tenido los estudios sobre la temática en lo académico y en lo institucional.

4 Colección "Aportes para el diálogo social y la formación": <http://www.oitcinterfor.org/general/publicaciones-cinterfor-aportes>

5 En concreto, ver: Barretto Ghione, Hugo. Formación Profesional en el Diálogo Social. OIT/Cinterfor, 2007. <http://www.oitcinterfor.org/node/2225>

6 Barbagelata, Héctor Hugo. Formación y legislación del trabajo. 2ª ed. rev. Montevideo, OIT/Cinterfor, 2003. 178 p. (Herramientas para la transformación, 2) <http://www.oitcinterfor.org/node/2160>

7 Formación profesional en la negociación colectiva. Montevideo, OIT/Cinterfor, 1998. 235 p. (Herramientas para la transformación, 9). <http://www.oitcinterfor.org/node/2167>

8 A modo de ejemplo, y sin agotar un eventual inventario, los trabajos de Pablo Topet, "La Negociación Colectiva y la Formación Profesional" OIT/Cinterfor, 2007; Fernando Casanova y Gonzalo Graña, "La participación sindical en la formación profesional en América Latina y el Caribe" (Boletín de OIT/Cinterfor, Nº 148); Mario Garmendia Arigón, "Derecho del Trabajo y Formación", OIT/Cinterfor, 2003; etc.

El **capítulo 2** revisa la permanencia de la formación profesional en los pactos sociales y en los órganos de concertación o diálogo social que se han creado en los últimos años. Esto no por hacer un ejercicio meramente “juridicista”, sino por entender que la generación de instancias de participación vía legislativa es un indicador elocuente de la importancia que ella adquiere la participación, con independencia del desarrollo irregular que luego tienen algunas de estas experiencias.

El **capítulo 3** informa sobre la negociación colectiva de la formación profesional, partiendo de algunas distinciones y fundamentos. Tratándose de una cuestión tan central a las relaciones colectivas de trabajo como es la negociación, no podía quedar al margen de la consideración el tratamiento de la diversidad de sistemas jurídicos en la materia y el problema del intervencionismo legislativo en dicha negociación, mecanismo que frecuentemente no contribuye a un desarrollo adecuado de la libertad sindical en América Latina.

Se consideró interesante para este capítulo realizar un breve análisis de los Comités Bipartitos de Capacitación chilenos, en tanto son promovidos desde la ley y han generado puntos de vista coincidentes y diversos entre sindicatos y empresarios.

El **capítulo 4** trata sobre los cambios legislativos en la institucionalidad de la formación profesional y en un instrumento clásico de vinculación entre la formación y el mundo del trabajo como es el contrato de aprendizaje. En este caso, se hacen referencias a las modificaciones más recientes, como ha ocurrido en Perú y en Uruguay, sin soslayar el caso de México, ya que la reforma laboral de 2012 modificó sustantivamente el capítulo sobre capacitación y adiestramiento de la Ley Federal del Trabajo.

El **capítulo 5** se interna en algunas iniciativas para relacionar la formación con las políticas a favor de la formalización del trabajo, un tema de gran actualidad para la OIT, que fue objeto de tratamiento en la 18ª. Reunión Regional Americana de la OIT celebrada en Lima (2014), en la cual se adoptó un documento de recomendaciones consensuado entre los miembros de la organización.

Finalmente, el **capítulo 6** aborda una serie de expresiones del diálogo social sobre formación que no son fácilmente clasificables desde el punto de vista de las relaciones laborales, ya que integran actores que no son los tradicionales. Desde luego que es en este ámbito en que aparecen con mayor nitidez las peculiaridades del diálogo social sobre formación, y esto a través de una serie de experiencias sobre las que se deja sucinta constancia.

Unas consideraciones finales cierran este volumen, dejando planteadas algunas cuestiones que seguramente deberán ser retomadas en futuros estudios.

1

Diálogo social y formación profesional  
en la perspectiva de las normas  
internacionales del trabajo



## 1. DIÁLOGO SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA PERSPECTIVA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

### 1.1 Una revisión conceptual de diálogo social

El término diálogo social no acaba de asentar un sentido preciso ya que su relativa novedad – lo habitual en las relaciones laborales era hablar de “tripartismo” o llanamente de “participación” – parece constituirse en un rasgo paradójico de su definición: el perfil básicamente ambiguo del concepto es parte de la utilidad que presta.

Ermida Uriarte<sup>9</sup>, citando doctrina española, había advertido que:

*“con la noción de diálogo social ha sucedido algo similar a lo que, durante largo lapso sucedió con la de tripartismo: es utilizada en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales suponiéndose su contenido, que no es definido con precisión. Tal vez esa cierta, relativa indefinición, sea parte de la utilidad del vocablo, que puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin incluir ni excluir a otras, dadas sus fronteras difusas”. Y agrega: “por eso se ha podido decir, por ejemplo, que el diálogo social es un ‘término indefinido y abierto, que dice mucho y compromete poco’, aunque en todo caso, parece verificarse cierto grado de consenso en torno a la idea de que abarca ‘a una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos’, pudiendo ‘consistir simplemente en un intercambio de impresiones”.*

El autor concluye adoptando una definición muy general y de tipo “negativo”, cuando dice que “en el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores, distintas del conflicto abierto”.

Así configurado, el concepto no prejuzga sobre ningún resultado en particular, sino que se presenta como un procedimiento para encarar la comunicación entre los actores sociales, lo cual ha permitido que se lo vincule con las corrientes del pensamiento actual de la “ética comunicativa”:

*“Diálogo social revela, en realidad, un origen más procedimental que sustantivo, de atención mayor a las formas que a los contenidos, de privilegiar la argumentación y el debate en la construcción de voluntades, lo cual lo vincula en forma inequívoca con corrientes de la teoría social y la filosofía actual como son la ética del discurso, la búsqueda de consensos, la democracia deliberativa y la ética comunicativa”. En este sentido, el término refiere a prácticas que “trata(n) de asegurar la generación de acuerdos que contemplen la diversidad de intereses en forma participativa (...) esta ética argumentativa constituye también una forma de legitimar los resultados del discurso, en tanto las normas solo son válidas si consiguen la aprobación*

<sup>9</sup> Ermida Uriarte, Oscar. Diálogo social: teoría y práctica. En: Boletín técnico interamericano de formación profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor N° 157, set. 2006. p. 11. [http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_articulo/ermida.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/ermida.pdf)

*de todos los destinatarios, ya que (cita a Habermas) 'se excluyen como inválidas aquellas normas que no consiguen la aprobación cualificada de todos los posibles destinatarios'. Así 'una norma únicamente puede aspirar a tener validez cuando todas las personas a las que afecta consiguen ponerse de acuerdo – en tanto participantes de un discurso práctico – en que dicha norma es válida' (...) los sujetos, libres de coacción, argumentarán en procura de obtener consenso y por consiguiente, formular una regla que sea aceptada por todos (condición de legitimidad).'<sup>10</sup>*

En síntesis, el término ha mantenido esa aura de indefinición que lo hace especialmente flexible para ser aplicado en situaciones diversas que involucren actores de las relaciones laborales en un horizonte que, en cuanto a resultados, comprende tanto acuerdos suscritos con asunción de compromisos, como simples intercambios de informaciones y consulta.

## **1.2 La persistencia de los estudios sobre diálogo social, formación profesional y relaciones laborales**

Una forma de aproximación a la determinación de la relevancia y actualidad de un tema en materia de política social es indagar “en los márgenes”, o sea, verificar si el mismo es objeto de tratamiento en publicaciones de índole académica, científica u oficiales o si es objeto de estudios por organismos internacionales especializados.

Este fue el primer tema propuesto en la encuesta realizada a los expertos americanos y europeos; se les solicitaba información sobre la existencia de estudios acerca del diálogo social, la formación y las relaciones laborales.

Las respuestas obtenidas dan cuenta que, en algunas oportunidades, la labor principal de abordaje de la vinculación entre formación y trabajo se ha efectuado desde los gabinetes de estudio de los Ministerios de Trabajo.

El caso más notorio que aparece es el de Argentina, que mediante las publicaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) ha mantenido un interés y diversidad de enfoques sobre formación profesional y trabajo<sup>11</sup>, entre las que se destacan dos revistas de continuidad y periodicidad semestral: la Revista de Trabajo (RT)<sup>12</sup> y la revista Trabajo, Ocupación y Empleo (TOE)<sup>13</sup>.

La primera es de enfoque socio laboral y ha difundido artículos sobre la temática referida en el marco de las políticas públicas, el diálogo social y la empleabilidad juvenil, entre otros.

El informe sobre Argentina preparado por Beatriz Cappelletti subraya en especial los artículos de Susana Barasatian, “La disminución del desempleo y su incidencia en las políticas de formación”, en RT N°. 5 (p. 83-196) y el de Mónica Sladogna, “Las condiciones para el conocimiento productivo”, RT N°. 5 (p. 105-114). Recuerda asimismo que el ejemplar N°. 5 de la RT de julio 2008 está dedicado al tema “Desarrollo e innovación. Empleo y competencias”, por lo que contiene otras contribuciones sobre la materia<sup>14</sup>.

10 Barretto Ghione, Hugo. 2007, Op.cit p. 37 y ss. El autor ensaya una crítica de la aplicación a rajatabla de esa conceptualización al ámbito de las relaciones laborales.

11 Estas publicaciones pueden encontrarse en la página web del MTEySS: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)

12 Acceso a la revista: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/revista/index.asp>

13 Acceso a la revista: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/toe/index.asp>

14 [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2008n05\\_revistaDeTrabajo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2008n05_revistaDeTrabajo.pdf)

La segunda revista del MTEySS ha alcanzado el número 12 al momento de realización de la encuesta, el último de los cuales incluye un artículo de Castillo, Ohaco y Schleser, "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional"<sup>15</sup>. El MTEySS ha editado asimismo algunas publicaciones en colaboración con la OIT.

En Brasil, el informe de Sidnei Machado señala la existencia de estudios a nivel público y privado, ámbitos que en ocasiones colaboran, como el caso del acuerdo suscrito entre el Instituto de Pesquisa Econômica Aplica (Ipea) y la Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que han creado la red de pesquisa "Formação e Mercado de Trabalho", cuyos textos se encuentran disponibles en el sitio de IPEA<sup>16</sup>.

España, por su parte, muestra la mayor tradición y espesor en materia de estudios académicos. Baylos Grau en su informe señala que:

*"La producción científica sobre este tema es tan extensa como intensa, especialmente si se incluyen las relaciones de la formación profesional con el sistema educativo, o se contempla desde posiciones sociológicas o económicas. Sólo en el área de lo jurídico, en el campo del derecho del trabajo, el número de publicaciones y artículos es inmenso".*

El informe se centra en las últimas publicaciones, señalando que:

*"se corresponden con los tiempos de las reformas del mercado de trabajo dictadas por las políticas de austeridad en Europa, con especial proyección en España. Ello sin perjuicio de señalar algunas obras que se consideren de gran importancia en relación con el tema requerido".*

Una selección muy restringida de la bibliografía anotada por el autor español expresa la profusión de contribuciones. En el cuadro siguiente se indican algunas de esas publicaciones:

---

#### **España.** Publicaciones sobre formación en el diálogo social

---

- Aguilar González, M.C., "El sistema alternativo de Formación Profesional Dual para el Empleo en España", Comunicación, XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (JUADTRL); 21 y 22 de noviembre de 2013.
  - Apilluelo Martín, M., *El contrato para la formación y el aprendizaje: la cualificación profesional como clave*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2014.
  - Ayala Sánchez/Bernal Santamaría, "Prácticas no laborales: la nueva esclavitud del siglo XXI en las relaciones laborales"; AA.VV. (MONEREO, Coord.) *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil* (XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales); CARL, 52/2014.
  - Cano Galán, Y., *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, CCNCC, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2010. (Se puede descargar el texto completo en [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/ccncc/descargas/FormacionProfesionalEspanya\\_ClausulasNegColectiva.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/descargas/FormacionProfesionalEspanya_ClausulasNegColectiva.pdf))
  - Escudero Rodríguez, R., "Nuevos derechos de formación y contrato para la formación y el aprendizaje"; *Relaciones laborales*, 23-24/2012.
  - Frías, J., *Formación profesional y negociación colectiva*, FOREM – CCOO, Madrid, 2010. (Puede descargarse el texto completo en [http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/pub81545\\_Formacion\\_profesional\\_y\\_negociacion\\_colectiva.pdf](http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/pub81545_Formacion_profesional_y_negociacion_colectiva.pdf))
- 

15 [http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_12\\_completo.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_12_completo.pdf)

16 Sitio web IPEA: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

- Giménez, J.L., "El modelo dual de la FP alemana"; *Trabajadores de la Enseñanza*, 328, 2011.
- López Gandía, J., "Los Contratos formativos y a tiempo parcial tras la reforma laboral de 2012"; *Revista de Derecho Social*, 57/2012
- Márquez Prieto, A., "Formación profesional innovadora para el empleo juvenil"; AA.VV. (Monereo, Coord.) *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil (XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales)*; CARL, 52/2014.
- Mendoza Navas, N. / Serrano García, J., *Derechos y política social*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2012.
- Miñarro Yanini, M., "El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa para el fomento del empleo juvenil: la formación como excusa de la precarización incentivada del trabajo"; AA.VV. (MONEREO, Coord.) *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil (XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales)*; CARL, 52/2014.
- Mirón Fernández, M.M., *El derecho a la formación profesional del trabajador*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2000. (Es la monografía más completa sobre el derecho a la formación profesional del trabajador)
- Moreno de Toro, C., "Formación profesional y medidas de incentivo económico para la inserción laboral de los jóvenes"; AA.VV. (MONEREO, Coord.) *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil (XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales)*; CARL, 52/2014.
- Poquet Catalá, R., "La actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas"; *Relaciones Laborales*, 6/2013.
- Rodríguez-Piñero Y BRAVO FERRER, M., "El contrato de aprendizaje y formación dual: El Real decreto 1529/2012"; *Relaciones Laborales*, 1/2013
- Rodríguez-Piñero/ Casas Baamonde/ Valdés Dal-Ré; "La huida del Derecho del Trabajo hacia el 'emprendimiento', las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L. 11/2013 y el RDL 11/2013"; *Relaciones Laborales*, 10/2013
- Romero Burillo, A.M., "La actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje: nuevas cuestiones"; *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 9/2014 (BIB 2014\68)
- Selma Penalva, A., "Dudas sobre los incentivos económicos para la "contratación con vinculación formativa" de la Ley 11/2013"; *Revista Doctrinal Aranzadi Social* núm. 8/2013 (BIB 2013\2372).

Es también significativa la noticia bibliográfica italiana, con procedencias diversas tanto del ámbito público como de la actividad académica. Una muestra de esa bibliografía puede verse en el siguiente cuadro:

#### Italia. Publicaciones sobre formación en el diálogo social

- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, XIV Rapporto sulla formazione continua: annualità 2012-2013*, Ministero del Lavoro, Roma, 2013 (<http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=19686>)
- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, XIII Rapporto sulla formazione continua: annualità 2011-2012*, Ministero del Lavoro, Roma, 2012 (<http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=19214>)
- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, XII Rapporto sulla formazione continua: annualità 2010-2011*, Ministero del Lavoro, Roma, 2012 ([http://isfolo.isfol.it/bitstream/123456789/263/1/Rapporto\\_Formazione%20continua.pdf](http://isfolo.isfol.it/bitstream/123456789/263/1/Rapporto_Formazione%20continua.pdf))
- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto annuale sulla formazione continua 2010*, Ministero del Lavoro, Roma, 2010 ([http://www.fondir.it/sites/default/files/RAPPORTO\\_FC\\_2010.PDF](http://www.fondir.it/sites/default/files/RAPPORTO_FC_2010.PDF))
- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto 2009 sulla formazione continua*, Ministero del Lavoro, Roma, 2010 (<http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=13557>)
- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto 2008 sulla formazione continua*, Ministero del Lavoro, Roma, 2009 ([http://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/lavoro-e-competenze/allegati/Rapporto\\_FC\\_2008.pdf](http://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/lavoro-e-competenze/allegati/Rapporto_FC_2008.pdf))



- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto 2006 sulla formazione continua, Ministero del Lavoro, Roma, 2007* (<http://programmaleonardo.net/llp/cd/cd2/dati/documenti/Rapporto%20Formazione%20Continua%202006.pdf>)
- *Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto 2005 sulla formazione continua, Ministero del Lavoro, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, 2006* (<http://programmaleonardo.net/llp/cd/cd2/dati/documenti/Rapporto%20Formazione%20Continua%202005.pdf>)
- *Isfol, La formazione dei rappresentanti delle parti sociali per lo sviluppo della formazione continua, ISFOL, Roma, I Libri del Fondo Sociale Europeo, 2008.*
- *Faioli M. (a cura di), Indagine sulla bilateralità nel terziario, Giappichelli Editore, Torino, 2010.*
- *Sandulli P., Pandolfo A. e Faioli M. (a cura di), Bilateralità, lavoro e turismo, Torino, 2011.*
- *Faioli M., "I fondi paritetici per la formazione continua. Bilateralità di scopo, contribuzione, natura privatistica", in Massimario di giurisprudenza del lavoro, 2012, 5, 395 ss.*

A modo de conclusión preliminar, puede decirse que, en atención a la existencia de una bibliografía especialmente desarrollada en España e Italia y al seguimiento mediante publicaciones oficiales de calidad como en Argentina, el diálogo social sobre formación profesional y el vínculo de ésta con el mundo del trabajo ha mantenido una presencia relevante en ciertos países, reveladora de su importancia en los actuales contextos productivos y laborales.

### 1.3 Diálogo social y formación profesional en las normas internacionales del trabajo

El tripartismo es uno de los principios cardinales de la OIT desde su misma constitución en 1919, y es también una práctica constante en la casi totalidad de sus órganos.

La función normativa de la OIT tiene como presupuesto un proceso de creación y elaboración de los convenios y recomendaciones que atraviesa diversas etapas de consultas y discusión en las que participan en pleno los miembros gubernamentales y sociales.

El tripartismo, con esa conformación singular de la OIT, no deja de ser una modalidad de ejercicio del diálogo social, terminología esta última inexistente al momento de la redacción del capítulo XIII del Tratado de Versalles, partida de nacimiento de este organismo internacional.

Pero, además de ser un elemento estructural básico de la organización, la propia OIT divulga y promueve el tripartismo – o sea, el diálogo social – en el nivel nacional de los países miembros, para lo cual implementa políticas y programas de cooperación y dedica varios convenios y recomendaciones específicas.

No debe dejar de mencionarse el Convenio Internacional del Trabajo N° 144 sobre consulta tripartita<sup>17</sup>, adoptado en 1976, y la Recomendación N° 113<sup>18</sup>, de 1960, sobre consulta nacional y en las ramas de actividad económica.

Entre los programas y acciones de cooperación, la promoción del diálogo social y el tripartismo ocupan un lugar preferente.

17 Acceso al Convenio:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312289:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312289:NO)

18 Acceso a la Recomendación:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312451:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312451:NO)

Es por ello que órganos de contralor como la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones tienen elaborada una larga “jurisprudencia” sobre el alcance y significación del Convenio N° 144, considerado “prioritario” en la categorización de la OIT.

La importancia del diálogo social llega a tal extremo para la OIT que lo considera como uno de los componentes del concepto de “Trabajo Decente” impulsado y puesto en juego a partir de la Memoria del Director General en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 1999 y fundamentado en esa oportunidad por Amartya Sen, uno de sus “ideólogos”.

Para la OIT,

*“el diálogo social comprende todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común. El diálogo social abarca el diálogo social tripartito y los procesos e instituciones relativos a las relaciones laborales como los sindicatos, las organizaciones de empleadores y la negociación colectiva.*

*La existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores autónomas, independientes y fuertes es crucial para un diálogo social efectivo. La calidad del diálogo social está determinada por la medida en que los interlocutores sociales pueden negociar acuerdos colectivos que regulen sus términos y condiciones de trabajo y relaciones laborales. Los datos cuantitativos sobre la afiliación y la densidad de los sindicatos y las organizaciones de empleadores, junto con la cobertura de la negociación colectiva, representan valiosos indicadores de estos elementos del diálogo social”<sup>19</sup>.*

Entre los instrumentos más recientes y relevantes debe señalarse la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa<sup>20</sup>, de 2008, que expresa respecto de nuestro tema:

*“El diálogo social y la práctica del tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores tanto en el plano nacional como en el internacional resultan ahora aún más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social y el Estado de derecho, entre otros medios mediante las normas internacionales del trabajo.”*

### **La Conferencia Internacional reconoce y declara que:**

*A. En el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT de igual importancia, a través de los cuales se plasma el programa de Trabajo Decente y que pueden resumirse como sigue: ( . . . ) III) promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos apropiados para adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada país; traducir el desarrollo económico en progreso social y el progreso social en desarrollo económico; facilitar la creación de consenso respecto de las políticas nacionales e internacionales que inciden en las estrategias y programas en materia de empleo y trabajo decente; y fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en*

<sup>19</sup> Ver el sitio: <http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang--es/index.htm>

<sup>20</sup> Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. 97ª. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 10 de junio de 2008. <http://www.oitinterfor.org/publicaci%C3%B3n/declaraci%C3%B3n-oit-sobre-justicia-social-globalizaci%C3%B3n-equitativa>

*particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo*

*(...) Los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás. Para obtener un máximo de impacto, los esfuerzos encaminados a promoverlos deberían formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente. La igualdad de género y la no discriminación deben considerarse cuestiones transversales en el marco de los objetivos estratégicos antes mencionados.”<sup>21</sup>*

La formación profesional, por su parte, ha estado en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo a través de la adopción de la Recomendación N° 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos (2004)<sup>22</sup>. El instrumento vale por sí mismo a efectos de nuestro tema, pero merece una mayor consideración la concepción que emana del mismo en relación al vínculo de la formación con el diálogo social en sus diferentes expresiones.

Al respecto, corresponde citar algunas de las cláusulas del instrumento que son especialmente indicativas de su importancia. Dice la Recomendación:

*“I.4 Los Miembros deberían:*

*Reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente;*

*Reconocer que la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y de parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales.*

*(...)*

*II.5 Los Miembros deberían: fortalecer, en los planos internacional, nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa, el diálogo social y la negociación colectiva respecto de la formación, como un principio básico para el desarrollo de sistemas, y para la pertinencia, la calidad y la relación costo-beneficio de los programas”.*

Nótese que los compromisos de los actores sociales y gubernamentales se encuentran subrayados con intensidad en ambos párrafos, señalando la diversidad de papeles de los interlocutores en el I.4 y singularizando la importancia de la negociación colectiva como modo privilegiado de diálogo social en el II.5.

<sup>21</sup> Ídem, pag. 9 a 11.

<sup>22</sup> Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. Ginebra, OIT, 2004.  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R195](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R195)

Otras normas internacionales que corresponde mencionar, son:

- El Convenio N° 140 sobre licencia pagada de estudios (1974)<sup>23</sup> que tiene por objetivo la promoción de la educación y la formación permanente de todos los trabajadores mediante el instrumento de la licencia pagada de estudios, definida como “una licencia concedida a los trabajadores, con fines educativos, por un período determinado, durante las horas de trabajo y con pago de prestaciones económicas adecuadas”. La licencia podrá “ponerse en práctica mediante la legislación nacional, los contratos colectivos, los laudos arbitrales, o de cualquier otro modo compatible con la práctica nacional”. En cuanto al período a otorgar, el Convenio prescribe que: “El período de la licencia pagada de estudios deberá asimilarse a un período de trabajo efectivo a efectos de determinar los derechos a prestaciones sociales y otros derechos que se deriven de la relación de empleo con arreglo a lo previsto por la legislación nacional, los contratos colectivos, los laudos arbitrales o cualquier otro método compatible con la práctica nacional”. Las condiciones de elegibilidad de los trabajadores para usufructuar estas licencias dependerá del objeto de la formación a prestarse, se trate de formación en todos los niveles, en educación general, social o cívica, o en educación sindical. Los términos generales en que está concebido el convenio ameritan que el beneficio sea reglamentado en muchos casos por convenio colectivo, como ocurre en algunos países como Argentina y Uruguay<sup>24</sup>.
- El Convenio Internacional del Trabajo N° 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos (1975)<sup>25</sup>, que prescribe que: “Todo Miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo”. En relación a la participación de los actores sociales, el Convenio prevé que: “Las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según los casos y de conformidad con la ley y la práctica nacionales, con otros organismos interesados”. La Recomendación N° 195 ya reseñada complementó este Convenio, que había sido desarrollado por la Recomendación N° 150 en su momento.

23 Acceso al Convenio: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312285:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312285:NO)

24 Barretto Ghione, Hugo. Op. cit, p. 80 y Topet, Pablo, Op.cit.

25 Acceso al Convenio: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312287:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312287:NO)

2

La formación profesional  
en el diálogo social:  
los pactos sociales



## 2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL DIÁLOGO SOCIAL: LOS PACTOS SOCIALES

En la segunda parte de la encuesta se indagó acerca de si la formación profesional había sido parte del contenido de los procesos de diálogo social existentes en la región en los últimos años.

En una contribución anterior sobre el tema<sup>26</sup> se había dejado consignado que:

*“La formación profesional ha dejado hace tiempo su reclusión tradicional a que fue conferida por prejuicio o falta de una visión actualizada sobre su valor en el actual contexto productivo. La reclusión al exclusivo espacio de la capacitación para jóvenes que no podían acceder a otras instancias educativas, o la capacitación puntual para trabajadores de la expansiva industria de los años del decenio de 1950 ya es un dato histórico.*

*(...) Si la formación es un componente fundamental de la competitividad y productividad de las empresas, si es un instrumento de las políticas de empleo y si es además (esencialmente) un derecho del trabajador, es natural que los Pactos o Acuerdos Sociales, que la negociación colectiva y que los diversos arreglos regionales o sectoriales a nivel productivo tomen nota de su ductilidad e importancia y lo incorporen a sus propuestas de encaminar soluciones a los aspectos centrales de la producción y el empleo”.*

Con esta perspectiva, en dicho estudio se habían relevado las experiencias del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social (1994) en Argentina, que incorporaba un compromiso del gobierno de definir a la formación profesional como una “prioridad nacional”, dinamizando acuerdos regionales (ARENA)<sup>27</sup> y generando casi contemporáneamente y en paralelo el llamado “Foro Tripartito”, que “elaborará insumos para las posiciones y propuestas que el país planteará a nivel regional, surgen asimismo los Foros Tripartitos Sectoriales, que intentarán llevar la práctica experiencias en materia de certificación de competencias laborales”.<sup>28</sup>

Se mencionaban también el Plan Nacional de Cualificación, en Brasil, de fuerte componente participativo, y la modificación constitucional operada en Colombia en 1991, que habilitaba la creación de una “comisión permanente” tripartita para el fomento de las relaciones laborales, la cual al reglamentarse por ley en 1996 permitió la suscripción de un Acuerdo Tripartito para la Concertación Social, que instituyó diversas comisiones una de las cuales se ocupó del tema de la formación profesional.

26 Barretto Ghione, H. 2007. Op. cit. p. 66- 67

27 Acuerdo Regional para el Empleo en el Norte Argentino (ARENA). San Miguel de Tucumán, 5 de noviembre de 1994. Argentina. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Buenos Aires : MTSS, 1994

28 Barretto Ghione, H. 2007. Op. cit. p. 67

En el caso de la presente encuesta, las respuestas se dirigieron en principio a informar sobre si la experiencia nacional de diálogo social era una práctica política de uso.

Esa sola y vital circunstancia hizo que en algunos casos se descartara toda posibilidad de tratamiento de la cuestión de la formación profesional en los acuerdos sociales.

En Argentina la salida de la crisis económica de los primeros años del decenio de los 2000 se promovió el diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales de manera fuertemente institucionalizada, ya sea a través de la actualización o de la creación de instancias tripartitas de concertación, las cuales tuvieron miradas dirigidas a promover el diálogo sobre cuestiones vinculadas a la formación profesional.

En este contexto, los consensos fueron puntuales, no registrándose un Acuerdo Marco de alcance general, como había ocurrido en 1994. No obstante, esta limitante no impidió que el diálogo y los consensos alcanzados en esas condiciones incluyeran cláusulas salariales, condiciones laborales, estrategias de formación profesional y políticas de equidad de género y otras temáticas socio-laborales.

Los principales ámbitos de diálogo social sobre formación profesional mencionados en el informe del experto encuestado en esta oportunidad son:

- a) el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, que cuenta con representación de las centrales sindicales y de todos los sectores productivos empresariales. Se trata de una instancia revitalizada desde 2004 que regula el salario mínimo del sector privado. Una de las comisiones de trabajo del Consejo es la de Formación Profesional con competencia, en lo fundamental, en las cuestiones relativas a la educación y el entrenamiento para el empleo. La Comisión constituye un espacio de información y consulta, en la cual el MTEySS ha presentado informes de gestión sobre la planificación nacional, sectorial y territorial en materia de formación profesional y dos de las organizaciones sindicales participantes, del sector construcción y metalúrgico (UOCRA<sup>29</sup> y UOM<sup>30</sup>), presentaron asimismo sus experiencias de capacitación en oficios y formación para el empleo. En cuanto a la discusión sobre proyectos, el MTEySS presentó el referido a "Lineamientos para la construcción de un Sistema Nacional de Formación Continua" que promueve una normativa sobre institucionalidad, recursos y el resto de los componentes del Sistema;
- b) los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias, que procuran avanzar hacia la constitución de un Sistema Nacional de Formación Continua.

En el caso de Brasil, México y Venezuela no existieron acuerdos sociales sobre la materia, asistiéndose a iniciativas sobre formación profesional procedentes básicamente del sector oficial estatal, según informan los expertos consultados.

En Colombia, el informe de Carlos Patiño aborda el caso de un acuerdo en el ámbito de la Administración Pública entre el gobierno y las federaciones sindicales del sector, en fecha 16 de mayo de 2013, que prevé dos programas de apoyo a la formación con sus respectivos compromisos estatales de desarrollo. En el cuadro siguiente se transcriben las normas respectivas:

29 Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina - UOCRA

30 Unión Obrera Metalúrgica de Argentina - UOM



---

**Colombia.** “ACUERDO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. PLIEGO UNIFICADO ESTATAL”, firmado el 16 de mayo de 2013.

---

- **Punto 8:** (El Gobierno) Expedirá Decreto, por el cual se establezca el pago del Apoyo Educativo, en proporción del 50% del valor del costo de los estudios adelantados por el empleado o por sus hijos, sin perjuicio y respetando los derechos ya reconocidos.
  - **ACUERDO sobre apoyo educativo:**  
*El Gobierno Nacional expedirá Directiva para que dentro de los programas institucionales de bienestar, incentivos y capacitación, de conformidad con las normas legales sobre la materia y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, se desarrollen programas dirigidos a satisfacer el apoyo educativo, respetando el principio de progresividad y los derechos adquiridos.*
  - **Punto 17:** El Presidente de la República desarrollará una política pública en materia de plantas de empleo...
  - **ACUERDO sobre circular para el cumplimiento de las sentencias C-614105 y 171112 de la Corte Constitucional relacionadas con la planta de empleos, el trabajo decente y la capacitación:**  
(...)  
*Se revisará la política de capacitación para el ingreso al empleo público mediante concurso, y al efecto se vinculará, en lo posible, a la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP, al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y a las cajas de compensación familiar.*
- 

En Costa Rica, el informe de Mauricio Castro presenta información acerca de tres procesos de pacto social o acuerdo macro que incluyeron la formación profesional de forma relevante, según se dará cuenta seguidamente, aunque debe señalarse además que la presentación de una Estrategia Nacional de Empleo, que incorpora diversos elementos relacionados con la formación profesional, estaba a punto de iniciarse al momento de la realización de la encuesta.

El primero de los procesos apuntados está vinculado al fallido intento de reforma fiscal estructural, producto de una propuesta proveniente de una parte del sector sindical en alianza con sectores cooperativos, organizaciones campesinas y una cámara empresarial, que conformaron una Comisión Mixta legislativa (es decir, una comisión de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en la que con voz pero sin voto participan actores de la sociedad civil). La finalidad de la comisión era emprender una reforma fiscal que se juzgaba como necesaria, acordándose un proyecto que incorporó en materia de gasto e inversión pública una serie de modificaciones a la legislación sobre formación profesional. Las modificaciones se dirigían, entre otros aspectos, a generar mayores espacios de vinculación entre los niveles regionales y sectoriales con los procesos de definición de políticas y ofertas disponibles de formación profesional. La ley fue finalmente anulada ya que la Sala Constitucional encontró violaciones constitucionales en la tramitación legislativa del proyecto de ley.

El segundo acuerdo tiene origen en 2004 mediante la presentación de la iniciativa sobre “Política Nacional de Empleo para Costa Rica”, elaborada en el seno del Consejo Superior de Trabajo, espacio tripartito de diálogo social, en el cual se incluyó como componente de las acciones proyectadas a la formación profesional. Con posterioridad, y con el acompañamiento de la OIT, se elaboraron sendas propuestas de Plan Nacional de Empleo (2008), con la finalidad de definir la estrategia de ejecución de la política de empleo. Finalmente, el proceso de diálogo social se vio interrumpido, en buena medida debido a la polarización generada por la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los EEUU en octubre del 2007.

El tercer ámbito refiere al “Plan de Trabajo Decente”, programa que plantea nuevamente el desarrollo y ejecución de una política nacional de empleo, que contiene mecanismos para la implementación de estrategias en materia de formación profesional.

En Perú corresponde destacar las labores del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, un órgano de carácter tripartito con funciones consultivas que se encuentra integrado por organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores y cuya presidencia está a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Se trata de un típico ejemplo de concertación o diálogo social en el que se tiene prevista la participación de expertos en relaciones laborales y académicos.

El Consejo despliega su actividad mediante comisiones técnicas de carácter permanente. Una de esas comisiones es la de "Formación Profesional", que tiene por objeto proponer políticas y soluciones legales o institucionales para la mejora de la competitividad y la empleabilidad del trabajador. La Comisión ha alcanzado consensos en materia de análisis de la Ley de Modalidades Formativas Laborales y ha desarrollado propuestas de incentivos para la capacitación laboral.

Con referencia a la formación, el Consejo adoptó documentos de interés, como el relativo a "Diagnóstico de la formación profesional en el Perú" y "Políticas de información sobre el mercado de trabajo en el Perú", así como lineamientos de política contenidos en "Propuesta de política de sistematización de los programas de formación y diseño de programas focalizados a sectores vulnerables de la población" y "Propuestas de políticas de normalización y certificación laboral".

La Comisión Técnica de Formación Profesional aprobó asimismo el contenido de las disposiciones referidas a las modalidades formativas laborales previstas en el anteproyecto de Ley General del Trabajo (LGT), una iniciativa que finalmente no se concretó pese al trabajo político y técnico de muchos años.

Lo más importante para nuestro tema radica en el consenso alcanzado en el Consejo respecto de los contenidos de lo que luego pasó a ser el proyecto de ley sobre modalidades formativas laborales (Ley N° 28.518)<sup>31</sup>.

---

#### Perú. Ley N° 28518 sobre Modalidades Formativas Laborales

---

- *Artículo I.- Principios*
    - 1.1 La persona es el centro fundamental de todo proceso formativo; en consecuencia, las modalidades formativas que se desarrollen deben fijarse como meta principal que la persona alcance a comprender su medio social en general y su medio de trabajo en particular, a fin de que esté en condiciones de incidir en estos de manera individual y colectiva.*
    - 1.2 Toda persona tiene derecho de acceder en igualdad y sin discriminación alguna a la formación profesional y que su participación en las diversas modalidades formativas aprobadas le permita mejorar su empleabilidad en el mercado laboral.*
    - 1.3 Resulta imprescindible que la formación recibida se complemente con una adecuada experiencia práctica en el seno de la empresa, debidamente programada por las partes intervinientes en las modalidades formativas aprobadas, confirmando así la necesidad del principio de Adecuación a la Realidad del proceso formativo para asegurar su calidad y pertinencia.*
  - *Artículo II.- Objetivos*

*Son objetivos de la presente ley:*

    - a. Coadyuvar a una adecuada y eficaz interconexión entre la oferta formativa y la demanda en el mercado de trabajo;*
    - b. Fomentar la formación y capacitación laboral vinculada a los procesos productivos y de servicios, como un mecanismo de mejoramiento de la empleabilidad y de la productividad laboral y,*
    - c. Proporcionar una formación que desarrolle capacidades para el trabajo, que permitan la flexibilidad y favorezcan la adaptación de los beneficiarios de la formación a diferentes situaciones laborales.*
  - *Artículo III.-Ámbito de aplicación*

*El ámbito de aplicación de la presente ley comprende a todas las empresas sujetas al régimen laboral de la actividad privada.*
- 

31 Acceso a la ley: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28518.pdf>

- *CAPÍTULO I  
DE LAS MODALIDADES FORMATIVAS  
Artículo 1.- Modalidades formativas  
Las modalidades formativas son tipos especiales de convenios que relacionan el aprendizaje teórico y práctico mediante el desempeño de tareas programadas de capacitación y formación profesional.*

---

  - *Artículo 2.- Tipos de modalidades formativas  
Las modalidades formativas son:  
1. Del aprendizaje:  
    a. Con predominio en la Empresa.  
    b. Con predominio en el Centro de Formación Profesional:  
        b.1 Prácticas Pre profesionales.  
2. Práctica Profesional.  
3. De la Capacitación Laboral Juvenil  
4. De la Pasantía:  
    a. De la Pasantía en la Empresa.  
    b. De la Pasantía de Docentes y Catedráticos.  
5. De la actualización para la Reinserción Laboral*
- 

Entre otros productos de la Comisión figuran también la aprobación del plan de acción provisional para el seguimiento en Perú de la Resolución de la OIT sobre Tripartismo y Diálogo Social, fijándose el Consejo el objetivo de facilitar el ajuste “entre la demanda de los mercados involucrados en la dinámica laboral y la oferta educativa de formación profesional” (2005) y la aprobación de los lineamientos sobre políticas de normalización y certificación.

En este último aspecto, la Comisión ha recomendado al Consejo que:

- I. reconozca la importancia de que la política de normalización y certificación responda a las necesidades de los agentes socioeconómicos, a partir de la definición de las normas técnicas de competencia laboral con los diversos sectores. Asimismo, se refuerce el rol del MTPE en su orientación preferencia hacia los sectores vulnerables de la población y en la promoción de la concertación social entre los agentes involucrados en la formación profesional.
- II. la normalización de la competencia laboral se base en tres ejes fundamentales: la constitución y la definición de las funciones de una comisión de normalización y certificación laboral; el desarrollo del análisis de la estructura ocupacional que permita identificar los contenidos de las ocupaciones, además de la selección de la metodología de identificación de las competencias laborales inherentes a una función productiva estratégica y del diseño de las normas técnicas de competencia laboral, seguida de un proceso de validación y elaboración de la matriz de competencia y de los perfiles profesionales.
- III. para lograr una certificación con base en la competencia laboral se busque definir los procedimientos de evaluación mediante los cuales se determine si una persona posee la competencia definida en la norma técnica, establecer los mecanismos de acreditación de las empresas e instituciones de formación profesional interesadas en la certificación de sus trabajadores y /o ser capacitadas como centros de evaluación, y especificar los criterios para otorgar acreditación de organismos que ofrezcan servicios de certificación en base a la competencia laboral.
- IV. los mencionados procesos de normalización y certificación laboral partan desde una perspectiva sectorial o que inicien su proceso desde la gestión de los recursos humanos, que fomenten experiencias de incorporación de la identificación de la competencia laboral que facilite el alineamiento estratégico de las empresas y la modernización de los centros de formación profesional.<sup>32</sup>

---

32 Propuestas de Política de Normalización y Certificación Laboral. Comisión de Formación Profesional y Capacitación para el Trabajo. Pág. 11 [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPPE/norm\\_cert\\_lab.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPPE/norm_cert_lab.pdf)

El Consejo ha presentado asimismo aportes al MTPE para el Programa de Capacitación Continua en el marco de la Ley N° 29.498 sobre “Promoción a la Inversión en Capital Humano”<sup>33</sup> y en 2011 adoptó por consenso las estrategias y líneas de acción para la propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente relativas a la formación profesional.

De manera similar, la Ley chilena N° 20.267<sup>34</sup>, de 25 de junio de 2008, confió en organismos de diálogo social y participación para la creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, a la vez que perfeccionaba el Estatuto de Capacitación y Empleo.

El Sistema tiene por objeto:

*“el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal (...) así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización. Las personas podrán, voluntariamente, solicitar la certificación de su competencias laborales según el Sistema que establece esta ley, y sin que ésta constituya obligación o requisito para desempeñar una determinada actividad económica u ocupacional, sin perjuicio de las normas específicas que las regulan, en especial las establecidas en leyes o reglamentos que exijan autorización o habilitación para el ejercicio de una determinada actividad u ocupación. La certificación será otorgada mediante entidades acreditadas a través de un marco metodológico común aceptado por los distintos sectores productivos. Ninguna entidad u organismo podrá ser obligado a acreditarse bajo el sistema que crea esta ley, para efectos de certificar competencias laborales. En este último caso, estas entidades no podrán optar a los mecanismos de financiamiento público establecidos en la presente ley”. (art. 1º).*

En la faz de participación de los interlocutores, el art. 3º crea la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, cuya función será la implementación de las acciones reguladas en la ley y que estará integrada de manera plural pero con un perfil técnico exigente:

*“La Comisión estará integrada por nueve miembros que tengan reconocida calidad técnica en el ámbito de las competencias laborales, los que serán designados de conformidad a lo establecido en el reglamento, de la siguiente forma:*

- a) Un miembro designado por el Ministro de Trabajo y Previsión Social;*
- b) Un miembro designado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción;*
- c) Un miembro designado por el Ministro de Educación;*
- d) Tres miembros designados por las organizaciones de empleadores de mayor representatividad del país entre los representantes de los sectores productivos participantes del sistema;*
- e) Tres miembros designados por las centrales de trabajadores de mayor representatividad del país” (art. 5º).*

La función de los interlocutores no se agota en ese nivel directivo, sino que integran también los “Organismos Sectoriales de Competencias Laborales”, con competencias plenas en normalización:

---

33 Acceso a la ley: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29498.pdf>

34 Acceso a la ley: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=272829>

---

Chile. Ley N° 20.267

---

- *Título Tercero*  
*De los organismos sectoriales de Competencias Laborales*
- *Art. 13º. La Comisión deberá solicitar para el proceso de generación, adquisición y actualización de las unidades de competencias laborales, la participación de los sectores relacionados, por intermedio de un organismo sectorial de competencias laborales, que se constituirá para ese solo propósito y, cuya opinión deberá ser oída por la Comisión para los efectos de lo dispuesto en el art. 4º, letra d), de esta ley.*  
*Los sectores productivos y las organizaciones de trabajadores podrán requerir a la Comisión, por escrito, el inicio del proceso de identificación de unidades de competencias laborales por intermedio de estos organismos sectoriales.*
- *Art. 14º Son atribuciones de los Organismos Sectoriales de Certificación:*
  - a) *Elaborar las orientaciones estratégicas vinculadas a las Unidades de Competencias Laborales, en cuanto a su desarrollo y lineamientos metodológicos comunes que den consistencia al sistema;*
  - b) *Generar y actualizar la Unidad de Competencias Laborales, así como proponer a la Comisión su adquisición.**Los organismos sectoriales deberán estar compuestos, al menos, por representantes de la Administración Central del Estado, del sector productivo y de los trabajadores, y funcionarán con el apoyo metodológico y administrativo de la Secretaría Administrativa. La Comisión establecerá las normas reglamentarias que regularán su funcionamiento y duración.*

En España el tema de la formación profesional ocupacional ha constituido, desde los años 80, un objetivo del diálogo social a nivel nacional, y por ello conviene a los fines de esta publicación detenernos en la experiencia de ese país mediante la cita directa del informe del experto consultado, Antonio Baylos Grau.

Se recuerda en la respuesta de la encuesta que:

*“El sistema español se basaba de forma muy neta sobre los Acuerdos Interprofesionales bipartitos y tripartitos que ponían en marcha un mecanismo en torno a una Fundación Tripartita que gestionaba los recursos provenientes de las cuotas de formación recaudadas conjuntamente con las de seguridad social y desempleo, y organizaba el gasto de estos fondos en cursos y actividades de formación preferentemente. El sistema se gestionaba a nivel estatal hasta (que) una decisión del Tribunal Constitucional obligó a que participaran en el mismo las Comunidades Autónomas (regiones). Ello hizo que en ese nivel autonómico se realizaran asimismo acuerdos marco o acuerdos interprofesionales. En cualquier caso, el Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, de febrero del 2006, es posiblemente el acuerdo tripartito más importante en esta materia, que dio lugar a una regulación del gobierno (...). Además, con carácter general en los Acuerdos Marco de ámbito nacional que se han venido realizando en una serie ininterrumpida a partir del 2002 sobre la negociación colectiva, el tema de la formación y cualificación profesional ha formado parte de un epígrafe de la negociación. Esta misma tendencia se refuerza en los respectivos Acuerdos Marco regionales – de nivel autonómico – que suelen duplicar, precisándolos, los compromisos logrados en el nivel nacional!”*

El especialista referido es sumamente crítico con la evolución seguida a partir de 2012, “puesto que el tema se ha enajenado a la negociación colectiva y se dirige directamente por el gobierno sin abrirlo al diálogo social”.

La concertación con los actores sociales ha sido una praxis consolidada en Italia con particular referencia a la política del empleo y la formación, con múltiples niveles nacionales y regionales de consulta, que en muchos casos condujo a la realización de acuerdos, según informa Franca Fiacco. Entre las modalidades de acuerdos sobre formación continua, señala dos instrumentos: el convenio o contrato colectivo y los fondos interprofesionales para la formación continua.

Mediante los contratos colectivos se realizan diversos tipos de arreglos institucionales (paritarios, de coordinación sindical, instituciones autónomas, etc.) que en términos generales corresponden a la modalidad de creación de entidades bilaterales gestionadas autónomamente con o sin personería jurídica propia, que se ocupan de estudiar, monitorear y dirigir la política formativa a nivel nacional o regional, de gestionar las escuelas de formación profesional y de la promoción de la formación continua en la empresa. La adhesión es de tipo voluntario, ya que el vínculo y la contribución derivan de la aplicación del contrato colectivo.

Los fondos interprofesionales, por su parte, son organismos de naturaleza asociativa promocionados por las organizaciones de representación de las partes sociales a nivel nacional mediante acuerdos interconfederales. Actualmente se encuentran operativos 18 fondos, que de acuerdo a lo previsto en la Ley Nº 388/2000 pueden financiar planes formativos de empresa, sectoriales y territoriales.

En Uruguay, el gobierno con el apoyo de la OIT convocó en 2011 al “Diálogo Nacional por el Empleo”<sup>35</sup>, del que participaron más de 60 instituciones públicas y privadas. Luego de un proceso de elaboración y consultas, el diálogo se estructuró con base en cinco ejes temáticos que incluyeron: a) el empleo y la formación de los jóvenes; b) las políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral; c) la adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y demanda laboral; d) las políticas de empleo para diferentes fases del ciclo económico; y e) el empleo y las políticas a nivel micro y macro económico.

Cada eje, a su vez, se desagregaba en acuerdos base o transversales, en sub ejes temáticos y, en el caso que lo ameritara, preveía acuerdos específicos. El primero de los ejes incluyó un sub eje sobre “Educación y Formación Profesional”, del cual derivaron una serie de acuerdos específicos sobre la creación de un Sistema Nacional Integrado de Formación Profesional. Justamente, la continuidad de esta iniciativa fue uno de los efectos más importantes del Diálogo, que culminó con la creación de una Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional.

---

#### **Uruguay.** Cometidos de la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional:

---

- a) *Articular las ofertas de capacitación y formación profesional existentes con criterios de pertinencia y calidad;*
  - b) *Promover la investigación de necesidades presentes y proyectadas desde el sector productivo, el mercado de trabajo, las estrategias de desarrollo productivo y social del país;*
  - c) *Posibilitar el tránsito entre modalidades y trayectos de formación mediante el reconocimiento de saberes y la validación de conocimientos en forma independiente a la manera en que fueron adquiridos, incluida la certificación de competencias laborales para facilitar su reconocimiento en el ámbito productivo y laboral;*
  - d) *Definir criterios y procedimientos de evaluación continua a efectos de brindar garantía de la calidad de la oferta formativa;*
  - e) *Mantener intercambio con los organismos vinculados al desarrollo productivo del país para garantizar la pertinencia de la formación;*
  - f) *Contar con un sistema de información y difusión de la oferta formativa a los actores interesados, promoviendo el derecho a la educación a lo largo de la vida;*
  - g) *Promover una estrategia de comunicación que garantice la orientación a los usuarios efectivos y potenciales del sistema, a efectos de apoyarlos en la toma de decisiones a la hora de definir o continuar su trayectoria formativa.*
- 

35 Para ampliar: [http://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/uruguay/WCMS\\_191884/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/uruguay/WCMS_191884/lang--es/index.htm)

Otro de los efectos de los acuerdos alcanzados fue la elaboración y sanción de la Ley N° 19.133 sobre empleo juvenil<sup>36</sup>, norma tendiente a promover el trabajo decente de personas jóvenes vinculando el empleo con la educación y la formación profesional, sobre la cual se hace referencia en otro apartado de este trabajo.

Con el diálogo ya iniciado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) adicionó el tema de las "Políticas de empleo en territorio y ruralidad", abordado mediante un taller realizado en el interior del país.

---

36 Acceso a la ley: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19133>





3

Negociación colectiva  
y formación profesional:  
desarrollos recientes



### 3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y FORMACIÓN PROFESIONAL: DESARROLLOS RECIENTES

#### 3.1 Negociación colectiva sobre formación profesional: fundamentos y sistematización de contenidos

En un estudio clásico y fundamental sobre el tema, Oscar Ermida Uriarte y Jorge Rosenbaum<sup>37</sup> se preguntan porqué la negociación colectiva puede – y debe – regular la formación profesional.

El asunto merece diversas respuestas que los autores sintetizan en seis razones:

*“primeramente, porque dentro de ciertos límites, la autonomía colectiva tiene vocación de regular todos los temas laborales, todos los aspectos de las relaciones individuales y colectivas de trabajo. Más aún, algunas corrientes de opinión la privilegian sobre las fuentes heterónomas, en función de su carácter consensual y flexible. Y en relación con esta última particularidad, podría pensarse que las modernas necesidades de capacitación, maleables y cambiantes, pueden ser más ágilmente previstas por convenios colectivos, que por leyes y reglamentos*

(...)

*En segundo término, saltando de lleno al terreno más puramente jurídico, es del caso constatar, que en la dogmática jurídica, está ya prácticamente fuera de discusión la existencia de un derecho subjetivo del trabajador a la formación profesional (...) si estamos pues ante un derecho del trabajador, es claro que éste tiene participación y control en su desarrollo, para lo cual la negociación colectiva es un instrumento fundamental.*

(...)

*En tercer lugar, la formación profesional pone en juego muchos aspectos concretos de la relación de trabajo tradicional, tales como la categoría, la remuneración y la movilidad funcional, generando o afectando diversos derechos y obligaciones del empleador y del trabajador.*

(...)

---

<sup>37</sup> Ermida Uriarte, Oscar y Rosenbaum Rímolo, Jorge. Formación Profesional en la Negociación Colectiva. OIT/Cinterfor, 1998. P 15 – 17. <http://www.oitcinterfor.org/node/2167>

*En cuarto término, es conocida la importancia creciente de la formación en el lugar de trabajo. La capacitación profesional ya no es sólo un problema del sistema educativo, sino que forma parte también y cada vez más, del mundo del trabajo, concretándose en el puesto de trabajo, en el trabajo concreto.*

(...)

*En quinto lugar, irrumpe una razón de mérito, un argumento de conveniencia. A veces, la norma autónoma, precisamente por su carácter consensual y endógeno, resulta más eficaz que la ley o el decreto.*

(...)

*Y en sexto y último término, la negociación colectiva puede ser un buen instrumento de “relaborización” del aprendizaje, las pasantías y otras modalidades de contratación que, bajo pretexto de su finalidad formativa, a veces son privadas de su calidad de contratos de trabajo protegidos por el Derecho laboral”<sup>38</sup>*

La transcripción, si bien algo extensa, da base adecuada para retomar el tratamiento de la formación profesional en la negociación colectiva, esa forma privilegiada de diálogo social.

En una consideración general y preliminar, conviene recordar que la formación profesional es un tema de algún modo “reciente” en la negociación colectiva (pese a que los contratos de aprendizaje fueron contenido frecuente en el pasado) y de cierta manera un tema un tanto “sofisticado”, ya que lo primario y fundamental en los convenios o contratos (depende de la denominación nacional) colectivos es la fijación de las tarifas salariales.

El debate sobre la formación, cuando aparece en la negociación colectiva, no hace otra cosa que revelar la riqueza y evolución de esas relaciones laborales en particular, denotando un estadio “superior” de las relaciones de trabajo en la empresa, un sector o el país.

El ingreso del tema en la agenda de los actores sociales supone relaciones laborales que se elevan en la consideración de las meras y básicas condiciones remuneratorias, abarcando otras condiciones de trabajo y aspectos referidos a la organización del trabajo, la innovación, la competitividad, las políticas de gestión, ascenso y movilidad, y, la adaptabilidad a los cambios provocados por la mutación de los mercados, así como la ruptura del paradigma de la producción en serie y su tránsito a la producción ajustada.

Pablo Topet<sup>39</sup> ha sistematizado y clasificado las cláusulas sobre formación profesional en la negociación colectiva, distinguiendo entre “una serie de campos que pueden identificarse como los núcleos sobre los que se han asentado las regulaciones” (como las garantías al derecho a la formación, el modo de financiar las acciones, de gestionar los patrimonios afectados a la formación, la creación de organismos bipartitos con competencias diversas, etc.); y otras en que se vinculan de manera más indirecta (licencias pagadas de estudio, readaptación profesional, etc.).

La clasificación de las cláusulas de los convenios colectivos que efectúa el autor se muestra en el siguiente cuadro:

---

38 Ídem

39 Topet, Pablo. Op.cit p. 94 a 136.

1. *Enunciativas generales o programáticas;*
2. *Sobre tiempo libre de capacitación;*
3. *Realización de actividades de formación fuera del horario de trabajo;*
4. *Programas especiales de formación;*
5. *Institucionalización de comisiones bipartitas sobre formación profesional;*
6. *Formación continua;*
7. *Financiación de acciones de formación y capacitación;*
8. *Establecimiento del deber de formar a cargo del empleador;*
9. *Vinculadas a la participación ciudadana;*
10. *Programas de formación vinculados a la reducción de personal por razones económicas;*
11. *Relación formación y remuneraciones o productividad;*
12. *Formación profesional y polivalencia;*
13. *Formación y discapacidad;*
14. *Incentivos económicos para la formación o capacitación individual de los trabajadores;*
15. *Cláusulas que disponen la obligación de extender certificaciones sobre cursos o capacitación durante la vigencia de la relación laboral;*
16. *Desarrollo de los aspectos laborales de los contratos de aprendizaje o pasantías;*
17. *Deber de los trabajadores de formarse;*
18. *Formación a favor de familiares;*
19. *Promoción y ascensos supeditados a la formación;*
20. *Régimen de votos en comisiones de aplicación y seguimiento;*
21. *Preferencia de formación y capacitación vinculadas a cuestiones tecnológicas;*
22. *Criterios de articulación con unidades menores sobre formación profesional;*
23. *Cláusulas que disponen el derecho de capacitación para los empleadores;*
24. *Cláusulas que valorizan los conocimientos adquiridos;*
25. *Sobre información acerca de la formación profesional;*
26. *Formación profesional en formación sindical;*
27. *Específicas para trabajadores rurales;*
28. *Obligación empresarial de otorgar formación a trabajadores despedidos.*

Todas esas implicancias tiene o puede tener la inserción de la formación profesional en la negociación colectiva: es un elemento clave para apreciar la profundidad de las temáticas objeto de negociación y un índice revelador de la democratización de las discusiones en la empresa hacia una panoplia de asuntos progresivamente diversificados y constitutivos de una mayor compenetración de los actores con la suerte del establecimiento y consiguientemente del empleo.

Estas brevísimas consideraciones hacen prever que cualquier estudio de los sistemas de relaciones laborales muestren distancias siderales entre tradiciones y procesos de negociación (y por ende, de relaciones colectivas de trabajo) avanzados, como ocurre en países del cono sur como Argentina y Uruguay, respecto de otros casos en que las experiencias nacionales se encuentran atravesadas por dificultades de diversa índole.

### **3.2 Formas de intervencionismo estatal en la negociación colectiva. Breve referencia a los Comités Bipartitos de Capacitación en Chile (Ley 19.518)**

Entre los mayores obstáculos para el desarrollo, en la negociación colectiva, de elementos “sofisticados” como la formación profesional, figuran de manera prevalente en América Latina aquellos sistemas muy incididos por la intervención legislativa, que burocratiza y procedimentaliza excesivamente los procesos de negociación colectiva y restringe fuertemente la libertad sindical y la autonomía negocial.

La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha observado de manera reiterada a la mayor parte de los países latinoamericanos por contar con legislaciones restrictivas de la actividad sindical y de la negociación colectiva, o por amparar prácticas negadoras de estos derechos.

La debilidad sindical en muchos países prohija este tipo de normativas heterónomas desproporcionadas y termina siendo rehén de “convenios” o “contratos colectivos” de protección patronal que desnaturalizan absolutamente el derecho a la negociación colectiva, haciendo de ésta una simple apariencia.

Otra forma de intervencionismo excesivo aparece cuando, amparándose en la necesidad de arbitrar mecanismos para dar reconocimiento a la “mayor representatividad” de los sindicatos en sistemas de pluralismo sindical, la Administración del Trabajo (por lo común los Ministerios de Trabajo) inciden en la determinación de la representatividad de manera discriminatoria, privilegiando con derechos exclusivos a sindicatos afines al gobierno de turno.

El otorgamiento de derechos exclusivos al sindicato más representativo ha sido considerado una práctica violatoria del Convenio Internacional del Trabajo N° 87<sup>40</sup> por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Bueno es decir también que muchos sindicatos se prestan a esa maniobra para mantener espacios de poder, al costo de renunciar a su autonomía ante el Estado y la esfera política partidaria.

Estos elementos contextuales resultan indispensables para enmarcar adecuadamente los problemas “sistémicos” en que deben estudiarse las formas de recepción de la formación profesional por la negociación colectiva.

Evidentemente, en los países en que la negociación sufre más restricciones, o se encuentra de algún modo desnaturalizada por los mecanismos antedichos, poco podrá encontrarse en materia de negociación de la formación.

Por lo tanto, la formación profesional en la negociación colectiva depende del reconocimiento y del respeto de la libertad sindical, de modo que ese presupuesto determina totalmente la negociación de cualquier aspecto en particular como es el caso de la formación profesional.

---

40 Acceso al Convenio: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312232:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO)

El nivel de maduración del sistema de relaciones laborales y de los espacios que se acuerdan a la actividad autónoma de los actores del mundo del trabajo - extremos muy ceñidos al control estatal en la mayor parte de los países de América Latina - son por tanto circunstancias a valorar en cualquier estudio sobre contenidos de la negociación.

Un caso de interés es el de Chile, una de las legislaciones más intervencionistas en materia de negociación colectiva, a tal punto que ha merecido repetidas observaciones de los organismos de control normativo de la OIT.

Sin embargo, resulta de utilidad verificar los perfiles ciertamente complejos que reviste la normativa específica existente sobre negociación colectiva de la formación profesional a nivel de la empresa, que presenta algunas aristas de interés y otras que desde luego no quedan fuera de la crítica severa.

Se trata de un caso en que, al menos de manera parcial, la intervención legislativa en el plano de las relaciones colectivas de trabajo se orienta a promover la negociación colectiva sobre formación profesional.

Concretamente la Ley N° 19.518 (1997) crea espacios de diálogo a nivel de los actores sociales, como el Consejo Nacional de Capacitación y Consejos Regionales de Capacitación y, fundamentalmente, los Comités Bipartitos de Capacitación a nivel de la empresa.

Estos Comités son obligatorios para empresas con 15 o más trabajadores y tienen “el objetivo de promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad y la calidad de los procesos y productos”<sup>41</sup>. Las funciones de los Comités consisten en acordar el o los programas de capacitación ocupacional de la empresa, su evaluación y asesorar a la dirección de la empresa en materias de capacitación”. Los eventuales acuerdos que se alcancen en los Comités tienen efecto en la cuantía del subsidio que se recibirá por las acciones de capacitación, ya que en ese caso la empresa podrá descontar en las acciones de capacitación hasta un 20% adicional al monto del gasto imputable a ese concepto.

Los Comités se encuentran integrados por representantes de la empresa y de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, y aquí puede verse el punto de mayor dificultad que presenta la referida norma.

El tono intervencionista un tanto desmesurado se denota en la reglamentación de la elección de los representantes de los trabajadores, que combina las categorías de sindicalizados y no sindicalizados según porcentajes preestablecidos en la norma.

En concreto, para el caso de los trabajadores sindicalizados, si representan más del 75% de la totalidad, eligen a tres representantes. Si son entre el 75 y el 50% eligen dos representantes y si son menos del 50% y más del 25% eligen a un representante. Los trabajadores no sindicalizados, de manera inversa, tienen tres representantes en el caso que los sindicalizados sean menos del 25% de la empresa o cuando no existe sindicato. Alcanzan a dos representantes si la cantidad de sindicalizados es inferior al 50% y superior a 25% y un representante si los sindicalizados constituyen entre el 51 y el 74%.

---

41 Los datos se tomaron del documento “Evaluación de resultados e impacto del accionar de los Comités Bipartitos de Capacitación en la gestión de capacitación de empresas privadas” realizado por consultores Guernica a pedido del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE de Chile.

Las decisiones se adoptan mediante el acuerdo de la mayoría de los representantes de ambos estamentos.

La previsión de acordar la participación de trabajadores no sindicalizados resta márgenes de reconocimiento a la figura de la organización sindical, y deja planteadas dudas sobre si se observa estrictamente el Convenio N° 154<sup>42</sup>, ya que el cauce de la representación de trabajadores electos no debería habilitarse en desmedro de la existencia de sindicatos organizados.

Las opiniones de los actores sobre el funcionamiento del sistema están divididas, y el tono crítico que desprenden tiene fundamentos distintos.

Si bien se reconoce que constituyen ámbitos de participación de los trabajadores y que contribuyen a una distribución más equitativa de los recursos existentes para la capacitación, lo cierto es que para algunos empresarios este sistema afecta el derecho de la empresa a decidir en función de sus intereses estratégicos y, por otra parte, se aduce que el requerimiento del consenso no redundaría en mejores decisiones. Desde el punto de vista de los trabajadores, observan que no disponen de suficiente información, que el sistema reproduce la asimetría de poderes al interior de la empresa y que no ha obrado en resguardo de los tiempos de los trabajadores asegurando horarios de capacitación durante la jornada ordinaria.

### 3.3 Algunas buenas prácticas de negociación sobre formación

La investigación propuesta en la encuesta no indagó acerca del diálogo social global, cuyo producto más característico han sido los acuerdos marco globales suscritos por secretariados profesionales y empresas multinacionales con contenidos a menudo tomados de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales<sup>43</sup>.

Si bien estos acuerdos presentan analogías con la negociación colectiva tradicional y además incluyen con frecuencia cláusulas sobre formación profesional, se estimó que no era el momento de encarar su estudio, optándose por un objeto más acotado en esta oportunidad.

En cuanto al análisis de algunos casos nacionales, corresponde decir que en Argentina la participación de la temática de la formación en la negociación colectiva se ha mantenido pese a los avatares sufridos en los primeros años del decenio del 2000, según deja consignado la experta consultada.

A nivel de las políticas laborales, luego de la crisis se tomaron medidas legislativas tendientes a recomponer el escenario de la negociación, re/centralizándola sectorialmente, imponiendo la inmodificabilidad de las cláusulas convencionales in peius por la negociación en la empresa y planteando un retorno a la ultraactividad de los contratos colectivos.

La revitalización de la negociación colectiva hizo que el campo de aplicación de las normas convencionales se ampliara significativamente en el período iniciado en 2004.

42 Acceso al Convenio: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312299:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312299:NO)

43 Para la OIT, los acuerdos marco constituyen una "respuesta a las cadenas de producción mundiales, al incremento del comercio internacional y a la mayor interdependencia económica imperantes en la actualidad. Aunque no encajan exactamente en ninguna de las categorías de relaciones laborales, cabe considerarlos como una forma de diálogo social internacional". Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004 "Organizarse en pos de la justicia social", Memoria del Director General. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo, Informe I (B), p. 77



En ese marco, la tradicional y prevalente temática salarial ha visto crecer la incidencia de otros temas, como el caso de la formación profesional, sesgo seguramente mayoritario dentro del concepto de “condiciones laborales”, negociadas en el 64% de los casos según los datos oficiales. No es posible determinar en concreto la participación de la formación dentro del concepto de “condiciones laborales”, ya que el informe no da cuenta de datos desagregados.

Resulta muy interesante la política de promoción proveniente del propio MTEySS, que establece cláusulas modelo para la negociación colectiva sobre formación profesional y promueve la figura del “Comité de Capacitación Laboral” como ámbito paritario de tratamiento, facilitando asimismo el acuerdo sobre cláusulas orientadas al financiamiento de las actividades de capacitación y formación profesional.

La negociación colectiva en España presenta cláusulas sobre formación profesional, tanto en los convenios sectoriales – estatales, autonómicos o provinciales – como en los convenios de empresa. El informe nacional, citado anteriormente, aclara que

*“la problemática de la formación va asociada a la del empleo, y por tanto la formación profesional se incluye dentro de las denominadas “cláusulas de empleo” de la negociación colectiva, las que tienen una larga tradición contractual”.*

A las fórmulas de inserción laboral, como el contrato de aprendizaje, se adicionan asimismo compromisos que presentan cierta afinidad, como becas en prácticas, casos en que se regula el contenido formativo que obligatoriamente deben tener, así como su control externo y su utilización “en términos no abusivos” y las transiciones de las etapas formativas a la plena inserción laboral por tiempo indefinido.

El informe sigue diciendo que:

*“En otros sectores muy específicos, como en las empresas de trabajo temporal, la negociación colectiva precisa las obligaciones de formación entre la empresa usuaria y la empresa prestataria”.*

Este es un tema de vital importancia en términos de derechos de las personas en procesos de tercerización que muchas veces van acompañados de precarización de las relaciones de trabajo.

Finalmente, se indica que:

*“un territorio que se entrecruza con la formación profesional es el de la cualificación profesional así como en el desarrollo del derecho individual de los trabajadores a la formación y a la promoción profesional, sobre los cuales existe una frecuente regulación convencional en algunos de los aspectos enfocados”.*

En el caso uruguayo, el deber de formar por parte del empleador ha sido entendido como una de las obligaciones emergentes del contrato de trabajo con base, entre otras consideraciones, en: a) el deber del empleador de proporcionar elementos necesarios – materiales e inmateriales – para posibilitar el cumplimiento de la prestación de trabajo, y b) la circunstancia de ningún modo menor de que el derecho a la formación profesional está reconocido en normas sobre derechos humanos y que dichas normas tienen un efecto “horizontal” en la relación de trabajo, obligando al empleador a cumplir con las mismas por ser el sujeto pasivo de la relación<sup>44</sup>.

44 Barretto Ghione, Hugo. La obligación de formar a cargo del empleador. Una revisión del derecho del trabajo en clave de formación. Montevideo, FCU, 2001

Retomando el caso español, en la actual coyuntura de crisis siguen siendo importantes los acuerdos sectoriales – convenios colectivos de sector, de ámbito estatal – “cuyo contenido específico es la formación profesional para el empleo”, como el caso del último pactado en el sector del transporte aéreo, publicado en agosto de 2014. En el nivel de la empresa, y para el caso de las de mayor porte, es frecuente encontrar acuerdos que desarrollan planes formativos para determinados centros o líneas de producción.

En Uruguay la negociación colectiva tiene fuente en la que se establece para la fijación de los salarios mínimos a través de Consejos Sectoriales Tripartitos (Consejos de Salarios), que incluye desde su adopción por ley en 1943 la competencia de reglamentar el aprendizaje. En las distintas convocatorias de los Consejos de Salarios ha sido frecuente el acuerdo sobre licencias por estudios y hasta la concertación, en un caso, de instituciones bipartitas sobre formación y el acuerdo para el establecimiento de programas de capacitación, como ha ocurrido en el sector de la industria de la construcción. Procesos incipientes vienen configurándose en otros sectores, como en la industria metalúrgica, en la celulosa y el papel, etc.

En Brasil las respuestas a la encuesta dan cuenta, por ejemplo, del acuerdo entre el Sindicato de los Metalúrgicos del ABC y la multinacional Mercedes-Benz, el que incluye cláusulas sobre formación profesional para los trabajadores de la fábrica de São Bernardo do Campo, en el Estado de San Pablo.

El acuerdo se materializa mediante la adhesión de la empresa al programa “Trabalho e Cidadania” creado por el sindicato con base en experiencias canadienses. Este programa consiste en que un día por año los trabajadores son liberados de sus funciones laborales para que cuenten con tiempo para estudiar y debatir sobre formación y relaciones de trabajo; una actividad realizada por el sindicato y cuyos salarios quedan a cargo de la empresa.

El objetivo que se persigue es que el trabajador pueda conocer mejor aspectos tales como la contratación colectiva, la política sindical, la seguridad en el trabajo, los cálculos de las partidas salariales y otros asuntos vinculados a las relaciones individuales y colectivas.

El acuerdo parece evocar al Convenio Internacional N° 140, sobre licencia pagada de estudios, en su faz de “formación sindical”.

En Colombia, según opinión de una fuente sindical recabada por Carlos Patiño,

*“los trabajadores siguen concentrados principalmente en sus reivindicaciones económicas y sindicales y campos como los de la readaptación profesional y la capacitación técnica se presentan de manera muy escasa en los pliegos de los sindicatos”.*

Sin embargo, la investigación realizada por el experto citado arroja algunos datos interesantes recogidos en los sistemas de información sindical:

**Colombia.** Convenios que incluyen normas sobre beneficios educativos para hijos y beneficiarios. 30 de septiembre de 2010: ver en

[http://ens.org.co/apc-aa-files/40785cb6c10f663e3ec6ea7ea03aaa15/11\\_SISLAB\\_2013\\_1.pdf](http://ens.org.co/apc-aa-files/40785cb6c10f663e3ec6ea7ea03aaa15/11_SISLAB_2013_1.pdf)

*Beneficios constatados:*

- *Auxilios educativos para beneficiarios del trabajador o pensionado*
- *Auxilios educativos para hijos que cursen primaria*
- *Auxilios educativos para hijos que cursen secundaria*
- *Auxilios educativos para hijos que cursen preescolar*
- *Auxilios educativos para hijos que cursen estudios universitarios*
- *Concesión becas para estudio a los beneficiarios del trabajador*
- *Auxilios educativos para hijos que cursen educación técnica*
- *Auxilios educativos o becas para educación especial de los hijos del trabajador*
- *Establecimiento de fondo de auxilios educativos para beneficiarios del trabajador*
- *Garantía de continuidad del auxilio o beca de escolaridad en caso de invalidez o fallecimiento del trabajador*
- *Auxilios para útiles o textos escolares*
- *Establecimiento de fondo de préstamos educativos para beneficiarios del trabajador*
- *Establecimiento de un comité paritario para desarrollar políticas de apoyo a la educación del trabajador y su familia*
- *Auxilios educativos o becas educativas para educación o capacitación no formal*
- *Determinación de sostenimiento de centros educativos por parte de la empresa*
- *Auxilios educativos para esposas (os) que cursen secundaria*
- *Auxilios educativos para esposas (os) que cursen estudios universitarios*
- *Auxilios educativos para esposas (os) que cursen educación técnica*
- *Determinación del tipo de programas de educación que son financiados*
- *Establecimiento del servicio de sala-cunas y guarderías para los hijos de los trabajadores*
- *Auxilios parciales o totales para transporte escolar de los hijos de los trabajadores*
- *Auxilios educativos para esposas (os) que cursen primaria*
- *Establecimiento de auxilio de sostenimiento para los centros o programas educativos*
- *Auxilios educativos para cursos preparatorios pruebas ICFES y para ingreso a la universidad*
- *Prestación de servicio de transporte escolar por parte de la empresa*
- *Auxilios educativos o becas especiales para los hijos de los trabajadores con mejor puntaje en las pruebas ICFES*
- *Creación de fondo financiado por la empresa para beneficiar con auxilios, becas y/o préstamos a los mejores bachilleres.*

*Fuente: Escuela Nacional Sindical, Sistema de Información Sindical y Laboral (Sislab), Subsistema Convenios Colectivos de Trabajo (Siscon), tomando como base una muestra de 166 convenios colectivos de trabajo.*

En Costa Rica la negociación se concentra en el sector público, donde encontramos convenciones colectivas de trabajo que han abordado la formación profesional y la capacitación desde el ángulo de las licencias para estudio y capacitación, el desarrollo de programas institucionales de formación

profesional y capacitación, becas para estudio, incentivos económicos relacionados con la carrera profesional, etc.

En Italia, los fondos paritarios interprofesionales sobre formación continua a que hemos hecho referencia, y que se encuentran vigentes a la fecha del informe de Franca Fiacco, son los que se indican seguidamente:

<b>FONDOS INTERPROFESIONALES</b>	<b>ORGANIZACIONES PROMOTORAS</b>
<b>Fon.Coop</b> <i>Fondo per la formazione continua nelle imprese cooperative</i>	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop; Cgil; Cisl; Uil
<b>Fon.Ter</b> <i>Fondo per la formazione continua del terziario</i>	Confesercenti; Cgil; Cisl; Uil
<b>Fond.E.R.</b> <i>Fondo per la formazione continua negli enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa</i>	Agidae; Cgil; Cisl; Uil
<b>Fondimpresa</b> <i>Fondo per la formazione continua (delle imprese)</i>	Confindustria; Cgil; Cisl; Uil
<b>Fondir</b> <i>Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario</i>	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; ManagerItalia; FederDirredito; Sinfub; Fidia
<b>Fondirigenti</b> <i>Fondo per la formazione continua dei dirigenti delle aziende produttrici di beni e servizi</i>	Confindustria; Federmanager
<b>Fondo Artigianato Formazione</b> <i>Fondo per la formazione continua nelle imprese artigiane</i>	Confartigianato; Cna; Casartigiani; Cgil; Cisl; Uil; Clai
<b>Fondo Dirigenti PMI</b> <i>Fondo dei dirigenti delle piccole e medie imprese industriali</i>	Confapi; Federmanager
<b>Fondo Formazione PMI</b> <i>Fondo per la formazione continua nelle PMI</i>	Confapi; Cgil; Cisl; Uil
<b>Fondoprofessionisti</b> <i>Fondo per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende ad essi collegate</i>	Confprofessionisti; Confedertecnica; Cipa; Cgil; Cisl; Uil
<b>For.Te</b> <i>Fondo per la formazione continua del terziario</i>	Confcommercio; Confetra; Cgil; Cisl; Uil
<b>For.Agrì</b> <i>Fondo per la formazione continua in agricoltura</i>	Confagricoltura; Coldiretti; Cia; Cgil; Cisl; Uil; Confederdia
<b>FonArCom</b> <i>Fondo per la formazione continua nel comparto del terziario, dell'artigianato e delle piccole e medie imprese</i>	Cifa – Confederazione italiana federazioni autonome; Conf.s.a.l. – Confederazione sindacati autonomi lavoratori
<b>Fondo Banche Assicurazioni</b> <i>Fondo per la formazione continua nei settori del credito e delle assicurazioni</i>	Abi; Ania; Cgil; Cisl; Uil
<b>Formazienda</b> <i>Fondo per la formazione continua nel comparto del commercio, del turismo, dei servizi, delle professioni e delle piccole e medie imprese</i>	Sistema Commercio e Impresa; Conf.s.a.l.
<b>Fonditalia</b> <i>Fondo per la formazione continua nei settori economici dell'industria e piccole e medie imprese</i>	Federterziario; Ugl
<b>Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali</b> <i>Fondo per la formazione continua nei Servizi Pubblici Industriali</i>	Confservizi (Asstra-Federambiente Federutility); Cgil; Cisl; Uil
<b>Fo.In.Coop</b> <i>Fondo per la formazione continua nei settori economici della cooperazione</i>	Unci – Unione nazionale Cooperative italiane; Conf.s.a.l. – Confederazione sindacati autonomi lavoratori
<b>Fondolavoro</b> <i>Fondo per la formazione continua delle Micro, Piccole, Medie e Grandi Imprese</i>	Unsic – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori; Ugl

Un caso peculiar es el de México, cuya Ley Federal del Trabajo<sup>45</sup> (LFT) ha dedicado históricamente atención a la “capacitación y adiestramiento” de los trabajadores, siendo desde ese punto de vista una legislación pionera en América Latina.

Sin embargo, en el informe de Alfredo Sánchez Castañeda se señalan algunos retrocesos y una práctica empobrecedora de esos contenidos legales promisorios.

Estrictamente, dice el informe: en la LFT no existe un derecho a la negociación colectiva, sino una obligación legal del empleador de celebrar un contrato colectivo merced lo dispuesto en el art. 387 de la normativa citada:

*“...El patrón que emplee trabajadores miembros de un sindicato tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo. Si el patrón se niega a firmar el contrato, podrán los trabajadores ejercitar el derecho de huelga...”*

Bajo esa premisa, que el experto atribuye a la influencia del derecho europeo continental, la LFT regula el contrato colectivo y no refiere (tampoco) al derecho a la negociación colectiva, término que no aparece mencionado en ese cuerpo normativo. En cuanto al contenido del contrato colectivo, la LFT incluye expresamente las cláusulas relativas a la capacitación y adiestramiento en el conjunto de otras más “típicas”, como son, por ejemplo, la duración del contrato por tiempo indeterminado o determinado, la jornada de trabajo, el monto de los salarios, las cláusulas relativas a la integración y funcionamiento de las comisiones que deben integrarse de acuerdo a la ley y, en general, las disposiciones que establezcan de manera autónoma las partes del contrato colectivo (art. 391).

Pese a esa positiva afirmación de la ley acerca de la obligación del empleador de negociar planes y programas de capacitación y adiestramiento, ocurre en la realidad que la ausencia de una negociación colectiva efectiva impide, en la práctica, la aplicabilidad de los derechos a la formación tan explícitamente reconocidos.

El informe señala que: “Garantizar la capacitación y adiestramiento, sin los mecanismos para hacerla efectiva, termina minándola” y ello en virtud de que los trabajadores, “al no involucrarse permanentemente” sino “sólo anualmente o cada dos años a través de sus sindicatos en la celebración de un contrato colectivo, terminan desconociendo sus derechos, porque no participan en su ejercicio y puesta en práctica”.

Como puede apreciarse, la real configuración de los sistemas de relaciones colectivas de trabajo en su aplicación práctica determina la suerte de la negociación sobre formación profesional: pese a una legislación, a priori, “bien intencionada”, en la realidad las cláusulas sobre formación no tienen efectividad.

Esta debilidad del sistema mexicano de negociación colectiva impacta muy fuertemente en la formación profesional que pueda generarse a través de los mecanismos autónomos, la cual será siempre débil, quedando limitada a las iniciativas unilaterales que realicen las grandes empresas, según concluye el experto consultado.

La reforma laboral de 2012 ha restringido, además, el alcance de la obligación del empleador de pactar cláusulas sobre capacitación y adiestramiento, según veremos en la sección siguiente.

45 Acceso a la norma: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>



4

Cambios en la institucionalidad  
de la formación profesional  
y en el contrato de aprendizaje





## 4. CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EN EL CONTRATO DE APRENDIZAJE

La encuesta también se propuso verificar la existencia de reformas legislativas recientes en materia de relaciones laborales que contuvieran regulaciones sobre formación profesional.

El caso mexicano que viene de mencionarse es bastante ilustrativo de la interacción entre reforma laboral y formación profesional, pero quedan todavía algunas cuestiones por desarrollar que son de interés para nuestro tema.

Nos referimos a los cambios operados en la relación de aprendizaje (no siempre laboral) y en las instituciones tripartitas de formación profesional.

Naturalmente que en este último caso solo abordaremos los aspectos que tienen que ver estrictamente con la formación en el diálogo social y en la participación, dejando de lado todo otro universo de modificaciones que se han operado en estas instituciones en los últimos años.

De las respuestas obtenidas se desprende que ambos extremos – reglamentación del aprendizaje e institucionalidad de la formación profesional – han tenido profusos cambios que han impactado en el campo de la formación, el diálogo social y las relaciones laborales.

### 4.1 Aprendizaje e inserción laboral de los jóvenes

La temática de la formación profesional aparece con singular fuerza en las normas sobre incentivo del empleo juvenil, con presencia más difusa y general en las leyes de educación y en las que atraen el concepto de trabajo decente a la órbita legislativa. La razón de esta prevalencia de las propuestas sobre incentivo al empleo de los jóvenes parece obvia si reparamos en las dificultades de ingreso al mercado de trabajo que sufre la franja de personas que va de los 18 a los 25 o 29 años, presentando en todos los países tasas de desempleo superiores a la media, con especial referencia al caso de las mujeres.

Dependiendo de las tradiciones y de las configuraciones de cada ordenamiento, la formación y el trabajo de los jóvenes han sido encaminados a través del contrato de aprendizaje o mediante normas más generales de incentivo del empleo juvenil, enfoque que admite mayores tipologías contractuales, muchas de las cuales no tienen un componente de capacitación y se reducen simplemente a otorgar beneficios fiscales o subsidios al empleador o variables márgenes de flexibilidad laboral como medios de promover la contratación.

Entre las modalidades del aprendizaje, corresponde recordar que Barbagelata, en otra aportación fundamental a los estudios sobre formación y trabajo, había delineado los rasgos actuales de su reglamentación legal<sup>46</sup>:

---

46 Barbagelata, Héctor Hugo. 2003. Op.cit. p. 68 a 77

- a) *En muchos ordenamientos jurídicos se ha completado el proceso por el cual el de aprendizaje ha pasado a ser reconocido como una variedad del contrato de trabajo;*
- b) *Como corolario de la aceptación de esa condición, el aprendiz queda bajo el amparo de la normativa en materia de seguridad social;*
- c) *En algunos Estados, no obstante, siendo el aprendiz un trabajador, la legislación admite algunas restricciones a sus derechos, fundamentalmente en materia de contingencias sociales;*
- d) *Las legislaciones prevén una “muy intensa preocupación por los aspectos relativos a la formación”, como por ejemplo la existencia de dispositivos para refrendar la calificación profesional obtenida por la vía del aprendizaje;*
- e) *La relación de aprendizaje está sujeta, en muchos países, a una doble consideración legislativa: en el ámbito laboral y en el de la formación y sus instituciones;*
- f) *Las fuentes jurídicas del contrato incluyen no solamente instrumentos de carácter legal, sino también, decretos y aún acuerdos en las Instituciones de Formación Profesional, que concurren en su conjunto para reglamentar el aprendizaje; en el caso de la Unión Europea, el autor menciona la importancia que tiene la contratación colectiva;*
- g) *En algunos Estados (el autor refiere, por ejemplo, a Colombia) las disposiciones sobre el aprendizaje “son muy copiosas y hay un constante proceso de correcciones y adiciones en que se trata de contemplar a todos los componentes de la figura y de regular los aspectos complementarios atinentes a la formación”;*
- h) *Finalmente, consigna el autor que “dentro de las previsiones que suelen encontrarse en las normas sobre aprendizaje, se encuentra la imposición de la obligatoriedad para las empresas de formar un determinado número de aprendices”. Agrega que: “Esa fórmula, que continua imperando en algunos países, especialmente en América Latina por influencia del modelo brasileño, es recogida, con diferentes porcentajes, en textos adoptados en los últimos años.”*

Las modificaciones operadas en los últimos años en los contratos de formación y trabajo parecen apegarse a estas tendencias identificadas por Barbagelata.

En Colombia, un país que tiene una larga experiencia en materia de contrato de aprendizaje, muy incidida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Ley N° 789 (2002)<sup>47</sup> lo define como:

*“una forma especial dentro del derecho laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporciona los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario” (art. 30).*

47 Acceso al texto de la ley: <http://historico.presidencia.gov.co/leyes/2003/enero/leylabo.htm>

Nótese que si bien se reconoce que estamos ante una modalidad contractual laboral (literal a. de los rasgos que mencionaba Barbagelata), también es cierto que no se considera “salario” la contraprestación percibida por el joven, designándola como “sostenimiento mensual”, en una semántica que no tiene antecedentes en el ámbito del derecho del trabajo, y que inclina al aprendizaje así reglamentado hacia ciertas formas de flexibilidad que el autor señala en el literal c. del texto citado.

En la ley colombiana el aprendizaje continúa dependiendo de una “cuota” a cumplir por los empresarios, según anotaba también Barbagelata como típico de algunos ordenamientos, herederos de la tradición brasileña del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial de Brasil (SENAI):

*“Las empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15), se encuentran obligadas a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñen” (art. 32).*

Conservando por tanto la “ortodoxia” del modelo de contrato de aprendizaje con cuota obligatoria para el empresario, la ley colombiana fija las condiciones para la cobertura de los porcentajes, los cuales van a depender de la existencia de los oficios que se estipulan en un listado:

*“Podrán ser objeto del contrato de aprendizaje en cualquiera de sus modalidades, todos los oficios u ocupaciones que requieran de capacitación académica integral y completa para su ejercicio y se encuentren reconocidos como propios de formación educativa técnica – profesional, tecnológica o profesional universitaria titulada, de conformidad con los parámetros generales establecidos por las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 (...) el SENA publicará periódicamente el listado de oficios y especialidades por región, respecto de los cuales ofrece programas de formación profesional integral, sin perjuicio de que puedan ser objeto de este contrato de aprendizaje los oficios u ocupaciones que requiriendo de capacitación de conformidad con el inciso primero de este artículo, no cuenten con programas y cursos de formación impartidos en esa institución.*

*La etapa lectiva o de formación profesional integral de tales oficios podrá ser realizada por el SENA, en instituciones educativas o especializadas reconocidas por el Estado, o directamente en la empresa previa autorización del SENA, de conformidad con lo establecido por la presente reglamentación” (art. 36).*

La ocasión es propicia para destacar una vez más los paralelismos existentes entre las líneas de tendencia que señalaba Barbagelata y el modelo de contrato de aprendizaje de Colombia, que vincula de manera indisoluble el oficio a desempeñar por el joven con aquellos que se ofrecen en la institucionalidad educativa.

De paso, obsérvese también cómo el contrato de aprendizaje es regulado por más de una vía: en primer lugar, por la Ley N° 789 objeto de estos comentarios, pero también por las reglamentaciones internas del SENA durante el período “lectivo” y por la circunstancia, en definitiva decisoria, de si el oficio considerado está o no contemplado en el listado que prevé la institucionalidad educativa.

Esta fuerte incidencia de la institucionalidad de la formación profesional en las relaciones laborales y sus modalidades de contratación, puede apreciarse también en las prescripciones existentes para el caso de la formación en la empresa:

*“Las empresas que deseen impartir directamente la formación educativa a sus aprendices requerirán de autorización del SENA para dictar los respectivos cursos, para lo cual deberán cumplir las siguientes condiciones:*

- 1. Ofrecer un contenido de formación lectiva y práctica acorde con las necesidades de la formación profesional integral y del mercado de trabajo;*
- 2. Disponer de recursos humanos calificados en las áreas en que ejecuten los programas de formación profesional integral;*
- 3. Garantizar, directamente o a través de convenios con terceros, los recursos técnicos, pedagógicos y administrativos que garanticen su adecuada implementación;(…)” (art. 38).*

En cuanto a las normas que enmarcan la formación profesional de los jóvenes en normativas más amplias y ambiciosas sobre empleo juvenil, encontramos dos recientes, con propuestas muy distintas y que han coincidido casi en el tiempo.

En primer lugar, la Ley N° 30.288 (2014)<sup>48</sup> en Perú crea un régimen laboral especial para la contratación de jóvenes entre 18 y 24 años.

La norma:

*“Tiene por objeto mejorar la empleabilidad y promover la contratación de jóvenes desocupados para que cuenten con mayores oportunidades de acceso al mercado laboral a través de un empleo de calidad con protección social” (art. 1°).*

Se trata de una contratación sumamente flexible “de salida”, ya que desde el punto de vista del plazo se dispone que:

*“El contrato laboral juvenil debe celebrarse en forma escrita, a plazo determinado de por lo menos un (1) año, con un período de prueba de sesenta (60) días calendario.*

*Una vez vencido el plazo del contrato, este podrá ser renovado por períodos de al menos seis (6) meses. El plazo máximo de duración de un contrato laboral juvenil, incluyendo sus prórrogas en la misma empresa, es de tres (3) años siempre que el joven mantenga su edad entre los dieciocho (18) y veinticuatro (24) años inclusive” (art. 7°)*

Los derechos del trabajador sufren otras restricciones, fundamentalmente en lo referido a la seguridad social:

*“Los jóvenes trabajadores son afiliados obligatorios al seguro social en salud y, en los casos que corresponda, serán asegurados obligatorios al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, de acuerdo a las normas que lo regulan” (art. 15).*

<sup>48</sup> Luego de terminada la etapa de edición del presente libro, la Ley N° 30.288 fue derogada el 26 de enero de 2015. No obstante, se mantienen los comentarios a dicha norma por considerarse de interés conocer los alcances de una política laboral que vinculó la formación y la empleabilidad con las soluciones flexibilizadoras de la legislación laboral.

Acceso a la norma: <http://www.mintra.gob.pe/normaCompletaSNIL.php?id=3812>.

El empleador cuenta entre sus obligaciones la de:

*“f) Proporcionar a los jóvenes capacitación para el trabajo, a fin de mejorar su formación laboral y sus capacidades para el desarrollo de sus labores y el incremento de la empleabilidad y productividad, para lo cual se pueden acoger al incentivo previsto en el artículo 20 de la presente norma” (art. 19º).*

En cuanto a los beneficios para las empresas, el art. 20º establece que:

*“Las empresas que contraten jóvenes bajo este régimen especial tienen derecho a un crédito tributario contra el Impuesto a la Renta equivalente al monto del gasto de capacitación de jóvenes contratados bajo este régimen, siempre que no exceda al dos por ciento (2%) de su planilla anual de trabajadores del ejercicio en que devenguen dichos gastos”.*

La norma ha sido criticada por la doctrina laboralista peruana por entenderse que responde a una línea flexibilizadora sin contrapartidas, ya que se duda mucho que pueda esperarse algún efecto en la mejora de las condiciones de empleo para los jóvenes.

Más compleja es la Ley uruguaya Nº 19.133 (2013) sobre trabajo decente juvenil, cuyo objeto radica en:

*“promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.*

*A tal efecto, regula instrumentos tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, así como la realización de prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación y la promoción de emprendimientos juveniles autónomos” (art. 1º)*

Las acciones y programas para promover el empleo “decente” de los jóvenes serán coordinados por el MTSS más una serie de organismos públicos vinculados a la formación y educación; otra serie de organismos públicos de diverso nivel podrán impulsar la contratación de jóvenes en empresas privadas según las modalidades contractuales creadas en la propia ley. Las empresas podrán ser beneficiarias de subsidios para la contratación, dependiendo de la modalidad.

Los contratos de inserción laboral juvenil previstos en la Ley Nº 19.133 son los de primera experiencia laboral, el de práctica laboral para egresados, el de trabajo protegido joven y el de prácticas formativas en la empresa, que resulta el que mayor componente de capacitación presenta, asimilable al aprendizaje tradicional:

*“La práctica formativa en empresas es aquella que se realiza en el marco de propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral de entidades educativas o formativas, con el objeto de profundizar y ampliar los conocimientos de forma que permita al o a la joven aplicar y desarrollar habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridas en la formación y que son requeridas por la realidad productiva.*

*El Poder Ejecutivo fijará los requisitos que deberán cumplir las propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral para participar en la presente modalidad” (art. 19º).*

*“La institución educativa y la empresa acordarán por escrito las condiciones de trabajo del o de la joven, las que deberán ser aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

*La práctica formativa no podrá exceder de un máximo de sesenta horas ni representar más del 25% (veinticinco por ciento) en la carga horaria total del curso, sin que sea menester contar con una remuneración asociada al trabajo realizado.*

*Los y las jóvenes que realicen estas prácticas formativas deberán estar cubiertos por el Banco de Seguros del Estado.*

*La empresa deberá contribuir en la formación del joven durante el desarrollo de la práctica formativa en la empresa. Al finalizar la práctica la empresa deberá brindar al joven una constancia de la realización de la misma, así como una evaluación de su desempeño, esta última también será proporcionada a la institución educativa que corresponda” (art. 20º).*

Si bien no existe un “listado de oficios” como puede verse en el derecho comparado, lo cierto es que las “prácticas formativas” solo podrán autorizarse si participa una institución educativa que previamente haya cumplido con los requisitos establecidos por el Poder Ejecutivo, y la relación que se establece es de tipo “triangular”, ya que al contrato de práctica formativa debe sumarse el “convenio” entre la institución educativa y la empresa, supervisados por el MTSS.

La ley prevé también una modalidad de contratación en el Estado o en Personas Públicas no Estatales y establece facilidades para concretar emprendimientos juveniles y para asegurar la continuidad de los estudios a través de prohibiciones de rotación horaria y licencias especiales a favor del trabajador joven.

Algunos puntos de vista críticos han observado que la prohibición de rotación horaria del trabajador para facilitar su trayecto educativo supone un exceso de rigidez laboral que podría generar reparos en la empresa a la hora de contratar personas jóvenes.

Fuera de estas excepciones, la norma no ha tenido cuestionamientos mayores, pero debe también decirse que no ha tenido aplicación práctica hasta el momento por su falta de reglamentación (a la fecha de redacción de esta obra, el decreto reglamentario se encuentra a estudio del Poder Ejecutivo).

## **4.2 Institucionalidad de la formación profesional y actores sociales**

Queda por verse lo ocurrido en otros espacios de actuación de la formación profesional, como son los constituidos por las muy importantes instituciones tripartitas de formación profesional existentes en América Latina, como el SENAI, SENAC<sup>49</sup>, SENA, etc., y en los Ministerios de Trabajo, que a partir de la década de los noventa del siglo pasado comenzaron a tomar atribuciones en políticas de empleo y formación.

Los cambios acaecidos en esos dos campos impactan en la formación profesional y en las modalidades de participación y diálogo social consagradas en cada caso.

Los informes de los expertos encuestados proporcionan algunos datos sobre los procesos que vienen transitándose en la región.

---

<sup>49</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial de Brasil - SENAC

En el caso de Colombia, se señala una profusa normativa a nivel legal y reglamentario. En ese país la formación profesional es parte de las competencias asignadas al Ministerio de Trabajo que, por Ley N° 1.444 (2011)<sup>50</sup> y su decreto reglamentario N° 4.108<sup>51</sup> del mismo año, crean la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, adscrita al Viceministerio de Empleo y Pensiones, así como el Grupo de Gestión de la Política de Formación para el Trabajo.

Otras normas que se indican en el informe como de relieve para la evolución de la institucionalidad de la formación profesional son las siguientes:

- El Decreto N° 1.953 (2012), de creación de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH), organismo que tendrá a su cargo la orientación y articulación de las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano. Forman parte de este conglomerado, entre otros organismos, el Ministerio del Trabajo (quien la preside), el Ministerio de Educación Nacional (quien ejerce la secretaría técnica) y el SENA<sup>52</sup>.
- La Ley N° 1.064 (2006)<sup>53</sup>, por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.
- El Decreto N° 2.020 (2006)<sup>54</sup> por medio del cual se organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo.

El caso a estudio es oportuno para observar un rasgo presente en las regulaciones de la formación profesional: los procesos de cambio legislativo tienen a menudo el efecto de transformar de manera a veces continua los territorios de la formación, inclinando las soluciones hacia otorgar mayores responsabilidades al tripartismo institucional o en su lugar y alternativamente, facultando u otorgando atribuciones (más flexibles) al Poder Ejecutivo (por lo general, los Ministerios de Trabajo), en un casi incesante movimiento de centralización/descentralización de la gestión de la formación, dependiente de las concepciones en pugna.

El debate sobre la pertinencia de la formación impartida desde las instituciones de formación profesional no ha cesado en los últimos años en América Latina. En algunos casos, la crítica alcanza a atribuirles a estos organismos los problemas de productividad que tiene la fuerza de trabajo.

En un sesgo de su vitalidad, el mismo SENA de Colombia, por Acuerdo N° 005 (2014) de su Consejo Directivo Nacional, aprobó las directrices del Programa de Formación Continua Especializada y los criterios generales para orientar los recursos financieros<sup>55</sup>. El mismo establece que:

*“El Programa de Formación Continua Especializada estará orientado al mejoramiento de la competitividad, a través de la formulación y ejecución de proyectos basados en acciones de formación para el mejoramiento*

50 Acceso a la norma: [http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc\\_download/158--ley-1444-de-2011.html](http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/158--ley-1444-de-2011.html)

51 Acceso a la norma: [http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc\\_download/173-decreto-4108-de-2011.html](http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/173-decreto-4108-de-2011.html)

52 Acceso a la norma: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/SEPTIEMBRE/19/DECRETO%201953%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf>

53 Acceso a la norma: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104704\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104704_archivo_pdf.pdf)

54 Acceso a la norma: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-105280\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-105280_archivo_pdf.pdf)

55 Acceso a la norma: [http://normograma.sena.edu.co/docs/acuerdo\\_sena\\_0005\\_2014.htm](http://normograma.sena.edu.co/docs/acuerdo_sena_0005_2014.htm)

*de competencias laborales, la actualización tecnológica, y la transferencia y apropiación de conocimiento del recurso humano en los diferentes niveles ocupacionales”.*

*Son beneficiarios de este programa las “Empresas, gremios, federaciones gremiales o asociaciones representativas de empresas o centrales obreras o de trabajadores legalmente constituidas(os), aportantes al SENA, mediante el personal vinculado de todos los niveles ocupacionales o perteneciente a la cadena productiva, que requieran actualización y formación especializada, que redunde en elevar su cualificación y el incremento de la competitividad de la empresa”.*

En Costa Rica no se registran cambios legislativos significativos en los últimos años, aunque se informa en la encuesta realizada que figura en la Asamblea Legislativa un proyecto para el desarrollo de la formación dual (incluyendo la formación profesional en las empresas) que goza del apoyo del sector empresarial.

El caso español es (nuevamente) singular, ya que a la riqueza de su regulación vía convenio colectivo, se debe agregar la complejidad que ha asumido la reforma laboral de los últimos años, hecha bajo el signo de la política de empleo.

El informe hace un repaso histórico que permite contextualizar la situación actual del vínculo entre formación y trabajo.

En lo estrictamente relacionado con la formación profesional, el texto legal paradigmático es el Real Decreto Nº 395/2007<sup>56</sup>, que crea el subsistema de formación profesional para el empleo, calificado en el informe como “una norma reglamentaria muy amplia e interesante y que garantiza la participación institucional de sindicatos y asociaciones empresariales a través de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo”.

Pero es en el campo de las políticas de empleo donde “la escalada normativa” es inacabable, según dice el informe.

En su momento, la Ley Nº 12/2001<sup>57</sup> sobre reforma del mercado de trabajo “para el incremento del empleo y la mejora de su calidad”, se inscribió en un modelo de programas de fomento del empleo para colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, escenario en el cual la formación profesional ocupó “un papel importante respecto del empleo juvenil, las mujeres trabajadoras, los trabajadores maduros y en general para la inserción de todo tipo de desempleados”. El modelo fue consolidado por la Ley Nº 43/2006, y luego se desencadenó el “torbellino normativo de los años 10 y 11” que aborda la formación profesional en su vinculación con el desempleo, en su faz de protección prestacional, como ocurrió en otros países como Uruguay, exigiendo la realización de actividades de formación como condición para la percepción de un subsidio económico, programa en este caso creado por el Real Decreto Nº 133/2010<sup>58</sup> y prorrogado por normas sucesivas hasta el Real Decreto Nº 133/2010, que consagra su prórroga automática por períodos de seis meses siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20%.

56 Acceso a la norma: [http://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/centros\\_formacion/pdf/REAL\\_DECRETO\\_395-2007\\_para\\_web\\_SPEE\\_FPE.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/centros_formacion/pdf/REAL_DECRETO_395-2007_para_web_SPEE_FPE.pdf)

57 Acceso a la norma: <http://www.boe.es/boe/dias/2001/07/10/pdfs/A24890-24902.pdf>

58 Acceso a la norma: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/02/16/pdfs/BOE-A-2010-2527.pdf>



## Reforma laboral en España y contratos de formación

*En cuanto a la reforma del mercado de trabajo, las garantías del empleo “han estado en el centro de las dos grandes reformas laborales que ha sufrido el país con dos gobiernos de signo ideológico diferente. La Ley 35/2010<sup>59</sup> y la Ley 3/2012<sup>60</sup>. En ambos casos, la reforma ha interesado puntos neurálgicos del derecho al trabajo, reduciendo su alcance y desmoronando una buena parte de sus garantías jurídicas, entre los cuales se ha reformulado todo el amplio tema de los contratos formativos, que evidentemente inciden sobre el tema de la formación. En concreto, el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, desarrolla el (reformado) contrato para la formación y el aprendizaje y establece las bases de la formación dual”.  
(Extracto del informe español en respuesta a la encuesta de OIT/Cinterfor).*

### 4.3 Reforma laboral y capacitación: el caso de México

Además de las transformaciones legislativas en las estructuras institucionales o ministeriales de la formación profesional, resulta de interés registrar los procesos de reforma laboral que han tenido, por lo común, algún componente formativo por su vinculación estrecha con el empleo, de todo lo cual la Ley Nacional de Empleo argentina de los años noventa fue paradigmática.

La última y más importante reforma laboral ocurrida en América Latina ha sido la mexicana de 2012, una reforma que ha seguido la “tradición” de la flexibilidad y el ajuste y que por ello mismo ha estado en el centro de los debates.

En lo referente a nuestro tema, el experto consultado, Prof. Alfredo Sánchez Castañeda, recuerda que la legislación laboral mexicana no contenía la locución “formación profesional”, ya que lo acostumbrado secularmente en ese país ha sido hablar de “capacitación y adiestramiento”.

La modificación de la Ley Federal del Trabajo (LFT) ocurrida en 2012 introdujo por primera vez en ese cuerpo normativo la noción de formación profesional, al agregar un párrafo al art. 3º y señalar que es de interés social promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones.

Como puede observarse, lo que se persigue con la reforma es dejar sentado que la formación profesional es un derecho que genera beneficios a los trabajadores y a los empleadores, y por ese camino se introduce el legislador para modificar algunas piezas esenciales de la histórica LFT.

Sánchez Castañeda señala que todo el capítulo II Bis del Título IV de la LFT, relativo a los derechos y a las obligaciones de los trabajadores y de los empleadores, fue modificado para incluir algunas precisiones en materia de capacitación y de productividad.

El tema de la capacitación y el adiestramiento formó parte, en el pasado, de los contratos colectivos, y la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, también prevista en la LFT, fue reconocida en dichos contratos y reglamentada por acuerdo de partes.

Este antecedente conviene recordarlo en atención a que en las reformas introducidas se denominará en adelante al referido capítulo “De la productividad, formación y capacitación de los trabajadores”; y este cambio en la designación comporta una transformación conceptual de trascendencia, visible en la propia semántica empleada.

59 Acceso a la norma: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Anterior/r2-l35-2010.html#dt3](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Anterior/r2-l35-2010.html#dt3)

60 Acceso a la norma: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Laboral/rdl3-2012.html#dt1](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rdl3-2012.html#dt1)

Se destaca así por el autor la eliminación del término “adiestramiento” y el empleo de la locución “formación”, y se anotan como novedades del texto de 2012 algunas nociones tales como “habilidades y competencias laborales” que si bien tienen largo camino transitado en el lenguaje nacional en México (piénsese, por ejemplo, en la labor del CONOCER<sup>61</sup>) e internacional, no habían aparecido en el terreno de la LFT.

El autor del informe expresa, sin embargo, moderando su punto de vista crítico de la reforma, que “no existe gran diferencia entre capacitación y adiestramiento y formación profesional”<sup>62</sup>, aunque la introducción de la voz “competencias laborales” en el marco muy tradicional de la LFT sí puede tener consecuencias de futuro que quizá todavía no puedan ser totalmente previstas.

En otro orden, agrega el autor que se incluyó en el art. 153-H, la obligación de presentar los planes y programas de capacitación y adiestramiento – se emplea nuevamente un término que había quedado desterrado del capítulo – cada dos y no cada cuatro años, como lo establecía la legislación anterior.

Llama la atención asimismo sobre la supresión de la obligación del empleador, establecida en el antiguo art. 153-B, de cubrir las cuotas derivadas de la adhesión a un centro de formación. El nuevo art. 153-B establece que la capacitación tiene por objeto preparar a los trabajadores al ingreso y a aquellos interesados en ocupar las vacantes o puestos de nueva creación, entendiéndose por capacitación “el apoyo que les proporcionen los empleadores a sus trabajadores para iniciar, continuar o completar ciclos escolares de los niveles básicos, medio o superior”.

La reforma laboral estableció también en el art. 153-E que las empresas que tengan más de 50 trabajadores deberán constituir Comisiones Mixtas de Capacitación, Adiestramiento y Productividad integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de los patrones, variando así las condiciones para crear dichos ámbitos, ya que anteriormente no se señalaba un número mínimo de trabajadores para constituir estos espacios de participación.

Finalmente, corresponde indicar que entre las nuevas funciones de las Comisiones Mixtas de Capacitación, Adiestramiento y Productividad se establecen:

*a) Proponer las medidas acordadas por el Comité Nacional y los Comités Estatales de Productividad, con el propósito de impulsar la capacitación, medir y elevar la productividad, así como garantizar el reparto equitativo de sus beneficios;*

*b) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de productividad; y*

*c) Resolver las objeciones que puedan presentar los trabajadores con motivo de la distribución de los beneficios de la productividad.*

En síntesis, la formación profesional, que ahora aparece como tal en la reforma laboral mexicana, paradójicamente pierde vigor pese a hacerse visible, ya que se ha suprimido la obligación de las empresas de capacitar y adiestrar aun cuando no contarán con contrato colectivo, lo cual seguramente determine un retroceso en la materia.

61 Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de México - CONOCER

62 Sánchez-Castañeda, Alfredo, “La capacitación y adiestramiento en México: Regulación, realidades y retos”, Revista Latinoamericana de Derecho Social, Núm. 5. Julio-Diciembre de 2007, pp. 191-228.

Por otra parte, la cercanía de la “formación y capacitación” a la “productividad” no deja de ser significativa, dado que parece corresponder al ingreso de una lógica muy marcada por el perfil empresarial dentro de una normativa dirigida a reconocer derechos de la persona en la relación de trabajo. El art. 153-I define productividad a efectos de la ley modificada:

---

#### México. Definición legal de productividad en la reforma laboral de 2012

---

- *“Se entiende por productividad, para efectos de esta ley, el resultado de optimizar los factores humanos, materiales, financieros, tecnológicos y organizacionales que concurren en la empresa, en la rama o en el sector para la elaboración de bienes o la prestación de servicios, con el fin de promover a nivel sectorial, estatal, regional, nacional e internacional, y acorde con el mercado al que tiene acceso, su competitividad y sustentabilidad, mejorar su capacidad, su tecnología y su organización, e incrementar los ingresos, el bienestar de los trabajadores y distribuir equitativamente los beneficios.”*
- 

La disposición prescribe asimismo que en el establecimiento de los acuerdos y sistemas para medir e incrementar la productividad, concurrirán patrones, trabajadores, sindicatos, gobiernos y academia.

Reynoso Castillo y Sánchez Castañeda subrayan en esta definición que “el elemento distributivo es uno de los conceptos de mayor trascendencia, ya que abre la posibilidad que se acuerden bilateralmente mecanismos que permitan aumentar los ingresos de los trabajadores por concepto de mejoras y aumento de la productividad”.

Aunque reconocen que “la experiencia mexicana en materia de productividad con este enfoque es más bien desconocida, salvo en áreas y empresas determinadas, en las cuales ya se ha avanzado en el tema desde hace años, en la gran mayoría de las empresas se desconoce pero se abre un espacio de oportunidades, no solo para la negociación colectiva, sino también para la mejoría de los derechos y, en este caso, de los ingresos de los trabajadores en el país.”<sup>63</sup>

No debe soslayarse esta contemporaneidad de “novedades” que la reforma laboral mexicana introduce en la LFT: los términos de “formación” y “competencias” van acompañados de “productividad”, señalando así una línea evolutiva del derecho del trabajo que era inusual hasta el momento.

Dicen al respecto los autores citados:

*“El cambio más importante del capítulo II bis del título IV relativo a los derechos y las obligaciones de los trabajadores y de los empleadores, fue la incorporación del tema de la productividad. Las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se convierten ahora en Comisiones Mixtas de Capacitación, Adiestramiento y Productividad. El tema de la productividad se presenta ahora con un contenido jurídico, el cual aparece como uno de los objetivos de la capacitación y el adiestramiento. Asimismo, se establece la obligación de integrar comisiones mixtas de capacitación, adiestramiento y productividad, como instancias bilaterales y paritarias, encargadas de diversas tareas en el tema, entre las que están la de proponer los cambios necesarios que permitan incrementar la productividad, vigilar los acuerdos sobre productividad, (y) atender objeciones de los trabajadores con motivo de la distribución de los beneficios de aquella.”<sup>64</sup>*

En lo relativo a la certificación, el art. 153-V establece que la constancia de competencias o de habilidades laborales constituye un documento mediante el cual el trabajador acreditará la realización

---

63 Sánchez Castañeda, Alfredo y Reynoso Castillo, Carlos. La Nueva Legislación Laboral mexicana. UNAM, 2013, p. 54 - 55

64 Sánchez Castañeda, Alfredo y Reynoso Castillo, Carlos. 2013. Op cit. p. 52

y aprobación de un curso de capacitación. Con esta referencia, el capítulo sobre “formación” (antes “adiestramiento”) cobra una dimensión de innegable actualidad según los últimos desarrollos de la búsqueda de la pertinencia entre el mundo laboral y el de la formación adaptada al mercado de trabajo, optando así por un encare afín al de la “competencia laboral”.

El informe mexicano subraya, no obstante, que no se explica la razón por la cual se suprimió el párrafo tercero de dicha norma, que prescribía que las constancias surtirían plenos efectos con fines de la promoción funcional dentro de la empresa en que se haya proporcionado la capacitación o adiestramiento, lo cual señala una nueva debilidad del estatuto de la formación en la lógica de la LFT luego de su modificación.

5

Formalización del empleo y diálogo social.  
Entre la crítica y las iniciativas innovadoras



## 5. FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO Y DIÁLOGO SOCIAL. ENTRE LA CRÍTICA Y LAS INICIATIVAS INNOVADORAS

Por último, la encuesta realizada indaga sobre la existencia de políticas de empleo sobre inclusión y formalización que incluyeran acciones de formación profesional.

Parece del todo posible que, siendo la falta de formación básica y profesional uno de los déficits que se constata en el trabajo informal, los planes y programas de formalización pudieran contener provisiones sobre formación profesional que superen esa carencia.

En Argentina el informe de Cappelletti cita las normas sobre combate al trabajo no registrado N° 26.940/2014<sup>65</sup>; trabajo rural N° 26.727/2011<sup>66</sup> y sobre trabajo en casas particulares N° 26.844/2012<sup>67</sup>, además de las experiencias ya citadas de las Comisiones Técnicas del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, que realizan acciones de información y consulta en el tema de la formalización y la formación profesional.

En otros casos, aparecen singulares formas de arreglos institucionales, como en Brasil. En efecto, con el propósito de promover acciones coordinadas institucionalmente que incentiven la formalización por medio del diálogo social y la articulación de un sistema de redes organizacionales locales, nacionales y regionales, el Departamento Intersindical de Estudos Sindicais (DIEESE) viene desarrollando el proyecto “Redução da Informalidade por meio do Diálogo Social”, con financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

En el informe de Colombia se menciona la experiencia de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), que se ha visto revitalizada recientemente a través de la integración en 2012 de una Secretaría Técnica, con un director designado por consenso entre las partes sociales, oficinas en el Ministerio de Trabajo y financiación de sus actividades con presupuesto asignado por esta cartera<sup>68</sup>.

En el año 2010 se aprobó la ley sobre “Formalización y generación de empleo”, que reconoce la importancia de la formación profesional como instrumento de política activa y sienta las bases del desarrollo del “capital humano”:

65 Acceso a la norma: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/legislacion\\_ley/ley26940.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/legislacion_ley/ley26940.pdf)

66 Acceso a la norma: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/agrario/reg\\_trabajoagrario\\_ley26727.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/agrario/reg_trabajoagrario_ley26727.pdf)

67 Acceso a la norma: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/domestico/ley\\_26844.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/domestico/ley_26844.pdf)

68 Información sobre la Comisión: <http://www.mintrabajo.gov.co/comision-permanente.html>

---

**Colombia.** Ley 1.429 de 29 de diciembre de 2010 “Formalización y Generación de Empleo

---

- Art. 1º. *La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.*
- 

- Art. 2º. *El Gobierno debería:*

*(...) Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y del teletrabajo,*

*(...) Fortalecer las relaciones entre Universidad, Empresa y Estado, formando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador de sus regiones;*

*(...) Mejorar la ocupabilidad de los/las jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas la etapas que necesite para su inserción profesional y laboral.*

---

- Art. 60º. *Sistema Nacional de Formación de Capital Humano. El Gobierno Nacional fortalecerá el Sistema Nacional de Formación de Capital Humano promoviendo la formación para el trabajo de buena calidad y acorde con la demanda del sector productivo y las necesidades de la economía.*

*Promoverá una oferta de capacitación adecuada y suficiente teniendo en cuenta los oferentes de formación tanto privados como públicos, incluido el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.*

*También facilitará la incorporación al sistema de formación para el trabajo de los grupos más vulnerables bajo esquemas donde se combinen el aprendizaje con las prácticas en las empresas y las actividades de emprendimiento.*

---

El Sistema Nacional de Formación de Capital Humano referido en el art. 60º es objeto de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo para incrementar la pertinencia de la formación a los requerimientos del sector productivo y mejorar las cualificaciones laborales, obteniendo, a la vez, una optimización de la productividad. El proyecto indica que tocará a los sectores productivos definir las competencias del “capital humano”, conformándose para ello una Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano que integra instituciones públicas y del sector privado en la implementación de la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano.<sup>69</sup>

En Uruguay ya se hizo referencia a las conclusiones del “Diálogo Nacional por el Empleo”, que derivaron en la adopción de la Ley Nº 19.133 sobre empleo juvenil y en los trabajos que vienen realizándose para elaborar un proyecto de ley sobre “Sistema Nacional de Formación Profesional”.

Según esta iniciativa, es objetivo del Poder Ejecutivo proveer de un enfoque sistémico a la formación profesional, comprometiéndose la acción de los Ministerios y organismos de enseñanza para coordinar esfuerzos y generar políticas coherentes que puedan culminar en procesos de normalización y certificación de conocimientos y competencias laborales.

El panorama parece más sombrío en España, país en el cual la política de empleo había tenido tradición de diálogo social hasta el año 2010, cuando la implantación de las políticas de austeridad determinaron que las reformas laborales y de empleo se decidieran unilateralmente por el gobierno, generando con esa opción una gran resistencia del movimiento sindical.

---

69 Ver en [www.iadb.org/es/proyectos](http://www.iadb.org/es/proyectos)



El desencuentro entre el gobierno y los sindicatos tuvo una pausa con la reforma del sistema de pensiones, obtenida a través del acuerdo con los interlocutores sociales en 2011,

*“pero las sucesivas reformas del gobierno PSOE de la negociación colectiva, en junio de 2011 volvieron a enfrentar a los sindicatos con el gobierno. La llegada al poder del Partido Popular en las elecciones de noviembre del 2011, recrudesció esta tensión, y de nuevo los sindicatos organizaron dos huelgas generales a lo largo del 2012 – la última de ellas, en noviembre de aquel año, tuvo el alcance de una jornada de lucha en Europa, con convocatoria de huelgas generales en Grecia, Italia, Portugal y Chipre – y diseñaron una amplia red de resistencias colectivas manifestadas en conflictos y manifestaciones respecto de empresas o sectores en crisis”.*

Baylos señala que en el período 2011-2014 la reforma legislativa se hizo mediante la vía de urgente necesidad evitando el debate parlamentario:

*“... no sólo se ha realizado sin diálogo social, sino que ha producido una clara restricción de los derechos colectivos e individuales de los trabajadores. Los sindicatos españoles han recurrido en queja a la OIT contra la reforma laboral del 2012, y el Informe del Comité de Libertad Sindical 371, Caso núm. 2947, elevado al Consejo de Administración en su 320ª reunión celebrada en marzo del 2014, se constata que el gobierno no ha respetado los procedimientos de consulta a los interlocutores sociales de las normas laborales y de empleo y solicita que promueva el diálogo social para intentar alcanzar consensos en torno a las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales”<sup>70</sup>.*

Finalmente, afirma que;

*“... las reformas legislativas implican cambios importantes en materia de contratos formativos y en negociación colectiva. Por otra parte, aunque quede fuera de este comentario, se acaba de modificar de forma también importante el contenido educativo de formación profesional básica a través del Real Decreto Nº 127/2014, de 28 de febrero, “por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto Nº 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica Nº 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”.*

En México la informalidad no fue preocupación de las políticas públicas, según anota críticamente el informe nacional, habiéndose comenzado a implementar algunos programas en los últimos dos años pese a que, en la actualidad, el Programa para la Formalización del Empleo (2013) no acuerda participación alguna a los actores sociales.

Una experiencia innovadora y reciente es la configuración de las “Agendas Subnacionales de Trabajo Decente”, iniciativas que mediante el diálogo social tripartito ensayan acuerdos, políticas y programas para facilitar las condiciones de acceso al empleo y promover el trabajo decente, con presencia en algunos Estados de Brasil (Bahía, Mato Grosso) y replicada en provincias, regiones, departamentos y municipios de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

<sup>70</sup> Una síntesis del informe puede verse en Guaman, A., “Las críticas del Comité de Libertad Sindical de la OIT a la reforma laboral del 2012: una nueva muestra de la importancia del derecho laboral internacional”, Revista de Derecho Social 66/2014.

Las Agendas generan un espacio de consultas y negociación entre los interlocutores sociales a nivel local o regional, generando una dinámica propia y significativa en el plano del diagnóstico, la definición de prioridades, las propuestas de soluciones a realizar para atender los problemas de déficit de trabajo decente en el mundo laboral y la ejecución misma de esas alternativas a través de programas, servicios de acceso al empleo, normas, fondos presupuestales, etc. En esa dirección, las Agendas han contribuido a mejorar las condiciones de trabajo en áreas tales como la promoción del empleo, la disminución de la informalidad, las condiciones de seguridad y salud laboral y la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.

En particular, la creación en 2009 de la Agenda de Trabajo Decente de Santa Fe (Argentina), permitió que más de 60 organizaciones de trabajadores, empleadores y de la sociedad civil de la provincia, acordaran y consolidaran un espacio de participación inédito hasta entonces en el territorio. La Agenda identificó cinco objetivos prioritarios en materia de trabajo decente: a) formalización del trabajo para todos los trabajadores y trabajadoras santafesinas; b) establecer condiciones sanas y seguras de trabajo para preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores y trabajadoras; c) promover la igualdad de oportunidades y trato en el ámbito laboral; d) prevenir y erradicar el trabajo infantil y las peores formas de trabajo adolescente; y e) garantizar la universalidad, integralidad y mejora de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores del ámbito público.

En 2013 se suscribió un acuerdo para promover una nueva Agenda Provincial de Trabajo Decente, que incluyera la implementación de políticas proactivas de empleo y formación profesional, enfatizara en la promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente; generara empleos y desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes; promoviera la productividad y condiciones de trabajo dignas en las PYME; y contribuyera a la formalización de la economía informal y a la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, incluido el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

En el caso de Paraguay, la experiencia se ha materializado en el Departamento Central, que ha recibido asistencia de la OIT para analizar la implementación de una Agenda de Trabajo Decente a través del diálogo social con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

---

#### Paraguay. Agenda de Trabajo Decente

---

- *En un evento realizado en noviembre de 2013 en el Departamento Central, con participación de representaciones de las Agendas de Trabajo Decente de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, los interlocutores trabajaron en torno a la identificación de los temas centrales, constituidos por la preocupación por la calidad del empleo, el emprendimiento y generación de empleo, la intermediación laboral y la capacitación para el empleo. Las propuestas surgidas para la elaboración de la Agenda temática, fueron la creación de una Secretaría de Trabajo en la Gobernación, los planes de fortalecimiento de las PYME, la mayor articulación institucional y la creación de una plataforma de capacitación para el empleo.*
- 

Como colofón de estas iniciativas, y como forma de intercambio y retroalimentación, en el año 2013 se creó, con apoyo técnico de la OIT, la Red de Agendas Subnacionales de Trabajo Decente con el objetivo de comprender las experiencias existentes, promover su desarrollo, y compartir buenas prácticas<sup>71</sup>.

---

71 Información sobre Red de Agendas Subnacionales de Trabajo Decente  
[http://www.oit.org/santiago/temas/promoción-del-empleo/WCMS\\_240486/lang--es/index.htm](http://www.oit.org/santiago/temas/promoción-del-empleo/WCMS_240486/lang--es/index.htm)

6

Formación profesional  
y participación social



## 6. FORMACIÓN PROFESIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En una publicación ya citada acerca del diálogo social sobre formación profesional, se ensayaba una triple clasificación del objeto de estudio, tomando como base diversos criterios o variables:

- a) Según los actores que participen en el diálogo, podemos encontrar experiencias bipartitas (negociación colectiva tradicional), tripartitas (caso de las instituciones de formación profesional o los acuerdos sociales laborales) y aún multipartitas, para el caso de participación social ampliada más allá de los interlocutores laborales;
- b) Según un criterio territorial o geográfico, puede distinguirse un diálogo social sobre formación de tipo regional (del cual el de mayor importancia ha sido el del MERCOSUR), en el plano nacional (concertación social) y en el nivel local. En este último caso, el estudio citado expresaba que es en el cual la formación tiene “una mayor potencialidad innovadora, ya que convocando actores de la comarca, encara los diagnósticos y las propuestas de salida para los problemas del desempleo, del desarrollo en la producción y los servicios o de las competencias laborales, combinando enfoques locales y sectoriales”;
- c) Finalmente, la tercera variable de clasificación era tener en cuenta el instrumento jurídico empleado (declaraciones, pactos sociales, convenios colectivos de diferente nivel, etc.).<sup>72</sup>

Esta categorización permite apreciar con cierta precisión las experiencias que se detallarán en adelante, ya que participan de varias de las notas que acabamos de significar.

En efecto, se trata de iniciativas procedentes en general de la institucionalidad de la formación profesional, por lo cual estaremos ante:

- a) Propuestas en que participan actores tripartitos o multipartitos, dependiendo de la conformación de las entidades que promueven esas acciones;
- b) Desde el punto de vista territorial, se trata de acciones llevadas adelante en el nivel local o sectorial;
- c) Desde el punto de vista del instrumento empleado, tienen su origen en decisiones de órganos institucionalizados, bajo la forma de “actos”, “decretos” o “resoluciones”.

En cuanto a la función que cumplen las diversas iniciativas, puede decirse que tienen un elemento en común y es la necesidad de encontrar y adoptar mecanismos para validar la demanda de formación, de modo de asegurar la pertinencia de los perfiles profesionales, las currículas y en definitiva de las acciones formativas que se implementen. Se trata de un desafío de primer orden para las instituciones de formación, y una oportunidad relevante para empresarios y trabajadores de contribuir con su conocimiento y experiencia a mejorar las condiciones de desarrollo de la formación profesional.

---

72 Barretto Ghione, Hugo. 2007, Op.cit. pág. 47

Las iniciativas comparten también el aserto de que solo la participación plural de los interesados puede desatar una interacción virtuosa para la determinación de los requerimientos, las competencias y los perfiles a partir de los cuales se estructuren las políticas y los programas formativos.

Veamos entonces algunos de los casos representativos de esta dirección del diálogo social sobre formación, a sabiendas que estamos ante las formas más singulares de participación, o sea, casos que exorbitan las clásicas expresiones bipartitas o tripartitas y se abren hacia experiencias teñidas de mayor pluralismo por incorporar otros actores del campo de la formación.

#### a) Comités Técnicos Sectoriales del SENAI (Brasil)

El SENAI ha sido históricamente dirigido por los industriales brasileños - la Confederación Nacional de Industrias - y es el órgano fundante del "sistema S" brasileño. De manera reciente, si tenemos en cuenta su larga historia (se gestó en los primeros años del decenio de los cuarenta del siglo pasado), el Consejo de Dirección ha incorporado representantes de los trabajadores, con lo cual alcanzó naturaleza tripartita.

Los Comités Técnicos Sectoriales son órganos del SENAI de integración plural que operan en el marco de la determinación de los perfiles profesionales para alimentar la elaboración de los diseños curriculares.

Se encuentran integrados por el SENAI, sus técnicos y sus unidades operacionales, más especialistas de empresas, representantes de asociaciones de empleadores y sindicatos, del medio académico y de instituciones públicas de las áreas de educación, trabajo y/o ciencia y tecnología, con funciones de intercambio de informaciones y conocimientos tendientes a configurar los perfiles profesionales.

La experiencia se inició hace unos doce años en el Estado de Río de Janeiro y fue extendiéndose a todo el país.

Los perfiles definidos en los Comités permiten contribuir a la elaboración del diseño curricular y la oferta formativa, aunando así las necesidades del mercado con la educación profesional.

El objetivo de los Comités es, por tanto, "contribuir para la identificación y actualización permanente de las competencias profesionales de los trabajadores, responsabilizándose particularmente por la elaboración de los perfiles profesionales correspondientes a las cualificaciones demandadas por el mercado de trabajo dentro de los segmentos industriales atendidos por el SENAI"<sup>73</sup>.

Las funciones principales relacionadas con los objetivos son la definición y actualización de los perfiles basados en competencias, validando parámetros para evaluar los desempeños esperados.

Esta labor eminentemente técnica es la que explica la conformación de los comités por especialistas del área tecnológica en estudio, de la Unidad Operacional del SENAI, de la educación profesional, de las empresas del sector, del sindicato patronal y de trabajadores, del medio académico más un técnico indicado por el órgano del Poder Público ligado a las áreas de trabajo, industria, educación o ciencia y tecnología.

El documento del SENAI antes citado reconoce que se trata de un "equilibrio difícil entre contar con un Comité excesivamente amplio, que puede conducir a una dispersión o lentitud de los trabajos, o un

<sup>73</sup> La noticia para este apartado se toma de materiales de OIT/Cinterfor y del documento "Certificación Profesional basada en Competencias", SENAI, 2002, así como de la información contenida en la propio sitio web del SENAI.

Comité muy reducido que puede no ser representativo: debe primar una composición capaz de actuar con eficiencia”.

En lo que respecta a las responsabilidades de los actores sociales (o los técnicos vinculados a los actores sociales, dada la integración especializada de los comités), debe indicarse que:

*“A los especialistas del área tecnológica pertenecientes a las empresas, sindicatos y demás instituciones les cabe sugerir alternativas que permitan profundizar el conocimiento en el área de actuación del comité, identificar y diagnosticar tendencias relativas al sector, al tipo de formación necesaria y a las perspectivas futuras, señalar los impactos causados por las transformaciones tecnológicas y organizaciones en el sector y sus reflejos en el desempeño profesional, contribuir al análisis del mercado de trabajo, ofreciendo las informaciones necesarias para la elaboración de los perfiles profesionales, tomando en cuenta entre otras informaciones las actividades, funciones, responsabilidades, grado de autonomía y desempeños requeridos, considerando el contexto profesional y teniendo en vista los procedimientos y orientaciones presentes en el documento Metodología para la Elaboración de Perfiles Profesionales, y aprobar los perfiles profesionales establecidos”.*

El SENAI viene implementando además un Programa de Apoyo a la Competitividad de la Industria Brasileña<sup>74</sup>, que estimula la innovación y el desarrollo tecnológico de la industria y eleva la oferta de educación profesional en el país.

Hasta el año 2014 el programa tenía por objetivo ampliar y modernizar la estructura física del SENAI mediante la reforma de escuelas y la implantación de 23 institutos de innovación y 63 institutos de tecnología, así como la compra de 81 unidades móviles.

Los 24 Institutos SENAI de innovación (ISI) que actuarán en red, con integración de Institutos de Tecnología, se prevé que sean “fuertes aliados de las empresas en el desarrollo integrado de productos, procesos, investigación aplicada, solución de problemas complejos y anticipación de tendencias tecnológicas. Estas unidades también formarán personal cualificado para generar conocimiento y desarrollar tecnologías que atiendan las necesidades actuales y futuras de la industria”.

Con la actuación transversal, se atenderá a todos los sectores de la industria y las demandas específicas de cada región del país; estos institutos SENAI de innovación serán orientados en ocho áreas del conocimiento: de las 24 unidades previstas en el programa, nueve serán enfocadas a la producción, una para la microelectrónica, dos para la ingeniería de superficies y fotónica, cuatro para materiales y componentes, dos para tecnología de comunicación y la información, una para tecnologías constructivas, tres para la energía y una para defensa.

En materia de formación profesional, el programa ha incorporado el objetivo de alcanzar 4 millones de matrículas de formación, por entenderse que la “innovación exige recursos humanos cualificados” y en consecuencia los “53 Centros de Formación Profesional tendrán como foco la educación profesional a nivel técnico, los cursos ordinarios y educación a distancia. Las 81 nuevas unidades móviles, por su parte, llevarán cursos de cualificación de corta duración a microrregiones donde existe demanda industrial por profesionales cualificados pero no existen escuelas fijas del SENAI”.

<sup>74</sup> Puede consultarse en: <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/iniciativas-senai/programas/programa-senai-de-apoyo-a-competitividade/2012/06/1,3956/institutos-de-inovacao.html> (fecha 10 de enero 2015).

#### b) Mesas Sectoriales del SENA (Colombia)

El SENA es una de las instituciones de mayor peso y tradición en su materia en América Latina. Su dirección está confiada a un Consejo Nacional en el que participan, además del Gobierno, las cámaras empresariales y los sindicatos, amén de otras organizaciones de la sociedad civil (notoriamente la Iglesia).

Las Mesas Sectoriales fueron creadas hace unos 15 años y se definen como instancias de concertación social o transversal de carácter nacional, “que contribuyen al mejoramiento de la cualificación del talento humano y la pertinencia de la formación para el trabajo y la competitividad de los sectores productivos”.

Las Mesas, integradas por representantes del Gobierno, sector productivo y sector académico, tienen alcance sectorial y nacional.

El Acuerdo 06 del 27 de mayo de 2010 del Consejo Directivo Nacional del SENA reglamenta el funcionamiento de las Mesas Sectoriales, las que constituyen el escenario donde “se proponen políticas para la formación y cualificación del recurso humano, mediante procesos de normalización y certificación de competencias laborales, su ámbito es de carácter nacional, sectorial y/o transversal” (art. 1º).

La norma establece los criterios para constituir Mesas Sectoriales, los que consisten en: a) atender a la importancia del sector. Dicha importancia se determina con base en las prioridades del sector productivo, en las establecidas en planes de desarrollo, en los tratados de libre comercio, por la participación en el PIB, en los agregados nacionales y/o prospectivas para el desarrollo del país; b) atender al respaldo, entendido como el interés y compromiso manifiesto de los empresarios y trabajadores de participar en la conformación de la mesa; y c) atender a la cobertura, o sea, contar con una población mínima de 5000 trabajadores.

Las funciones o propósitos de las Mesas son:

- a) proponer estrategias y contribuir con la estructuración de un plan nacional de normalización y certificación de competencias laborales, liderados por las Entidades de Gobierno; b) proponer a los equipos técnicos la elaboración y actualización de normas de competencia laboral e instrumentos de evaluación para el área objeto de análisis; c) proponer a los equipos técnicos el estudio de normas de competencias laborales elaboradas y aplicadas en otros países para la adopción de dichas normas de competencia en nuestro país, previo el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la aprobación de las normas de competencia laboral; d) proponer al SENA y las demás entidades de formación para el trabajo y desarrollo humano, nuevos programas de formación; e) promover en las empresas el uso de las normas de competencias para la Gestión de Recursos Humanos y apoyar los proyectos de Certificación en normas de competencia laboral orientados por el SENA a los trabajadores independientes y desempleados; y f) fortalecer las redes de normalizadores, evaluadores y auditores promovidos por la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

La integración de las Mesas es múltiple, ya que incluyen a gremios del sector productivo, representantes de empresas, organizaciones de trabajadores o trabajadores independientes de reconocida trayectoria técnica en el sector; pensionados del SENA de reconocida trayectoria técnica; instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano que impartan programas de formación relacionados



con el sector; Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico en temas relacionados con el sector; Centros de Formación del SENA que lideren la atención al sector; y entidades gubernamentales que regulen el sector.

La máxima instancia de la Mesa es el Consejo General, cuyas decisiones se adoptan por mayoría simple. El Consejo es el que aprueba los planes operativos anuales de normalización y certificación de competencias y promoción del uso de las normas, avala los productos de normalización y certificación e identifica las necesidades de formación para solicitar el diseño de nuevos programas.

Finalmente, corresponde agregar que el SENA ha desarrollado un trabajo de consulta y sistematización de las demandas de recursos humanos de los sectores productivos por medio de un Sistema de Competencias Laborales (SCL), a partir de las cuales ha establecido 70 mesas sectoriales y elaborado más de 2.200 normas de competencia laboral.

#### c) Comités de Gestión por Competencias del CONOCER (México)

Se definen como un grupo de personas, empresas u organizaciones representativas de un sector productivo, social, o de gobierno que por su número de trabajadores, por su participación en el mercado laboral y/o por el reconocimiento de alcance nacional en el sector, validado por el CONOCER, funge como instancia responsable para promover el modelo de gestión por competencias en las organizaciones del sector que representan.

Las funciones de estos órganos son promover el desarrollo y la implantación del Sistema Nacional de Competencias en su sector; definir la agenda de capital humano para la competitividad en su sector; desarrollar y actualizar estándares de competencia, instrumentos de evaluación de competencia y mecanismos de consecuencias que incentiven la certificación de trabajadores en el sector; y dar seguimiento e impulsar la excelencia en la operación de las soluciones de evaluación y certificación en su sector.

El Comité tiene como competencias:

- designar uno o más grupos técnicos para desarrollar los estándares de competencia, los que serán integrados por directivos, mandos medios y trabajadores de las diferentes áreas de negocios (operaciones, logística, ventas, adquisiciones, producción, recursos humanos, administración, mantenimiento, etc.) de las organizaciones que representan;
- documentar los procesos de desarrollo de mapas funcionales, estándares de competencia, instrumentos de evaluación de competencias, según lo determinado por las guías técnicas correspondientes;
- presentar para su aprobación y registro en el CONOCER, los estándares de competencia y sus instrumentos de evaluación;
- promover los procesos de capacitación, evaluación y certificación de competencias de las personas con base en los estándares de competencia;
- impulsar la gestión por competencias en el sector productivo, social, de gobierno, organizaciones laborales, empresas e instituciones que representen;
- determinar y proponer soluciones de evaluación y certificación pertinentes para los diferentes

estándares de competencia relevantes para el sector que representa (definir las instituciones que sean responsables de la evaluación y certificación de los trabajadores del sector).

La iniciativa para la creación de un Comité de Gestión por Competencias puede provenir por solicitud de organizaciones empresariales, de trabajadores o de otras instancias de la sociedad civil, previéndose un procedimiento interno en el CONOCER para tramitar la aprobación y validación del Comité petitionado.

#### d) Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Profesional (Argentina)

El MTEySS de Argentina ha incorporado desde hace más de 15 años a sus políticas activas de empleo acciones en materia de formación profesional consistentes en actividades de normalización, formación, calidad y certificación. En un documento de OIT/Cinterfor<sup>75</sup> se destaca que una de las herramientas utilizadas para propiciar la pertinencia son los Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Profesional, definidos como;

*“un espacio institucional a través del cual los actores representativos de un sector de actividad definen e implementan estrategias de corto y mediano plazo, con la asistencia del Ministerio. Se busca el consenso entre los distintos actores para implementar acciones vinculadas con:*

*La identificación y selección de las instituciones de formación continua del sector, para fortalecerlas;*

*La convocatoria de trabajadores y trabajadoras en las acciones de certificación y formación continua;*

*La vinculación de los trabajadores capacitados con las empresas del sector.”<sup>76</sup>*

Las líneas de acción de los Consejos consisten en:

- La formación, que implica la definición por parte del sector de la demanda de calificación para trabajadores y localización formativa;
- Certificación, que constituye un reconocimiento a la experiencia y capacidades de los trabajadores y optimiza la inversión en capacitación y la gestión de los recursos humanos;
- El fortalecimiento institucional, que promueve el modelo de Gestión de la Calidad en las instituciones de Formación Profesional como un factor estratégico de las políticas activas de empleo, conformando las Redes Sectoriales de IFP.

Las funciones del Consejo Sectorial se traducen en la realización de un “diagnóstico del sector que de cuenta de los problemas de calificación, certificación y fortalecimiento institucional que permita definir las principales estrategias para su resolución; legitimar las acciones para un mayor reconocimiento sectorial y nacional; elaborar y ejecutar un plan de gestión y evaluar los resultados del plan”.

Las Unidades Técnicas de Gestión se encuentran integradas por un representante del sector que promoverá las acciones de certificación, capacitación y fortalecimiento institucional en función del cumplimiento de las metas fijadas por el Consejo.

75 Diálogo social institucionalizado en la formación profesional argentina 2003-2013. Buenos Aires, OIT, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2013. [http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_235756/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_235756/lang-es/index.htm)

76 La información puede consultarse en el sitio oficial del MTEySS: <http://www.trabajo.gov.ar/consejossectoriales/index.asp?cat=4>

7

Consideraciones finales



## 7. CONSIDERACIONES FINALES

De este recorrido por la actualización de la formación en el diálogo social surgen algunas evidencias que, si bien no pretenden constituirse en “conclusiones” del trabajo realizado, podrían no obstante servir de líneas de investigación para dar continuidad y seguimiento al tema objeto de estudio.

Con esta indispensable salvedad, entendemos adecuado señalar que:

- a) La mayor riqueza de los estudios sobre formación, diálogo social y relaciones laborales la encontramos en medios académicos o gubernamentales de aquellos países en que esa temática se comporta como un objeto de prácticas corrientes entre los interlocutores sociales, como ocurre en España, en que la producción académica es especialmente profusa, según parece haber quedado demostrado. Sin embargo, es también interesante observar que países como Argentina, que promueven la negociación sobre formación, tienen concomitantemente una mirada continua de seguimiento a nivel de las publicaciones que el propio MTEySS implementa, y ello con base en ediciones que han ganado merecido prestigio, como las revistas citadas en el capítulo II;
- b) El diálogo social y la negociación colectiva sobre formación en la región sufren algunas dificultades y limitaciones provenientes de los problemas estructurales que presenta el derecho colectivo y la libertad sindical en los diversos países. En efecto, la presencia de una legislación muy limitadora de la autonomía de los interlocutores sociales (particularmente de los sindicatos) genera una cierta postración de la negociación colectiva y de la actividad sindical en general, lo cual no habilita progresos en materia de negociación y diálogo social sobre formación profesional. En esta intersección, el caso de Chile mereció una cierta consideración, en atención a la existencia de una normativa específica sobre negociación de la formación, a lo que debe adicionarse la nota de obligatoriedad prescripta para la constitución de organismos bipartitos específicos. Todo ello sin desconocer el costado crítico que tiene esa normativa, aspecto que ya fue señalado;
- c) Pese a las limitantes reseñadas, en algunos países puede apreciarse un mayor peso de las cláusulas sobre formación en el espectro temático de la negociación colectiva, lo que abre expectativas de interés para su profundización, como ocurre en Argentina, Uruguay y Colombia (en menor medida).
- d) Siendo la formación un elemento esencial en la relación individual de trabajo, era previsible que resultara afectada en medida variable por los procesos de reforma laboral. En algunos casos, la formación fue un instrumento de las políticas de empleo, y en otros casos ha sido parte de los contenidos mismos de la reforma. Es el caso de México, cuya ley de 2012 alcanzó al capítulo sobre “capacitación y adiestramiento” de la Ley Federal del Trabajo, abriendo la conceptualización de la norma, por vez primera, hacia las nuevas tendencias sobre competencias laborales y certificación y señalando, de paso, cómo la formación, al ingresar de pleno al mundo de las relaciones laborales, termina comprometida y transformada a través no ya de una normativa específica, sino a través de las normas del contrato de trabajo. La novedad de

la inclusión de definiciones y regulaciones sobre productividad como objetivo de la capacitación fue también subrayado en el análisis de la reforma laboral mexicana, mereciendo opiniones contradictorias.

- e) Los medios de implementar un diálogo social sobre formación profesional pueden provenir, sin embargo, no solamente del ámbito propiamente laboral (caso de los “Consejos” Nacionales y Sectoriales en Argentina y los Consejos de Salarios en el Uruguay así como las diversas instancias existentes en España, hoy un tanto ralentizadas) sino también de los espacios generados en el seno mismo de las instituciones tripartitas de formación profesional en América Latina, las que a través de sus consejos directivos ejercen la práctica del diálogo social a la vez que generan iniciativas innovadoras en el nivel local o sectorial, incorporando diversidad de actores más allá de los clásicos del mundo del trabajo.
- f) Esta doble vía de “institucionalidad” del diálogo social sobre formación – una proveniente del sistema de relaciones laborales y otra del sistema de formación profesional propiamente dicho, a través de las instituciones tripartitas – presenta una dinámica y una naturaleza distinta que conviene tener presente al momento de estudiar el diálogo social en esta materia.
- g) Esos contextos bien diferenciados generan experiencias y modalidades que son difícilmente comparables. En particular, se estima que merecerían un tratamiento distinto, ya que tienen orígenes y condicionantes propios, además de interlocutores que no siempre coinciden, según se ha visto. Esta diferenciación de modalidades y actores del diálogo social sobre formación ha generado una serie de tradiciones singulares, propias de cada país. En síntesis, los mecanismos de negociación (colectiva) en el sistema de relaciones laborales, no tienen una correspondencia ni un paralelo con los mecanismos de negociación que se forjan en las instituciones tripartitas de formación profesional, y menos aún con las instancias locales o sectoriales que esas instituciones promueven como instrumentos para afinar la pertinencia de los perfiles profesionales y los diseños curriculares respecto de los requerimientos del medio productivo. De hecho, en el pionero trabajo que realizó Héctor Hugo Barbagelata para OIT/Cinterfor, se estudiaba el tripartismo exclusivamente desde la realidad de las instituciones, dejando fuera toda consideración sobre la negociación colectiva. Seguramente una parte de los estudios futuros deba situarse en la estela de esa investigación de Barbagelata, ya que la realidad de la institucionalidad ha cambiado suficientemente como para justificar un nuevo acercamiento.
- h) Finalmente, es también interesante constatar que las políticas de promoción del empleo juvenil siguen apelando a modalidades contractuales con intensa vinculación entre trabajo y formación. Este es otro de los perfiles tradicionales del tema, y su configuración histórica depende de cada coyuntura y de cada contexto económico y social. Trabajo y formación encontraron su síntesis primigenia en el contrato de aprendizaje que encarrilaron las instituciones señeras de formación profesional (claramente el SENAI) y luego la relación sufrió transformaciones y retornos continuos, ya que el aprendizaje fue tomado como parte de las políticas de “generación” de empleo juvenil y como tal fue acusado de portante de flexibilidad laboral. Ese vaivén todavía se encuentra presente y el ejemplo de la reciente ley peruana (2014) es elocuente de la actualidad de ese debate, a la par de otros casos en que el aprendizaje, lejos de situarse en el margen de la flexibilidad laboral, refuerza la rigidez de la normativa laboral, como ocurre en el caso uruguayo analizado. En definitiva, se trata de otro perfil o constante de una temática que se renueva y dista de agotarse.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbagelata, Héctor Hugo.** Formación y legislación del trabajo. Montevideo: OIT/Cinterfor. 2003.
- Barretto Ghione, Hugo.** La obligación de formar a cargo del empleador. Una revisión del derecho del trabajo en clave de formación. Montevideo: FCU. 2001.
- Barretto Ghione, Hugo.** Formación profesional en el diálogo social. Montevideo: OIT/Cinterfor. 2007.
- Casanova, Fernando; Graña Gonzalo.** La participación sindical en la formación profesional en América Latina y el Caribe. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor. N. 148, 2000.
- Consultores Guernica.** Evaluación de resultados e impacto del accionar de los Comités Bipartitos de Capacitación en la gestión de capacitación de empresas privadas. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Chile. 2005.
- Ermida Uriarte, Oscar; Rosenbaum Rimolo, Jorge.** Formación profesional en la negociación colectiva. Montevideo: OIT/Cinterfor. 1998.
- Ermida Uriarte, Oscar.** Diálogo social: teoría y práctica. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor. N. 157, 2006
- Frías Gómez, Julia; Mora Gutiérrez, Jesús.** Formación profesional y negociación colectiva. Madrid: FOREM, CCOO. 2010.
- Garmendia Arigón, Mario.** Derecho del trabajo y formación. Montevideo, OIT/Cinterfor. (Herramientas para la transformación, 19). 2003.
- Gauman, A.** Las críticas del Comité de Libertad Sindical de la OIT a la reforma laboral de 2012: una nueva muestra de la importancia del derecho laboral internacional. En: Revista de Derecho Social Nro. 66. 2014.
- OIT, MTEySS.** Diálogo social institucionalizado en la formación profesional argentina 2003-2013. Buenos Aires: OIT, MTEySS. 2013.
- OIT.** Organizarse en pos de la justicia social. Memoria del Director General, Informe Global. Conferencia Internacional del Trabajo. 2004.
- OIT.** El Desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. Recomendación 195. Ginebra: OIT. 2004.
- Sánchez-Castañeda, Alfredo.** La capacitación y adiestramiento en México: regulación, realidades y retos. En: Revista Latinoamericana de Derecho Social, Nro. 5. 2007
- Sánchez-Castañeda, Alfredo, Reynoso Castillo, Carlos.** La nueva legislación laboral mexicana. UNAM. 2013.
- Topet, Pablo.** La negociación colectiva y la formación profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor. (Trazos de la formación, 34). 2007.



**Panoramas**  
de la formación

Este libro se terminó de imprimir  
en el Departamento de Publicaciones de  
OIT/Cinterfor en Montevideo,  
marzo de 2015.  
Hecho el depósito Legal  
número 363.105