

La Participación Sindical en la Formación Profesional en América Latina y el Caribe

***Fernando Casanova
Gonzalo Graña***

El presente artículo forma parte de un documento más amplio presentado por Cinterfor/OIT a la Reunión Técnica «Los Trabajadores y la Formación Profesional en América Latina», realizada en la ciudad de San Pablo, Brasil, entre los días 17 y 19 de mayo de 2000. Presenta, en primera instancia, una reseña de lo que ha sido la participación de las organizaciones de trabajadores en los sistemas de formación profesional de la región, para luego exponer los motivos que llevaron a la modificación de las características de dicha participación y a un renovado compromiso sindical con la formación profesional. Se describen los niveles y las características en que se manifiesta actualmente la participación de las organizaciones de trabajadores en el campo de la formación y se plantean algunas interrogantes para el debate en torno al papel que están llamados a desempeñar los sindicatos en el área de la formación profesional. Sindicatos@cinterfor.org.uy

2 3

1. El renovado compromiso sindical con la formación profesional

Si bien es posible afirmar que las organizaciones sindicales han mantenido a lo largo de toda su historia un compromiso importante con el objetivo de promover un acceso igualitario al conocimiento por parte de los trabajadores y trabajadoras, resulta claro que ese mismo compromiso aparece hoy renovado y encuentra una expre-

sión mucho más clara que en el pasado, tanto en su magnitud como en la diversidad de experiencias existentes.

Convertida la formación profesional en un tema central de negociación en sí misma, espacios donde se toman decisiones sobre ella se constituyen en ámbitos desde los cuales es posible incidir en otros aspectos comprendidos en los sistemas de relaciones laborales, razón por la cual las organizaciones sindicales revaloran a la formación profesional y la necesidad de partici-

par e incidir en esta. Por otro lado, al perder vigencia el concepto que separaba los sistemas de educación regular y de formación profesional, de educación académica y de educación para el trabajo manual, para dar paso al concepto de educación permanente o a lo largo de toda la vida, se revalora también la función educativa de la formación profesional y su posible aporte a una educación integral y permanente.

Desde su fundación Cinterfor/OIT ha procurado estudiar, documentar y difundir las transformaciones que tienen lugar en América Latina y el Caribe en el plano de las políticas y sistemas de formación profesional. Dicha tarea permanente le ha permitido, a lo largo del tiempo, estudiar los cambios en los roles asumidos por los diferentes actores, así como de las relaciones establecidas entre ellos en cada etapa histórica.

Esto permite afirmar que los cambios en los niveles y formas de la participación sindical en la formación profesional no constituyen un fenómeno aislado. Muy por el contrario es posible reseñar también cómo se han modificado profundamente las características y la magnitud de la intervención de otros actores:

- **Los Estados, al igual que en otros campos de la política social (salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.), han reducido sus márgenes de intervención directa en la formación pro-**

fesional. Si antiguamente se les consideró como los responsables principales tanto de la planificación y gestión, como de la ejecución de las acciones formativas, actualmente y en varios países ellos asumen un rol subsidiario, normalmente a través de los Ministerios de Trabajo, fijando ciertas “reglas de juego”, administrando unilateral o tripartitamente fondos destinados a la capacitación y retirándose de la ejecución directa. En aquellos países donde aún existen poderosas instituciones nacionales de formación profesional, igualmente su participación en el mercado total de la formación se ha visto reducido, al menos en términos relativos, en virtud del surgimiento de una importante oferta privada y no gubernamental de capacitación.

- **El actor empresarial también ha modificado sustancialmente sus formas y niveles de intervención en la materia.** En primer lugar, el sector empresarial más dinámico y vinculado a los sectores más modernos de la producción y los servicios, tiende a asumir como propia la responsabilidad por desarrollar planes internos de capacitación de su personal, lo que concomitantemente ha provocado un auge de los enfoques de formación en la empresa, en el lugar de trabajo y las acciones de actualización profesional. En segundo término, las organizaciones gre-

miales empresariales han desarrollado una fuerte iniciativa, ya sea dotando a su participación en las instancias directivas de las instituciones públicas de formación profesional de un carácter más activo, presionando en varios casos para asumir en forma directa su gestión, o bien desarrollando instancias propias como instituciones, fundaciones o centros de formación. El actor empresarial ha logrado también una gran acumulación en términos conceptuales, estructurando una visión propia acerca de los fines, la metodología y las formas organizativas más apropiadas, desde su punto de vista, para llevar a cabo la formación profesional.

- Existe, en tercer término, otro sector difícilmente catalogable como un “actor” ya que encierra en sí mismo una pluralidad de éstos: **el sector de la oferta privada y no gubernamental de capacitación.** Consecuentemente con la retirada del Estado del campo de la ejecución directa de acciones formativas y la aparición de estímulos fiscales para la capacitación, sumados a la generalización de una “cultura de la capacitación” en los ambientes empresariales y aun entre los trabajadores, han surgido en todos los países un gran número de agencias privadas y organizaciones no gubernamentales que desarrollan una oferta sumamente variada. Esta nueva oferta

responde en ciertos casos a una demanda también creciente de capacitación, pero también ha sido incentivada en función de políticas públicas de nuevo cuño, a partir de la ya mencionada retirada del Estado del campo de la ejecución de acciones formativas.

Si se centra la mirada en el actor sindical, es posible constatar que, no obstante aquel compromiso histórico con el acceso de los trabajadores y trabajadoras al conocimiento, su involucramiento en el tema de la formación profesional ha conocido en la región, y a lo largo del tiempo, avances y retrocesos.

En algunos países, la iniciativa sindical en el campo de la formación profesional se remonta prácticamente al origen de los primeros gremios, a comienzos de siglo. Se trataba en general de centros y escuelas de formación de cuño sindical, donde los principios de la educación obrera, con sus componentes de formación política y sindical, aparecían en general integrados con aquellos más vinculados a una específica formación para el trabajo.

Dichas experiencias se continuaron a lo largo del siglo con altibajos que dicen relación tanto con los contextos económicos, sociales y políticos en los cuales actuaba el movimiento sindical, como con las definiciones ideológicas y las consideraciones tácticas asumidas por las organizaciones de trabajadores. Esto supuso que, en

ciertos momentos, los sindicatos hayan dado prioridad a actividades de tipo autónomo, usualmente con una mayor énfasis en la educación obrera que en la formación para el trabajo, mientras que en otros buscaran una articulación con los sistemas públicos de educación y formación profesional.

A partir de la década de 1940, comienzan justamente a abrirse espacios a la participación sindical, en el seno de las nacientes instituciones nacionales de formación profesional. En 1944 se crea en Argentina la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), en la cual el gobierno del momento ofrece al movimiento sindical un puesto para un representante. Si bien la CNAOP fue absorbida a comienzos de los años 50 por las estructuras del Ministerio de Educación, en otros países de la región se generó un movimiento de creación de entidades similares que también suponían la apertura de espacios a la participación sindical. Son los casos del SENA en Colombia (1957), INCE en Venezuela (1959), SENATI en Perú (1961), INA en Costa Rica (1963), INACAP en Chile (1966), SECAP en Ecuador (1966), SNPP en Paraguay (1971), INFP en Honduras (1972), FOMO en Bolivia (1972), INTECAP en Guatemala (1972), IFARHU en Panamá (1973). La excepción dentro de este contexto la constituyen las instituciones pioneras de Brasil: SENAI (1942) y SENAC (1946). Ellas fueron adscritas desde su origen a las respec-

tivas federaciones de empleadores en los sectores industrial y comercial.

Este carácter diferente de las instituciones brasileñas al funcionar en el ámbito privado, ha terminado por no serlo tanto en las últimas décadas, donde en varios países de la región las antiguas instituciones públicas y con mecanismos de gestión tripartita pasaron también a ser gestionadas directamente por las gremiales empresariales, o bien se modificaron los esquemas de gestión otorgándole a este último actor una preeminencia mayor.

Así es posible afirmar que lo que fue durante casi cuatro décadas el espacio distintivo y característico de la participación sindical en la formación profesional comienza, a mediados de los años 70, a presentar síntomas de retroceso. En 1976, en Chile, se traspa la gestión institucional de la institución nacional de formación profesional al máximo ente empresarial del país, la Confederación Nacional de la Producción y el Comercio, con lo cual desaparece la representación sindical y pierde relevancia la representación gubernamental. En otros casos, como el SENATI en Perú o el INFOCAL en Bolivia, los empresarios alcanzan una preeminencia que redundan en un mayor poder de control sobre el accionar de las instituciones.

Un somero balance de la participación sindical en las instancias directivas de las instituciones de formación

profesional permite ver que, aun en los períodos de mayor auge de dicha intervención, existieron factores que debilitaron un mejor posicionamiento del actor sindical en la formación profesional. Con todo lo importante que se pueda entender que es contar con una representación en tales niveles, lo cierto es que en no pocos casos los delegados sindicales no lograron involucrar efectivamente a sus organizaciones en la vida de esas instituciones. La representación se tornó así en una función especializada que no logró, las más de las veces, insertar efectivamente el tema de la formación profesional dentro de la agenda sindical o en los espacios de negociación con los empleadores, fundamentalmente la negociación colectiva.

Ciertos cambios institucionales, que tendieron a focalizar la acción en sectores productivos específicos, subsanaron en parte este tipo de carencias. En el caso del INA en Costa Rica, se constituyeron niveles intermedios de participación en función de sectores productivos o áreas tecnológicas, a través de los denominados Comités de Enlace. Otro tanto ha acontecido en el INCE de Venezuela y el SENA de Colombia. Al focalizar en esos términos la acción de las instituciones de formación profesional, se facilitó la participación, no ya de las centrales sindicales, sino también de las federaciones y confederaciones por rama, con la afluencia de nuevos representantes que tienen la posibilidad de intervenir en decisiones más familiares y cerca-

nas a los problemas concretos de su campo de actividad laboral y gremial.

Sin embargo, y a los efectos de dar cuenta de la situación actual en materia de participación sindical en la formación profesional en América Latina y el Caribe, no alcanza ya con remitirse a las formas tradicionales de representación en los niveles directivos e intermedios de las instituciones nacionales. El panorama es, en realidad, mucho más amplio y denota que la formación profesional va en camino de establecerse como un tema prioritario del movimiento obrero.

Efectivamente, hoy es posible afirmar que la participación sindical en el campo de la formación profesional presenta una mayor diversidad de formas y niveles que en el pasado. Algo que puede resultar paradójico, sobre todo si se considera que el punto de partida ha sido el ya señalado retroceso de dicha participación en los espacios clásicos de la formación profesional: las instituciones nacionales.

Una primera explicación plausible para esta aparente contradicción, estaría en el correlato del **debilitamiento de dichas instituciones dentro del escenario formativo de cada país**. Aun en los casos en que este tipo de entidades se mantiene como un actor protagónico, con alcance nacional y con mantenimiento de los esquemas de financiamiento que han sido la base de su poder económico y su capacidad de acción (impuestos de destinación es-

27

pecífica, sobre la nómina salarial de las empresas), lo cierto es que ellas ya no conservan su antigua hegemonía en el campo de la oferta formativa y aun de la generación de políticas en este campo. En relación con la oferta, ellas aparecen hoy coexistiendo y compitiendo con la oferta privada y no gubernamental. En cuanto a la intervención en el plano de las políticas, es manifiesta la acción que han venido desarrollando los Ministerios de Trabajo. Esto podría estar ameritando que las organizaciones sindicales busquen un campo más amplio para desarrollar y articular sus acciones, dado que estas instituciones, siendo aún importantes, no representan como antes una equivalencia total con “la” política o el sistema nacional de formación profesional. Esto, si bien puede ser un factor de relativa importancia, no agota las explicaciones en torno a las causas de las formas y niveles de participación sindical en la formación profesional.

La segunda explicación es, necesariamente, más compleja. Apunta en el sentido de que la formación profesional se ha tornado, tanto en sí misma como en función de sus vínculos con otras áreas, un tema de interés central para el movimiento sindical. Para ello han intervenido una serie de factores:

- El vínculo explícito que en los nuevos sistemas de relaciones laborales asumen la capacitación y la formación con temas como el empleo o el ingreso, hace que se abra un espacio de acción a las

organizaciones sindicales que les permita destrabar una situación donde progresivamente iban perdiendo margen de negociación. Conocer más de cerca cuáles son los desafíos y problemas actuales de la empresas y las economías nacionales y qué papel desempeñan allí las políticas de formación, otorga a las organizaciones de trabajadores mayor información y, por lo tanto, mayor poder, para incidir activamente en los diversos ámbitos de negociación, sean éstos a nivel de empresa, de rama, nacionales, y aun internacionales.

- La emergencia de las nuevas formas de organización del trabajo y la producción que colocan al factor conocimiento en el centro de las estrategias de competitividad y productividad, han hecho también que la calificación sea una clave fundamental en el acceso al empleo. Si bien la formación no parece asegurar de modo directo la creación de más empleo, sí es posible actuar en el sentido de que se produzca un acceso equitativo a las oportunidades de formación y, por esa misma vía, se contribuya a alcanzar mayores niveles de equidad social en lo que tiene que ver con el acceso al empleo, el ingreso y el desarrollo personal y social.
- Se produce un nuevo giro conceptual que restituye a la formación y a la capacitación su lugar dentro

del escenario educativo, acercando a sus actores y arreglos a los sistemas de educación regular, y propendiendo a la construcción de una nueva idea: la de educación a lo largo de toda la vida. En la medida en que se le reconoce a la formación su carácter de hecho educativo, se visualiza también en ella a un instrumento para la construcción de una ciudadanía moderna y democrática.

Este mayor involucramiento de las organizaciones sindicales en los espacios institucionales relacionados con la formación y la capacitación, se revela tanto en términos de avances conceptuales como en el plano de la acción. Se comprueba un notorio incremento de instancias especializadas en el tema en las diversas organizaciones sindicales de la región; se realizan diagnósticos e investigaciones y se producen documentos de análisis y de propuesta sindical en el tema. Cada vez más frecuentemente se organizan talleres, foros y seminarios sindicales donde se aborda el tema de la formación en sí, y sus vinculaciones con otros temas estratégicos para el sindicato. Las actividades de formación sindical incorporan el tema de la formación profesional y se comienza también a discutir cuál debe ser el vínculo entre uno y otro tipo de formación.

En términos de participación sindical en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones de formación, es posible identificar una amplia gama de

experiencias -incipientes unas y, otras, más desarrolladas- pero que demuestran en todos los casos que el actor sindical está decidido a constituirse en protagonista en el campo de la formación.

2. Niveles y características de la participación sindical en la formación profesional

♦ Un primer nivel de participación sindical en la formación profesional se podría identificar con aquella que se da en **instancias de carácter nacional encargadas de la gestión de políticas y programas de formación profesional y la administración de fondos públicos**. Existen ya en la región una serie de países en los cuales los organismos del Estado encargados de la formulación y gestión de políticas de empleo y de formación profesional han incorporado instancias o ámbitos tripartitos, bajo el entendido de que la participación de los actores laboral y empresarial es imprescindible tanto para la adecuación de las políticas a la realidad nacional, como para la participación comprometida en la gestión de esas políticas por parte de los actores involucrados.

En **Brasil**, las organizaciones de trabajadores participan del Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT). Esta es una instancia de carácter tripartito y paritario, encargada de administrar el Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT),

29

el mayor fondo público del país. Los recursos del FAT provienen del descuento del 1% sobre la planilla de sueldos de las empresas formales, y una parte de ellos se destina al financiamiento de las políticas del sistema nacional de empleo: intermediación de mano de obra, seguro de desempleo, recalificación profesional, información sobre el desempleo y programas de generación de empleo e ingresos.

En **Chile**, los trabajadores están representados en el Consejo Nacional de Capacitación, creado a partir de la reforma del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). El Consejo Nacional de Capacitación es un órgano de composición tripartita, cuya función es asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y acordar la política general para la acción pública en el área de la capacitación, especialmente respecto del SENCE y del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP).

En **México**, las organizaciones de trabajadores participan en el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), de carácter tripartito, responsable de la planificación, operación, fomento y actualización del Sistema Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales de México. El sistema abarca las fases de identificación de competencias, normalización, formación y certificación, lo cual le da una característica de cobertura total en las fases de competencia laboral.

En este marco juegan un papel muy importante los Comités de Normalización, grupos conformados por trabajadores y empleadores, usualmente representativos de una rama o sector de actividad que, con el apoyo técnico del CONOCER, desarrollan la tarea de identificar las competencias y plasmarlas en normas.

En **Uruguay**, la central sindical PIT-CNT participa de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), entidad de carácter tripartito mediante la cual se gestiona el Fondo de Reconversión Laboral (FRL). Este fondo, constituido con el aporte de los empleadores y los trabajadores por partes iguales, está destinado a financiar los cursos de capacitación de los trabajadores con subsidio por paro o en situaciones especialmente dificultosas de inserción laboral.

A través de su actividad en la JUNAE, el PIT-CNT ha podido participar de forma activa en la planificación y gestión de experiencias de capacitación e incidir en la formulación de algunas políticas activas de empleo y formación profesional.

En **Argentina**, si bien las instancias a nivel público que tienen competencias sobre el tema de la formación profesional han conocido variantes y no es posible identificar un espacio continuo en tal sentido, sí desde el movimiento sindical ha existido un referente permanente. El Foro Sindical para la Capacitación Integral y Perma-

nente del Trabajador, de la Confederación General del Trabajo (CGT), ha sido una instancia de reflexión y propuesta sobre el tema de la formación profesional que conoce una continuidad inexistente a nivel gubernamental. Variando sus formas de intervención según las coyunturas y cambios en el contexto en el cual se mueve, el Foro Sindical ha sido desde hace diez años la herramienta propositiva fundamental del sindicalismo argentino en el tema de la formación profesional.

♦ Un segundo nivel, corresponde a la **participación sindical en las instancias directivas de instituciones nacionales o sectoriales de formación profesional**. Este constituye, como ya se mencionara, el espacio “clásico” donde a lo largo de décadas los sindicatos han tenido oportunidad de incidir en las políticas nacionales de formación. Dicha participación reconoce, sin embargo variantes. Ella no siempre se da en términos paritarios y no siempre se está en presencia de un tripartismo “puro” (gobierno-empresarios-trabajadores).

Con la salvedad de dichas variantes, este nivel de participación persiste en **Colombia** (SENA), **Costa Rica** (INA), **República Dominicana** (INFOTEP), **Ecuador** (SECAP), **Venezuela** (INCE), **Panamá** (INAFORP), **Guatemala** (INTECAP), **Honduras** (INFOP) y **Paraguay** (SNPP). En el panorama regional, y haciendo referencia a aquellas entidades que funcionan dentro del ámbito

público, se podría situar en un extremo al INFOTEP de República Dominicana, donde la constitución de la Junta Directiva es estrictamente tripartita y paritaria y, además, las resoluciones deben adoptarse por consenso. En el extremo contrario, es posible situar al Consejo de Educación Técnico Profesional (ex UTU), la cual en el momento de su creación (1942) contaba con un consejo directivo con representación tripartita, que en 1973, con la modificación de la Ley de Educación, queda reducido a un consejo técnico profesional de tres miembros, de representación gubernamental exclusivamente.

Un aspecto a considerar es que, de hecho, el sector laboral aparece mucho menos unificado en los órganos de representación que los sectores empresariales, en función de la existencia de varias centrales a nivel nacional. Por otra parte, el sector laboral se ve representado de forma más difusa en algunos consejos desde el momento que se incorporan además representantes de los movimientos cooperativos y solidaristas (INA), o de los artesanos independientes (INAFORP), o de los campesinos (SENA).

Una mención aparte merecen aquellas instituciones que, desde su fundación o en virtud de cambios legales ulteriores, funcionan en la órbita del derecho privado. Los ejemplos más típicos de las primeras son las instituciones brasileñas: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Ser-

3 1

vicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (SENAT). Ejemplo de las segundas lo constituye el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) de Chile, a partir de 1976. La dependencia exclusiva de estas entidades del actor empresarial, ha motivado reacciones diversas desde el movimiento sindical. Las principales centrales brasileñas (CGT, CUT, Força Sindical) han planteado reiteradamente su reivindicación de una participación en la gestión de dichas instituciones. Sus argumentos van en el sentido de afirmar que, en la medida que los costos de los aportes patronales a su financiamiento son finalmente transferidos a los consumidores, se trataría en definitiva de fondos públicos que requieren ser gestionados también de forma pública. Por el contrario, en el caso de Chile, el movimiento sindical no ha realizado planteos similares en relación al INACAP desde su transferencia a manos de la principal gremial empresarial del país.

♦ Un tercer nivel de participación podría identificarse como el que ocurre en **instancias u organismos públicos de planificación, gestión y seguimiento de políticas formativas a nivel regional o local.**

En esta línea encontramos en **Chile** los **Consejos Regionales de Capacitación**. Estos son organismos que se establecen a nivel regional, integrados por representantes del Estado, los trabajadores y los empleadores, y que tie-

nen por cometido el asesoramiento al gobierno regional en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en el ámbito de la región.

En **Brasil**, el CODEFAT intenta dar al desembolso de los fondos que administra (el fondo FAT), un carácter democrático y descentralizado geográficamente. Para alcanzar esta meta, ha impulsado la creación de **Comisiones Estaduales y Municipales de Empleo**. Estas son entidades de carácter tripartito, que tienen como uno de sus principales cometidos la evaluación de solicitudes de crédito para acciones formativas a nivel estadual o municipal. Hacia finales del año 1998, se habían creado ya 2296 Comisiones Municipales de Empleo, lo cual representa alrededor del 40% de los municipios del Brasil.

En el mismo país, se encuentra la experiencia del **Centro Experimental Público de Formación Profesional**, que surge a partir de la iniciativa de la **Secretaría de Empleo y Relaciones de Trabajo del Estado de São Paulo**, mediante la cual se buscaba atender la creciente escala y diversidad de demandas de formación de esa región. Fueron convocados, para comenzar a delinear las políticas formativas a seguir en función de dichas demandas, un grupo de 22 especialistas, representando a los empresarios, los trabajadores, el gobierno y los académicos. De la interacción y trabajo conjunto de estos especialistas es que surge la idea de crear el Centro Experimental Públi-

co de Empleo, en el marco de un programa denominado «**Aprendiendo A Aprender**».

El Centro fue concebido de forma tal que incorporara en su estructura y funcionamiento, los principios de trabajo participativo, democrático y multipartito. Del proyecto del Centro Experimental participan entidades gubernamentales, las centrales sindicales CUT y CGT, instituciones que forman parte del «Sistema S», y las entidades de educación tecnológica, entre otras.

Algunos de los objetivos específicos del Centro son:

- Atender, con el mayor grado de flexibilidad posible, las demandas específicas y permanentes de formación de jóvenes y adultos, de trabajadores empleados y desempleados, buscando simultáneamente desarrollar un aprendizaje activo y compartido del ejercicio del pensamiento, del trabajo y de la ciudadanía.
- Atender a todos los sectores del mercado de trabajo y empleo y tener un alcance regional.
- Integrar y articular los esfuerzos y recursos presentes en la comunidad en actividades destinadas al desarrollo integral de los trabajadores.
- Constituirse en un centro difusor de nuevas iniciativas en el campo de la educación y de la formación profesional y en un centro de discusiones sobre el mundo del tra-

bajo, generador de propuestas de políticas públicas en las áreas de educación, trabajo, generación de empleo y gestión pública democrática.

Proyectos similares al de São Paulo, se encuentran actualmente en desarrollo en los estados de Ceará y Rio Grande do Sul.

Otro caso interesante de participación sindical a nivel regional, aunque no sea estrictamente en un organismo estatal, lo constituye la **experiencia argentina del Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región (CCFP)**. Este organismo está constituido por organizaciones de trabajadores y de empleadores, y promueve el mejoramiento y perfeccionamiento de los perfiles ocupacionales de los trabajadores de la región de Rosario, tanto de aquellos que se encuentran ocupados como de aquellos que coyunturalmente están desempleados.

♦ Un cuarto nivel de participación de las organizaciones de trabajadores en el plano de lo que constituyen las políticas públicas de empleo y formación profesional podría identificarse con las **iniciativas sindicales autónomas de formación que cuentan con financiamiento o cofinanciamiento público**, por enmarcarse éstas dentro de los lineamientos generales, las metas y las prioridades trazadas por los programas definidos desde la órbita gubernamental.

3 3

Dentro de esta categoría o nivel se encontrarían todos los programas de formación ejecutados por organizaciones sindicales brasileñas que cuentan con financiamiento del FAT. Un ejemplo concreto esto es el **Programa Integrar de la Confederación Nacional de Metalúrgicos CNM/CUT**.

El Programa Integrar tiene como objetivo principal recalificar a los trabajadores de las empresas del sector metalúrgico, así como constituir un conjunto de acciones que posibiliten al trabajador desempleado buscar alternativas y transformarse en agente de cambio.

Entre los objetivos específicos del programa se encuentran:

3 4

- desarrollar propuestas metodológicas de investigación participativa con vistas a la formación profesional negociada;
- subsidiar la formulación de proyectos de formación profesional pasibles de ser negociados e implementados en las empresas;
- auxiliar la constitución de departamentos de formación profesional en los sindicatos afiliados a la CNM;
- contribuir en la construcción de canales estables de comunicación entre sindicato y empresa;
- operar cambios localizados y significativos, tanto en la cultura sindical como en la empresarial, sin ignorar los conflictos inherentes

en las relaciones capital/trabajo, específicas en cada región.

Un proyecto de similares características lo constituye el **Proyecto Resgate, de la Confederación General de los Trabajadores (CGT)**. Este está orientado a trabajadores ocupados y desocupados, preferentemente jóvenes, del Estado de San Pablo (área metropolitana e interior).

El objetivo principal del proyecto es el de proporcionar educación profesional y fundamental integrada a grupos de trabajadores en situación de riesgo en el mercado de trabajo, fundamentalmente a través del desarrollo de alianzas estratégicas que involucren a la Central y sus sindicatos afiliados, a las empresas, a universidades y entidades de educación tecnológica

La central **Força Sindical**, por su parte, elaboró el **Proyecto de Negociación de Competencias**, destinado al sector metalmecánico, por ser el que más se vio afectado por la reestructuración productiva y que, además, posee una organización sindical significativa.

El objetivo de este proyecto es el de capacitar al sector para negociar los perfiles de las nuevas competencias, lo que resultará en un programa de educación profesional para capacitar a los dirigentes sindicales y a los trabajadores en su conjunto.

♦ Pasando del nivel de la participación en instancias que de una forma u otra pertenecen a la órbita gubernamental o estatal, a aquella que refiere a los sectores o ramas de actividad y, encontramos, en un quinto nivel más desagregado todavía, a las empresas, e interesantes **iniciativas de formación profesional negociada y gestionada de forma bipartita entre organizaciones de trabajadores y de empleadores.**

El antecedente más antiguo en este nivel probablemente lo constituyan los **Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de México** y, a partir de 1978, las **Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento por Empresa.**

Un caso relativamente reciente son los **Comités Bipartitos de Capacitación en Chile.** Estos se constituyen a nivel de empresa, con el cometido de acordar y evaluar los programas de capacitación laboral de las empresas, así como para asesorar a sus direcciones en materia de capacitación. Toda empresa que tenga 15 o más trabajadores deberá constituir un Comité Bipartito de Capacitación, y aquellas empresas que ejecuten planes de capacitación aprobados por los Comités Bipartitos podrán descontar los costos de las acciones formativas de sus impuestos hasta un máximo del 1% de su planilla salarial.

Otro ejemplo, esta vez de **Uruguay**, lo constituyen los **programas de**

capacitación llevados a cabo para los trabajadores de la empresa FANAPEL, del sector papel y celulosa. Esta experiencia surge a partir de un Convenio Colectivo firmado entre los trabajadores y la dirección de la empresa, buscando evitar el desplazamiento de trabajadores de la planta como consecuencia de la innovación tecnológica. Las acciones formativas fueron financiadas en un 80% por el Fondo de Reconversión Laboral, gestionado por la JUNAE, siendo la empresa responsable del 20% restante.

También de Uruguay es la experiencia de la **Fundación para la Capacitación de Trabajadores y Empresarios de la Industria de la Construcción.** Esta Fundación surge a partir de un Convenio Colectivo celebrado entre trabajadores y empresarios del sector en 1997. Tendrá a su cargo la gestión de la formación profesional, calificación y certificación profesional de los trabajadores y los empresarios de la actividad en todos sus niveles, así como la realización de estudios e investigaciones que sean necesarios para alcanzar sus fines, de manera que se contribuya a la mejora de la competitividad y la permanencia del empleo en un marco de relaciones laborales justas.

Los objetivos principales de la Fundación son: financiar acciones e instrumentos que permitan la capacitación profesional de los trabajadores y empleadores del Sector Construcción y, emitir por sí o por quien la Funda-

3 5

ción designe, un «certificado de aptitud» que acredite la aprobación del curso de capacitación de quienes lo hayan efectuado.

Las entidades involucradas en esta experiencia son las principales organizaciones de empleadores del sector así como el sindicato representativo de los trabajadores de la construcción.

En **Argentina**, cabe mencionar nuevamente la experiencia del **Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región (CCFP)**, que ya fuera descrito en relación a las experiencias de gestión a nivel local, pero que constituye simultáneamente un ejemplo importante en materia de gestión bipartita de la formación profesional.

3 6 ♦ Seguidamente, nos encontramos frente al **nivel que identificamos con las iniciativas sindicales autónomas**, aquellas que las organizaciones de trabajadores llevan adelante por cuenta propia por considerarlas funcionales a sus objetivos.

Los ejemplos que se presentarán aquí hacen referencia a las entidades sindicales de formación, es decir, no se citarán ejemplos de asociaciones entre centrales sindicales con centros de enseñanza técnica por medio de las cuales los miembros de aquellas reciben algún tipo de formación o enseñanza técnica.

En **Argentina**, la **Unión de Obreros de la Construcción y Ramas Afines (UOCRA)** es quien gestiona y administra la **Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción**.

La misión de la Fundación es hacer frente a las mayores necesidades de capacitación de los trabajadores, aumentando sus conocimientos y habilidades y mejorando, por esta vía, su calidad de vida.

Entre los objetivos principales de la Fundación destacan:

- promover la capacitación, educación, el desarrollo humano y social de las personas, bajo preceptos de calidad, integridad y solidaridad;
- facilitar la inserción laboral de los trabajadores brindándoles por intermedio del conocimiento, herramientas que les permitan hacer frente a las nuevas demandas del mercado laboral;
- proveer a las empresas de mano de obra calificada, generando así una mayor productividad dentro del ámbito laboral;
- posicionar la educación como eje central, sobre la cual se articulan todas las demás actividades, y establecer como objetivos en los programas que se desarrollen, la transferencia de conocimientos y habilidades que sirvan para faci-

litar salidas laborales y generar nuevos empleos.

En **Brasil**, la **CUT** tiene montada una **Red de Formación**, que en lo referente a la formación profesional, se ha implementado a través de la Red de Escuelas Sindicales. Estas forman parte de un proyecto pionero de Formación de Formadores para la Educación Profesional y de Capacitación de Consejeros de las Comisiones Estaduales y Municipales de Trabajo y Empleo, denominado Proyecto Integrar.

Las siete escuelas que forman la Red de Escuelas Sindicales son:

- Escuela Sindical Sur - Florianópolis
- Escuela San Pablo de la CUT - San Pablo
- Escuela 7 de octubre - Belo Horizonte
- Escuela Nordeste - Recife
- Escuela Centro Oeste - Goiânia
- Escuela Norte - Belén
- Escuela Chico Mendes - Porto Velho

El proyecto tiene objetivos diferenciados en lo que refiere a la Formación de Formadores y a la Capacitación de Consejeros para las Comisiones Estaduales y Municipales de Trabajo y Empleo, priorizando aquellos aspectos que, para cada uno de éstos, resultan de mayor relevancia de acuerdo a la política formativa de la CUT.

En algunos países latinoamericanos, el movimiento sindical ha generado instancias que, a partir de una acción básicamente dirigida a las actividades de formación sindical, vienen acompañando y contribuyendo al desarrollo conceptual y de acción del sindicalismo en el campo de la formación. Es el caso de **Colombia**, con la **Escuela Nacional Sindical (ENS)**, que desarrolla programas de formación en una amplia gama de temas de interés para las organizaciones sindicales y sus miembros.

La misión de la ENS contiene aspectos que refieren a la consolidación de la democracia económica, social y política en Colombia; a la promoción de la concertación como herramienta política del sindicalismo y del criterio de participación democrática en las decisiones nacionales; y a la renovación cultural, política y organizativa del sindicalismo.

Entre los programas que ofrece la Escuela Nacional Sindical se encuentran:

- Derechos Humanos y Laborales
- Coyuntura y formación política
- Negociación Colectiva y Gestión Organizacional
- Producción y Trabajo
- Programa de Mujer Trabajadora.

Además de estos programas de formación, la ENS tiene un servicio de publicación de libros y revistas sobre

37

el movimiento sindical y el mundo del trabajo. También en Colombia, el Instituto Nacional de Estudios Sociales (INES), vinculado a la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD), desarrolla importantes iniciativas, entre las cuales importa resaltar el impulso a las actividades de cooperación en el campo de la formación profesional y el desarrollo científico y tecnológico, conjuntamente con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-.

De modo análogo, en **Venezuela** es preciso destacar el papel desempeñado por el **Instituto Nacional de Altos Estudios Sindicales (INAESIN)**, también en el plano de la formación sindical de dirigentes y militantes, pero con una simultánea preocupación por los temas relativos a la educación, la formación profesional y el empleo.

En **Argentina y Brasil**, se encuentran dos instituciones que poseen un carácter diferente. En el primero de estos países el **Instituto Arturo Jauretche de la CGT**, y en el segundo el **Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socio-Económicos (DIEESE)**, son, por un lado, instancias que se ocupan de llevar adelante actividades de formación sindical. Sin embargo, y simultáneamente, participan activamente en materia de investigación (en campos que incluyen pero que van más allá de la formación profesional) y verdaderos generadores de insumos para el desarrollo en materia política y conceptual de los sindicatos frente a la formación profesional.

♦ En última instancia cabría mencionar también las **iniciativas que a escala supranacional están comenzando a perfilarse**, por ejemplo, en lo que constituye la actividad de la **Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)** como órganos componentes de la estructura institucional del Mercosur, en los cuales se aborda, de manera más o menos explícita, el tema de la formación profesional. Encontramos en este sentido que tanto la **Comisión Sociolaboral del Mercosur**, como el **Sub Grupo de Trabajo (SGT) N°10** (de Asuntos laborales, Seguridad Social y Empleo), ambos con presencia de la CCSCS, tienen, como parte de su agenda de discusión y trabajo, la temática de la formación.

Por otra parte las dos principales organizaciones sindicales regionales, la **Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT/CIOSL)** y la **Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)** han puesto en el tapete de la actual discusión sindical el tema de la formación, tanto en el discurso de sus dirigentes principales, como mediante las acciones de formación sindical y de sensibilización que desarrollan en los últimos tiempos.

Interesa finalmente abordar el estado de la inclusión del tema formativo dentro de dos ámbitos donde el movimiento obrero o bien promueve y participa (la negociación colectiva), o bien es ocasionalmente convocado (las

mesas de diálogo social a nivel nacional). Ellos son desarrollados en los siguientes dos apartados.

3. Algunas cuestiones abiertas en torno a la participación sindical en la formación profesional

Siendo una característica del movimiento obrero su compromiso histórico con el objetivo de un acceso universal a la educación y el conocimiento, en el campo específico de la formación profesional se asiste tanto a un incremento de la participación y el interés sindical por el tema, como al advenimiento de novedades importantes desde un punto de vista cualitativo.

Una cosa es mantenerse en la exclusiva representación sindical en los órganos de dirección tripartitos o multipartitos de Instituciones de Formación Profesional y muy otra es involucrarse en la gestión, administración y ejecución de políticas públicas de formación profesional y empleo. Una cosa es velar por que las IFP cumplan con su misión originaria y otra es ampliar los grados de participación en un creciente número de instancias tripartitas o bipartitas y aun aparecer como agentes ejecutores de acciones formativas.

Obviamente este cambio en el grado y las formas de participación no podía dejar intocada la interna sindical, desencadenando una serie de cuestiones cuyo debate se encuentra hoy en su auge.

♦ Un primer debate en este sentido, consiste precisamente en **hasta dónde deben involucrarse los sindicatos en la gestión y ejecución de políticas de formación profesional**. En la medida que la formación profesional ha sido equiparada en ocasiones con las políticas de desarrollo de recursos humanos, legítimamente se plantea el punto de vista de que se trataría de una responsabilidad más que nada del actor empresarial o, a lo sumo, pública, entendida esta última en su acepción de «estatal». Por otra parte, cuando se rescata la dimensión educativa que la formación profesional conlleva, se plantea el punto de vista contrario: que los sindicatos no deberían permanecer ausentes de las decisiones en este campo.

La profundización en este debate lleva, inevitablemente, a su ramificación en varios subdebates. En tal sentido, la participación de los sindicatos en tanto ejecutores directos de acciones formativas es una discusión en sí misma. Se vincula, por un lado, a la cuestión de la necesidad o no necesidad de que estas organizaciones diversifiquen sus servicios más allá de su tradicional función de representación y defensa de los intereses de sus afiliados. En tal sentido, se parece a las discusiones que puede suscitar la prestación de servicios sindicales en el campo de la salud, de la educación, del deporte u otros.

Siendo esta cuestión de por sí compleja, se le agrega además una dimensión financiera. En la medida en

que los sindicatos asumen la función de ser ejecutores de acciones formativas, se transforman también en gestores de dineros públicos. Esto ha despertado controversias en muchos casos y coloca siempre sobre la mesa una exigencia de transparencia para los sindicatos. Por otro lado, surge también la cuestión en torno a si los sindicatos deben o no desarrollar infraestructuras propias (materiales didácticos, personal docente, etc.); o si, por el contrario, lo recomendable es buscar acuerdos de complementariedad con otros organismos o instituciones que ya las posean. El hecho de que muchos de estos fondos públicos no tengan, además, una garantía política de permanencia, termina también colocando signos de interrogación sobre la sostenibilidad a futuro de tales esfuerzos.

4 0

Sin embargo, y más allá de las controversias, una cosa parece clara: **la incursión de los sindicatos en la ejecución de acciones formativas les ha dado un conocimiento de la complejidad del tema, y ampliado sus horizontes de acción de forma tal que los ha cualificado para una participación más activa y eficaz en los ámbitos de decisión que logran ocupar.**

♦ Un segundo debate o cuestión de importancia, refiere a **los desafíos que supone para la organización sindical asumir la participación en los ámbitos de decisión sobre formación profesional.** Uno de ellos consiste en que, si la formación profesional apa-

rece en un número cada vez mayor de negociaciones colectivas, si es preciso discutir cómo ella se incorpora a la legislación del trabajo (p.e. en los contratos de aprendizaje), y si se abren nuevas instancias (en algunos países, cientos de ellas) de negociación, es preciso que los sindicatos cuenten con representantes cualificados para asumir funciones de representación en un tema que no deja de tener sus complejidades. En tal sentido, varias centrales y sindicatos vienen desarrollando experiencias de formación sindical para cubrir, tanto en número como en calidad, los frentes de negociación que se abren.

Otro desafío de entidad es **lograr que la intervención sindical en la formación profesional asuma una carácter distintivo, con un desarrollo conceptual y práctico más cercano a las ópticas del movimiento obrero.** Aquí la cuestión radica en si los sindicatos habrán de limitarse a entregar una capacitación de tipo técnico, no demasiado diferente a la que podría entregar una academia o instituto privado, o si, por el contrario, se busca una integralidad y una coherencia entre las acciones formativas y los otros ejes de acción del sindicato. Uno de los caminos que vienen siendo ensayados es que las experiencias de formación profesional vayan acompañadas de módulos o contenidos sistemáticos de temas más vinculados a la tradición de la formación sindical o de la educación obrera.

En otro plano, es posible afirmar que el movimiento sindical, al menos en algunos países, viene descontando la distancia que el actor empresarial tomó en cuanto a presencia directa dentro de la oferta de formación (ya sea realizando directamente la ejecución o supervisándola). No existe sin embargo el mismo ritmo de recuperación en cuanto al desarrollo de una visión conceptual propia del movimiento obrero acerca de la formación profesional. **Los enfoques que han analizado y explicitado las relaciones entre la formación profesional y la capacitación y el comportamiento de la productividad, la calidad y la competitividad, se encuentran ya muy desarrollados y ampliamente difundidos. En cambio los aportes de la formación profesional a la integración social, la lucha contra la pobreza, su rol dentro de las políticas públicas de empleo, así como su potencial para contribuir a un ejercicio pleno y moderno de la ciudadanía, son todavía incipientes.**

♦ Una tercer cuestión, de importancia estratégica, refiere a **la posibilidad de que la formación profesional se constituya en una herramienta que permita al movimiento obrero recuperar espacios de negociación**, especialmente en un contexto (como el actual) donde la debilidad del actor sindical se ha incrementado en varios planos: salario, empleo, legislación del trabajo, etc. Como ya se manifestó en el presente documento, la formación profesional es cada vez menos un tema

en sí mismo, autorreferente, y cada vez más una interface entre las esferas de lo laboral, lo tecnológico y lo educativo. Pero fundamentalmente en lo que refiere a su dimensión laboral, la negociación de la formación profesional permitiría avanzar progresivamente en la consideración de otros temas, usualmente más conflictivos.

Este argumento aparece reforzado con el advenimiento de nuevos enfoques en materia de organización de la producción y el trabajo, donde la empresa, en aras de sus objetivos productivos, se ve obligada a recurrir al conocimiento, la pericia, el compromiso, y a lo que se ha dado en llamar «saber obrero», como fuente de innovación, eficiencia y mejora continuas. Se ha entendido que dichos cambios pueden significar una «vuelta de tuerca» donde el movimiento obrero podría recuperarse de la expropiación de conocimientos a que los trabajadores fueron sometidos por los enfoques fordista-tayloristas.

La contracara de esta oportunidad es, probablemente, la extinción de las formas del trabajo asociadas a la era industrial y la reducción del empleo. Sin embargo esto, que es uno de los mayores problemas a que se enfrentan no ya los sindicatos sino la sociedades globalmente consideradas, no conoce ningún intento de solución que no contemple centralmente a la formación profesional. Así, cuando tienden a desaparecer los espacios para negociar en pie de igualdad cuestiones como el

empleo o el salario, es en el campo de la formación profesional donde aún se constata con cierta frecuencia una apertura a la participación sindical.

♦ En cuarto y último lugar, se tiene una situación que refiere exclusivamente a nuestra región: **los avances del movimiento obrero en el campo de la formación profesional no son homogéneos entre los países y subregiones.** Mientras en países como Argentina y Brasil, y en menor medida Uruguay y México, se registran importantes avances, aunque con características diversas, en el resto de los países de la región la participación del movimiento sindical es aún incipiente, cuando no nula. En muchos casos la participación sindical sigue restringida exclusivamente a la representación en las

juntas directivas de instituciones públicas de formación profesional, mientras que en otros, como consecuencia de la privatización de estas instituciones, no se cuenta siquiera con ese ámbito. Esto plantea un desafío tanto al movimiento obrero como a la cooperación internacional y, específicamente en nuestro caso, a la OIT. **No sólo aparece como necesario fortalecer los procesos nacionales de incorporación activa del movimiento sindical a la gestión de la formación profesional, sino que surge una nueva oportunidad de desarrollar mecanismos de solidaridad entre las organizaciones sindicales de los distintos países,** como puede ser mediante el establecimiento de redes de cooperación técnica horizontal y el intercambio. ♦