

## **El movimiento sindical y la formación profesional en Uruguay**

### **Empleo y formación La visión del movimiento sindical uruguayo**

#### ***Delegación del PIT CNT en la Junta Nacional de Empleo***

*El presente documento presenta el posicionamiento de la central sindical uruguaya Plenario Intersindical de Trabajadores–Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) sobre la situación del empleo y la formación profesional en el Uruguay. En primer término se analizan las tendencias del mercado de trabajo, enfatizando en el proceso de precarización del empleo y aumento del desempleo abierto –con importantes consecuencias de exclusión social–. El segundo apartado está dedicado a un posicionamiento conceptual de la central en torno al enfoque de la formación por competencias, analizando sus supuestos, el contexto social en el cual surge y, fundamentalmente, las consecuencias que trae para la clase trabajadora. El artículo finaliza con un análisis del rol de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) en la formación profesional y el empleo en Uruguay.*

159

#### **Introducción**

1. Los desarrollos que siguen constituyen una serie de reflexiones y posiciones que el movimiento sindical uruguayo (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores. PIT CNT) sostiene a partir de la actual coyuntura de globalización de los mercados, de reestructuración productiva y crisis del empleo.

Interesa destacar desde ya que lejos de mantenerse al margen de los actuales debates, los trabajadores tienen una participación activa y comprometida a través de diversas instancias institucionales y no formales, siendo la Junta Nacional de Empleo (órgano tripartito encargado de la capacitación de trabajadores desempleados o con restricciones en su empleo, administrador del Fondo de Reconversión Laboral

mediante el cual se financian los cursos en entidades públicas y privadas) el principal referente en la materia de formación profesional y empleo en el Uruguay.

2. Concretamente, el presente documento en el capítulo II analiza la situación del “mercado” de trabajo con el insumo de los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas, enfatizando en los aspectos que tienen que ver con el desempleo, la calidad de los empleos generados y la exclusión social consiguiente; el cap. III ingresa en consideraciones sobre el nuevo enfoque sobre la formación y certificación por competencias laborales, dado que el Ministerio de Trabajo mediante fondos del Banco Interamericano de Desarrollo ha comenzado a implementar un proyecto en esa dirección. Los actores sociales mantienen cierta participación a través del “Consejo Consultivo sobre Competencias Laborales”, que hasta el momento se ha limitado al estudio de las experiencias comparadas en la materia, contando con el valioso aporte de Cinterfor/OIT. En el capítulo IV se subrayan los principales programas de la Junta Nacional de Empleo, en medio de una valoración positiva del instrumento; y por último, en el capítulo V se trazan algunas conclusiones.

### **Situación del empleo en Uruguay**

3. Los cambios operados en la década del 90 se ubican en tendencias de largo plazo en el empleo entre las que se destacan, brevemente:

- la globalización de los mercados, que en lo económico produce la concentración del capital con la contrapartida de exclusión e involución en la distribución de la riqueza;
- la baja de los aranceles en forma indiscriminada y sin progresividad ha dejado a tradicionales sectores productivos en el Uruguay sin respuestas adecuadas, traduciéndose en desocupación y precariedad;
- el proceso de integración regional (MERCOSUR) que hasta el momento sólo transita por carriles mercantiles, sin profundizar en aspectos de complementación productiva;
- en lo específico del empleo, debe destacarse el crecimiento de la PEA por encima de la población por causa del aumento de la tasa de incorporación de mano de obra femenina;
- tasas de desempleo en torno al 10%;
- expansión del sector terciario, conformado por un conglomerado de ramas y sectores con muy diversas características en el empleo;
- aumento de la precariedad y de los trabajadores en empresas de menos de cinco ocupados, principalmente de personas ocupadas por cuenta propia;

- alta movilidad ocupacional, acorde con las transformaciones en el ámbito productivo: un estudio de la Facultad de Ciencias Sociales señala que el 25% de la población ocupada de Montevideo cambió de rama en los últimos diez años y que una parte de ella obtuvo empleos más distantes de su capacitación y competencia.

#### **A. Precariedad y exclusión**

4. Además de la desocupación abierta, cercana al 10% y con algunas previsiones que llegue al 14% dada la incidencia de la crisis brasileña, importa sobre todo enfatizar en la precariedad de los empleos, productora de exclusión social y verdadero “talón de aquiles” de la actual política.

Si bien el informe anual de la OIT sobre el empleo en América Latina reconoce que Uruguay junto con Panamá (?) “mostraron mejoras en la mayoría de los indicadores” todavía la desocupación está por encima de la media en el continente (8.5% en 1998) y reconoce que descendió el empleo en el sector moderno de la economía en un 2.0%.

Con todo, debe recordarse que el desempleo abierto no es el único problema que deben afrontar los trabajadores: muchos uruguayos están ocupados en empleos con restricciones, como ser **empleos precarios, subempleados o en el servicio doméstico.**

5. Se consideran trabajadores subocupados a aquellos que estando ocupados realizan su actividad durante una jornada menor a la normal, a pesar que desean y están dispuestos a trabajar más (en cuanto al número de horas) y aquellos que trabajando más de 40 horas semanales buscan otro empleo complementario. Ambos tipos de subempleo: “por insuficiencia de horas trabajadas” y “por insuficiencia de volumen de trabajo” traen aparejado dos tipos de problemática. Por un lado la no utilización plena de la fuerza de trabajo disponible en la economía, dado que se agrega a los desempleados (fuerza de trabajo no utilizada) aquellos que no trabajan todo el tiempo que tienen disponible o no utilizan plenamente sus habilidades y su nivel de capacitación en el empleo que poseen (fuerza de trabajo parcialmente utilizada). Por otra parte, el estar subempleado significa en muchas ocasiones un nivel de ingresos menor al requerido por el trabajador y su familia.

En nuestro país, más de 70.000 personas (6% de los ocupados) está subocupadas, es decir, desempeñan su actividad laboral en una jornada menor a la normal por razones ajenas a su voluntad, o busca un trabajo complementario.

6. Otro de los problemas que ha de enfrentar el trabajador (aún ocupado) es el de la estabilidad en el empleo. Se considera que una persona está ocupada en un empleo precario si, siendo asalariada del sector privado no está

**EVOLUCION DE LA POBLACION OCUPADA  
SEGÚN CARACTERISTICAS DEL EMPLEO**

	1994	1995	1996	1997
CON LIMITACIONES	317.1	337.0	342.8	353.4
subempleados	47.5	67.5	81.0	71.9
empleo precario	181.7	182.1	174.9	190.1
serv. Doméstico	87.9	88.0	86.9	91.4

protegida por el sistema de seguridad social o se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual porque el mismo es poco estable, o por estar ocupado como familiar no remunerado. En nuestro país, de acuerdo con esta definición, cerca del 16% de la población ocupada lo está en empleos precarios.

162

7. Por último, de acuerdo al cuadro, se considera al servicio doméstico como empleo con limitaciones, por la especial característica del mismo de encontrarse expuesto a la desprotección mas absoluta (falta de afiliación al sistema de seguridad social, no limitación horaria, etc).

El Parlamento ha estado omiso en sancionar una ley que reglamente el trabajo doméstico (hace mas de 10 años que se discute el proyecto) y el Ministerio de Trabajo no tiene opinión favorable sobre el mismo.

***B. Menor exigencia para aceptar un empleo***

**8. La disminución de la desocupación durante 1998 estuvo acompa-**

**ñada por una exigencia menor de condiciones por parte de los desocupados a la hora de aceptar un nuevo empleo.** En este sentido, los desocupados que aceptarían cualquier tipo de trabajo, sin ninguna clase de condición (salarial, de horario, que el nuevo puesto sea acorde a su capacitación o experiencia, etc) aumentaron durante el año pasado. En Montevideo, el trimestre abril-junio de 1998 el 46.2% de los desocupados estaban en dicha situación, mientras que en el mismo trimestre de 1997 y 1996 eran alrededor del 45% y en 1995, el 38% de los desocupados estaba en condición de aceptar cualquier trabajo, sin ninguna exigencia. Estas cifras empeoran en el caso de los desocupados del interior del país, donde casi dos de cada tres desocupados (63.6 %) aceptaría cualquier tipo de trabajo. Esto constituye un empeoramiento respecto al mismo trimestre de 1997 de mas de siete puntos porcentuales.

***C. Duración del desempleo***

9. Por último cabe anotar que la cantidad de semanas de duración del

desempleo continuó aumentando en Montevideo, llegando al máximo nivel de los últimos años, siendo en el segundo trimestre de este año de 33 semanas. La situación en el interior del país mostró una mejora respecto de los años anteriores, con una duración de la búsqueda de empleo de 25 semanas.

#### ***D. Exclusión: la nueva cuestión social***

10. Los procesos de exclusión social asociados al mercado de trabajo constituyen el fenómeno de mayor gravedad que deriva del actual modelo económico llevado adelante en las dos últimas administraciones. La exclusión social resultante es producto de tres tipos de factores:

- A. los que limitan el acceso al mercado;
- B. los que refieren a la disminución de la calidad del empleo asociada a la falta de protección de la seguridad social, el subempleo, el deterioro de los ingresos reales y
- C. los diferenciales de ingresos

A. Las dificultades para el acceso al mercado de trabajo se ha traducido en un significativo DESEMPLEO, que alcanzaba 153.000 personas en 1996, 77.000 de las cuales eran menores de 24 años.

La problemática de los jóvenes de 14 a 19 años se asocia a una oferta de trabajo fluctuante, a una población con bajos niveles de educación formal o

que aún están dentro del sistema educativo. La existencia de desempleo en el segmento que se vincula con situaciones de exclusión social más amplias requiere una perspectiva integral de las políticas públicas, para incluir, además de las referidas al empleo, a la retención dentro del sistema educativo de los jóvenes.

La problemática del empleo de los jóvenes de 20 a 24 años es diferente: es una oferta más estable que alcanzó los niveles correspondientes de educación formal o está fuera de ella. Aquí el problema radica en la falta de ajuste de la formación profesional con la demanda de trabajo o la simple falta de información sobre el mercado de trabajo.

El tercer segmento, el de adultos mayores, es el que presenta mayores problemas de inserción o recapacitación laboral, dato agravado por la circunstancia que, por lo común, son personas con responsabilidades familiares.

La reciente ley 16.873 mal llamada de “empleo juvenil” introduce cuatro modalidades contractuales nuevas para atender esta realidad: el contrato de práctica laboral para egresados, las becas de trabajo, el aprendizaje y el aprendizaje simple.

La experiencia internacional muestra que la reforma legislativa no crea empleo (basta recordar el proceso de flexibilización laboral en Argentina que, lejos de crear empleo, ni siquiera

163

evitó que la desocupación llegara en alguna oportunidad al 18%), pero en este caso lo que sí puede lograrse es que se articule mejor la formación profesional y el mundo del trabajo.

B. Sobre la **calidad del empleo** ya nos hemos referido mas arriba. Es tal la problemática de la **precariedad y la exclusión social consiguiente**, que un sociólogo francés, *Robert Castel*, ha dicho:

164 *“El proceso de precarización atraviesa algunas de las zonas antes estabilizadas por el empleo. Ha habido un nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas que había sido lentamente conjurada por la industrialización.. Así como el pauperismo del siglo XIX estaba inscripto en el núcleo de la dinámica de la primera industrialización, la precarización del trabajo es un proceso central (...) es perfectamente lícito plantear una **nueva cuestión social** que tiene la misma amplitud y la misma centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX”.*

La precariedad en el trabajo ha hecho que muchos trabajadores pasen a ser “interinos permanentes” por la dificultad extrema de encontrar un empleo estable y de larga duración. **Dice este autor que a diferencia de los subordinados de la sociedad industrial, explotados pero indispensables, los trabajadores precarios no gravitan en el curso de las cosas.**

11. La tercerización no es un fenómeno ajeno a estos desarrollos. Los procesos de tercerización, mediante los cuales las empresas (fundamentalmente del ramo industrial) se desprenden de parte de sus procesos productivos (en principio servicios como limpieza o vigilancia, luego, se fragmenta la producción hasta desarticularla), hace que en las pequeñas empresas creadas se informalice o precarice el empleo que antes era estable, bien remunerado y amparado frecuentemente a relaciones laborales con mecanismos de negociación colectiva arraigados.

Dice Pablo Guerra que “*las investigaciones desarrolladas en Uruguay, señalan que el cambio organizacional mas extendido en nuestras empresas, es justamente el vinculado a los fenómenos de tercerización de las empresas*”. Los empresarios recurren a este mecanismo, dice el autor, debido a la necesidad de flexibilización dada la inestabilidad de los mercados: el mantener servicios tercerizados permite un manejo mas “expeditivo” de la mano de obra; basta en este sentido rescindir el contrato o no renovarlo para desvincularse fácilmente. No resulta ajeno a esta estrategia la reducción de costos, derivada de la menor carga salarial y tributaria que debe afrontar el empresario usurario de los servicios.

La diversificación salarial es también un elemento que coadyuva a la precariedad laboral.

En efecto, el retiro del Estado de la convocatoria de los Consejos de Salarios y la falta de una ley en materia de negociación colectiva y de protección al fuero sindical permiten que las empresas impongan en muchos casos las condiciones en una “negociación salarial” totalmente desproporcionada. Se reclama, en concreto, que el Estado cumpla con su compromiso asumido al ratificar los convenios de OIT de fomentar la negociación colectiva.

Esta situación de retiro del Estado de las relaciones laborales deja el campo libre para el “libre juego de las fuerzas en el mercado”, lo que se traduce en un avance de la desregulación laboral “velada”, mediante el sistemático incumplimiento de la normativa laboral, en aquellos casos en los cuales no existe una representación sindical que ponga límites a la arbitrariedad patronal.

### **III. El nuevo enfoque de la formación por competencias laborales**

#### ***A. El contexto social de la propuesta***

12. Como se dijo, el mundo del trabajo muestra un panorama poco alentador: alto desempleo, mala calidad de los empleos, aumento de la precarización, etc. En las relaciones capital-trabajo, se ha agudizado la tradicional primacía del capital.

Con mayor o menor desarrollo, según el país de que se trate, podemos identificar seis grandes tendencias:

- reducción del proletariado industrial,
- existencia de desempleo alto, permanente y de larga duración,
- aumento del trabajo improductivo en relación al trabajo productivo,
- flexibilización de las condiciones de empleo,
- atomización del proletariado, y
- crisis de las organizaciones sindicales.

13. A comienzos de la década del 70 el mundo capitalista entró en crisis; y a mediados de esa década y a lo largo la siguiente, pueden identificarse una serie de respuestas desarrolladas por el capital con el objeto de combatir la crisis y restablecer la rentabilidad.

Estas respuestas se orientaron esencialmente a tres objetivos:

- enfrentar el poder conquistado por la clase obrera, buscando bajar los costos laborales,
- restablecer el crecimiento de la productividad, y
- explorar nuevas regiones tanto a nivel nacional como internacional, alterando el papel de los países en la división mundial del trabajo.

Estas estrategias impactan sobre la situación del trabajo y explican las tendencias que mencionábamos al inicio.

Concomitantemente, desde 1980 se da una fuerte contracción del proletariado industrial en los países industrializados. Los nuevos sectores surgi-

165

dos con la revolución tecnológica nacieron altamente automatizados, por lo que una porción del desempleo puede ser considerada como tecnológico: una parte de la fuerza de trabajo es expulsada de la producción porque el ritmo de sustitución de hombres por máquinas es mayor que el ritmo de expansión de la producción. Sin embargo, el desempleo nunca es el resultado de la tecnología en sí, sino de la dinámica de las relaciones sociales capitalistas ya que, tanto el desarrollo tecnológico como los ritmos de acumulación y las crisis, son parte constitutiva del proceso de valorización del capital. En conclusión, la promocionada “sociedad de los servicios y de la información”, tiene su lado oscuro. No solo porque los empleos generados son insuficientes, sino también porque la mayoría de los empleos terciarios son de baja calidad y remuneración, fundamentalmente en los países subdesarrollados. Por otro lado, el desempleo de hoy no es coyuntural. Lo que significa, simplemente, que el tiempo de trabajo necesario para reproducir la sociedad disminuyó, pero el tiempo sobrante resultante de este aumento de la productividad no fue repartido democráticamente.

***B. Cómo contrarrestar  
las tendencias excluyentes***

14. El concepto de competencia laboral surgió para vincular el sistema educativo con el productivo, como respuesta a la necesidad de impulsar la formación de los trabajadores.

Los procesos productivos modernos exigen esfuerzos que dependen de la competencia del personal, de la organización del trabajo, del sistema de salarios, las condiciones de trabajo y el ambiente laboral. La complejidad en que la empresa moderna debe competir la lleva, entre otras cosas, a buscar la diferenciación del producto o servicio ofrecido. Gracias al personal, la empresa tiene la facultad de introducir el elemento de diferenciación en la estrategia de competitividad. La mayor complejidad de operación en las empresas, exige un comportamiento selectivo y capacidad de adaptación del personal, la cual se traduce en capacidad de aprender.

15. La opinión sindical frente a los cambios en la organización del trabajo podría sintetizarse en que el aumento de la autonomía del trabajador se limita al puesto, que la complejidad de la tarea no pasa de resolver problemas rutinarios y de que la multihabilidad en planta no necesariamente conduce a una formación transferible. **Desde la perspectiva sindical, la definición de competencia laboral requiere la revisión no solo de las funciones sino también del contexto tecnológico y organizativo, con el objetivo de generar contenidos técnicos más profundos y evitar los impactos negativos sobre las condiciones de trabajo.** Los cambios en la organización del trabajo deben realizarse en estrategias de participación real y del colectivo de los trabajadores, rechazando aquellas estrategias que promueven la “indivi-



dualización” de las relaciones de trabajo.

16. La competencia laboral debe ser definida conjuntamente entre trabajadores y empresarios, cosa que no es común en América Latina. Es sabido además, que cuando existe participación, es de tipo consultivo y muy pocas veces alcanza el nivel sustantivo.

Ante la escasa claridad conceptual y terminológica con que se maneja el tema, cabe preguntarse cuáles son los elementos en común de la calificación o de la competencia requerida, para facilitar la instrumentación de programas de formación y apoyar a la persona cuando cambia de empleo u ocupación. La denominación “trabajador calificado” se adquiere en la fábrica; la empleabilidad en cambio depende de una gama de habilidades: saber resolver, identificar y tratar nuevos problemas. Sin embargo debe anotarse que se mantiene la importancia de las habilidades manuales y mentales: en la actualidad se le exige al trabajador una compleja estructura de atributos.

17. La necesidad de capacitación de los trabajadores tiene una contracara: también se requieren empleos calificados, lo cual ciertamente no depende de los mecanismos de formación profesional ni de regulación del trabajo, sino de cuestiones de política económica. No obstante, es justo reconocer que la definición de la competencia laboral puede jugar un papel en la transformación del empleo de baja ca-

lificación, siempre y cuando incluya variables de organización en el proceso de modificación y no se limite a la calificación de la persona. **La capacitación es un instrumento clave para contrarrestar las tendencias excluyentes y mejorar la ocupación de los trabajadores.**

### ***C. La lucha por el enriquecimiento del trabajo***

El actual énfasis en la competencia laboral se relaciona con la necesidad de las empresas de encontrar vías para diferenciarse en el mercado global.

La formación por competencias laborales puede presentar algunos inconvenientes para los trabajadores. **Es significativo observar que los contenidos de la capacitación se orientan sobre todo a incrementar la productividad y el rendimiento de la fuerza de trabajo y no precisamente a enriquecerlo.** Esto se pone de manifiesto en la baja participación acordada a los sindicatos y en que se enfatiza en los contenidos técnicos, con escasa incidencia de las cuestiones puramente laborales. El enfoque sindical de algunas experiencias resalta que, en ocasiones, los trabajadores saben y tienen más experiencia que los propios instructores, que la capacitación es muy selectiva, que la participación de los trabajadores en el diseño de los programas es casi nula.

Es evidente que el sindicalismo está frente a un reto: debe definir el

167

vínculo entre las innovaciones y las competencias laborales y cómo articularlas con las prácticas de negociación, con la innovación tecnológica, con los cambios en la organización de la producción, en las condiciones de trabajo y en los sistemas de remuneración y capacitación.

168 19. Como se expresó, la falta de claridad conceptual en el análisis de estos procesos, la excesiva participación de técnicos poco acostumbrados a la realidad de las relaciones de trabajo, y la interesada visión de los agentes de la desregulación laboral complejizan la discusión hasta hacerla a veces ininteligible. En parte debido a estas cuestiones, las definiciones de competencia laboral son variadas: *“La capacidad individual para emprender actividades que requieran una planificación, ejecución y control autónomos”*; *“la posesión y el desarrollo de destrezas, conocimientos, actitudes adecuadas y experiencia suficientes para actuar con éxito en los papeles de la vida”*.

Ante todo esto los sindicatos debemos construir nuestra propia definición y objetivos, elaborar un sistema que refuerce la estabilidad laboral, incremente el ingreso y otorgue mayor dinámica al mercado de trabajo; buscando que el beneficio directo de esta competencia vaya mas allá de la simple certificación por rama o nacional. Es necesaria una participación con propuestas en la definición de normas e instancias certificadoras, para no de-

jar este asunto solo en manos de los empresarios o el Estado.

#### ***D. Las competencias laborales y las garantías colectivas***

20. Trataremos en esa dirección de construcción, establecer una relación entre calificación y competencia:

Calificación es la caja de herramientas que un individuo se va constituyendo en la escuela, en la formación, en el trabajo, la experiencia profesional, la formación continua; en tanto que Competencia es la manera de utilizar y poner en práctica esa caja de útiles. Ahí hay efectivamente diferencias entre los individuos. **La noción de calificación está ligada a una garantía colectiva, la competencia puede enmascarar el hecho de que se está intentando borrar de un plumazo la garantía colectiva.**

Hay en esta situación algunos presupuestos indispensables: la construcción individual de la competencia no puede darse, si se quieren evitar graves discriminaciones y una ruptura de la solidaridad en el seno de los trabajadores, sin que se creen condiciones favorables e iguales para todos. Si bien es cierto que el desarrollo y la movilización de la competencia son básicamente una producción individual, la temática de la competencia, en tanto nueva aproximación a la calificación profesional, es un claro fenómeno social. Se debe romper, por tanto, con el enfoque individualizado de la compe-

tencia. La construcción individual no se puede hacer sin tener en cuenta la dimensión eminentemente colectiva y socializada del trabajo. En definitiva, la competencia va de la mano con la incompetencia y es muy fácil para la dirección de una empresa hacer una separación, porque las personas no tienen las mismas aptitudes y recursos cognoscitivos y esto puede traer marginalidad y exclusión.

22. En el desarrollo de un sistema de competencias laborales hay un problema esencial, que es el del reconocimiento. Este pasa por un sistema de clasificación y de salario, pero pasa también por el funcionamiento de la organización, de las formas jerárquicas y por la calidad de las relaciones sociales en general. En este sentido, la CGT de Francia opina que la calificación y su reconocimiento están hoy en el juego de la construcción de las nuevas garantías colectivas: afirman que la suma de aptitudes, de competencias, de conocimientos de hombres y mujeres, es el máspreciado potencial del país. La calificación de un asalariado corresponde al conjunto de sus conocimientos, saberes y saber-hacer, de su capacidad de análisis, de síntesis, de iniciativa y de responsabilidad. En opinión de los sindicatos franceses, durante años la patronal se refirió a la noción de “calificación del individuo”, luego se pasó a la “clasificación” de los puestos, lo que hace desaparecer la dimensión del individuo; hoy la patronal va más lejos y reemplaza la noción

de calificación por la de competencia. Disociando competencia y calificación, busca quebrar toda garantía colectiva. Sin calificación no hay competencia, afirman enfáticamente los franceses.

### ***E. La construcción en el Uruguay***

23. La necesidad de pasar de las calificaciones a las competencias se sustenta en la nueva organización del trabajo. El mayor riesgo que conllevan las competencias para los trabajadores, es que pueden socavar las garantías colectivas, por lo cual no es menor el definir con claridad el concepto de competencia laboral: “*la posesión y el desarrollo de destrezas, conocimientos, actitudes adecuadas y experiencia suficientes (el saber, el hacer y el saber-hacer) para actuar con éxito en los papeles de la vida*”.

169

Si bien el desarrollo de la competencia es básicamente una producción individual, las competencias laborales son un claro fenómeno social. Por lo cual, la construcción individual no se puede hacer sin tener en cuenta la dimensión eminentemente colectiva y socializada del trabajo. En ese marco, las competencias laborales deberán formar parte de las relaciones laborales en nuestro país. En consecuencia, las competencias deben ser negociadas, convenidas y reguladas.

Otro aspecto relevante es determinar el ámbito de desarrollo de un sis-

tema de competencias que, para el movimiento sindical, debe ser el de ramas de actividad.

Debe rescatarse la experiencia laboral de los trabajadores, así como el derecho a adquirir los nuevos conocimientos necesarios (obligación de formar a cargo del empresario) y el derecho a la promoción y estabilidad en el trabajo.

24. En caso de llegar a un Sistema Nacional de Competencias Laborales, debemos definir claramente su institucionalidad y financiamiento. Recordemos que hay organismos o ámbitos en que el Movimiento Sindical tiene participación institucional, pero que no se le permite incidir en las decisiones.

170 25. En lo referente a la capacitación por competencias y su certificación, debe ser integral y no excluyente. Sus contenidos deben ser amplios, al punto de considerar las necesidades sociales del trabajador y no solo las del puesto de trabajo.

No debe generar desempleo, previendo la reinserción si fuera necesaria.

Debe garantizar la participación sindical, tanto en la definición del perfil de los instructores, como en el diseño de los programas, situándose a nivel de rama de actividad.

Debe procurar el desarrollo del intelecto, no perseguir el mero adiestramiento y vincularse a los sistemas de remuneración y ascenso.

El organismo certificador debe ser público, con integración de los sectores sociales (Cámaras empresariales y sindicatos de rama y de la educación).

#### ***F. Sobre el consejo consultivo***

26. La participación en el Consejo Consultivo es muy incipiente. Necesitamos que el Consejo Consultivo sea más participativo; la democratización del funcionamiento, es un elemento importante no sólo para su funcionamiento, sino para la posible instalación del Sistema Nacional de Certificación por Competencias Laborales.

#### **IV. El rol de la Junta Nacional de Empleo en la formación profesional y el empleo**

27. Según se indicó, la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) es un organismo de integración tripartita, mediante el cual se gestiona el Fondo de Reconversión Laboral que financia los cursos de capacitación de los trabajadores con subsidio por paro o en situaciones especialmente dificultosas de inserción laboral. En síntesis, constituye una muy buena experiencia de gestión tripartita, apoyada en una reglamentación adecuada para garantizar la equidad de las partes (así por ejemplo, se necesita la unanimidad de voluntades para afectar el Fondo de Reconversión Laboral). Sin embargo, el compromiso corporativo de los actores implicados no ha colmado las expectativas que nuestra delegación mantiene.

El Poder Ejecutivo, encomendado por la Ley a suministrar la estructura operativa del sistema, aparece ante la opinión pública como su «propietario» y muchas veces usufructua esa imagen en desmedro del organismo tripartito.

El sector empresarial ha mantenido una postura contraria a la inclusión de un módulo sobre **derechos y deberes del trabajador** en los cursos de capacitación que se dictan a través del sistema. Este hecho es demostrativo del recelo que manifiestan, lo que -a nuestro criterio- constituye oponerse a un conocimiento objetivamente compatible con el espíritu de acción de la JUNAE. No obstante estas observaciones, reafirmamos nuestra opinión positiva respecto a la experiencia en cuestión.

28. Desde la JUNAE se ha podido operar en otras direcciones, con un nivel alto de incidencia. En concreto, debe mencionarse el caso de la participación en la Comisión Técnica que elaboró el proyecto de la ley 16.873 de Inserción Laboral Juvenil y Aprendizaje, lo que constituye un hecho muy poco frecuente en nuestra historia legislativa, ya que fueron los propios actores sociales y el Ministerio de Trabajo quienes diseñaron el proyecto luego aprobado en el Parlamento.

En otro orden, a partir de setiembre de 1998 se comenzó la instalación de los denominados Comités Asesores

Locales, organismos tripartitos de carácter departamental que se integran con el Gobierno Departamental, las Organizaciones Empresariales y Sindicales del Departamento y que cumplen un papel de asesoría de la JUNAE. Al momento se han instalado solo dos (Rio Negro y Durazno) y debería continuarse con la constitución de otros, posibilitando la participación directa a los interlocutores locales, quienes manejan como nadie las diferentes realidades a atender desde la JUNAE.

29. Luego de estas consideraciones generales, veamos un pantallazo de la gestión de nuestra delegación en la JUNAE.

#### ***Programa para trabajadores en seguro por desempleo***

Este programa es el eje central de nuestra acción; actualmente han pasado por el mismo alrededor de 37.000 trabajadores con un buen índice de reinserción y una mínima expresión de abandonos, lo que constituye una alentadora señal.

Actualmente estamos procesando algunas propuestas de reformulación operativa para mejorar los resultados del programa.

#### ***Projoven***

Este programa es ejecutado a través del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y está dirigido a jóvenes

171

entre 17 y 24 años que reciben un curso teórico con apoyo práctico en empresas vinculadas a ese estudio, y con un incentivo para la institución de enseñanza que finalmente logra la inserción formal del joven.

### ***Trabajadores rurales***

Ejecutado a través del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) desde su inicio, ya hoy fue aprobada su extensión a zonas donde MEVIR no actúa y las necesidades socioeconómicas lo requieran.

### ***Convenios de capacitación para trabajadores en actividad***

172

Esta modalidad a la cual se accede mediante la firma de convenio de capacitación entre los empresarios y trabajadores, constituye un elemento novedoso en materia de negociación y abre las puertas a que el tema de la capacitación sea tomado con mayor interés y compromiso por las partes. Venido el convenio colectivo sobre formación a la JUNAE, se puede financiar la capacitación hasta en un 80% del costo.

Se han ejecutado planes en la construcción, electrónica, transporte, pesca y actualmente se encuentra detenido uno en el sector papelerero por la visión errónea que la empresa FANAPEL pretendió darle, al no cumplir con su parte en el proyecto.

### ***Capacitación para personas con discapacidad***

Este programa es ejecutado a través de una Unidad Coordinadora integrada por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), la Asociación Cristiana de Jóvenes y tres representantes de la Comisión Intersocial sobre discapacidad, inserción laboral y seguridad social (COMINT).

### ***Programa cinco***

Con este nombre identificamos al Programa de Capacitación Integral y Competitividad dirigido a pequeñas y microempresas al cual se accede mediante una preselección que implica un diagnóstico determinante de la necesidad de capacitación como medio para la manutención o crecimiento de las plazas de trabajo.

### ***Programa de capacitación para mujeres***

A partir de una iniciativa planteada en la Comisión de Igualdad de Oportunidades, se encuentra en la etapa final de ajuste un proyecto que apunta a capacitar a mujeres carenciadas y jefas de hogar, por considerarlas una población con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. En la concepción del proyecto tuvo un papel relevante Cinterfor/OIT.

Este es un breve informe sobre los distintos programas que la JUNAE

desarrolla, a nuestro juicio de manera satisfactoria, y que constituye una experiencia tripartita de gestión en materia de capacitación para el trabajo, inédita en nuestro país.

## Conclusiones

30. La globalización del mercado, en lo económico, produce una concentración de capital y de riqueza sin precedentes, al tiempo que genera exclusiones nunca antes vistas.

El mercado globalizado se sacia con un tercio de trabajadores y de consumidores, sumiendo a las dos terceras partes en la desesperación.

Sin un Estado que garantice los derechos básicos, no hay futuro para las mayorías. Por otro lado, cuanto más alta es la tecnología, más caro es el componente humano de producción, comparado con lo mecánico. Es, sin embargo, en el plano cultural y ético-político donde la ideología neoliberal muestra aspectos más preocupantes, como el intento de naturalizar la exclusión y la violencia. *“El paraíso que el neoliberalismo triunfante ofrece al capitalismo en el mundo todo no es el de la exclusión sin represalia, sino el de la exclusión sin culpa”.*

31. En el área de la educación, una de las consecuencias más graves que conlleva el proceso de ajuste, es que deja de ser un derecho para transformarse en un servicio, una mercancía. Los partidarios del ajuste conservador

intentan instalar un tipo de educación y formación cuyo único objetivo es preparar mano de obra para el ajuste automatizado y el consumo, sometidas a la técnica existente en los procesos de trabajo, pero nunca para crearla.

La formación en una sociedad verdaderamente democrática debe posibilitar ejercer la ciudadanía en el mundo del trabajo y en el conjunto de las relaciones sociales. Se trata de una formación que, al tiempo que desarrolle el más elevado dominio de la tecnología, suministre las bases de las ciencias naturales y las humanísticas para que el alumno sea capaz no solo de consumir los avances tecnológicos, sino de crear conocimiento.

32. Cerca de 500.000 uruguayos tienen algún tipo de problema en el empleo: o están desocupados o tienen un empleo con limitaciones. Los puestos de trabajo que se crean son insuficientes en calidad y en cantidad. Además de una tasa de desocupación abierta alta para nuestra sociedad (rondando el 10% de la PEA), se manifiestan síntomas del deterioro del empleo: más personas buscan trabajo sin poner ninguna condición, aumenta el tiempo medio de reinserción laboral, aumenta la subocupación y la precariedad.

Los grupos sociales más discriminados son las mujeres y los jóvenes menores de 25 años y los adultos mayores de 40 años expulsados del mercado de trabajo y que tienen restringido el acceso al retiro jubilatorio.

33. En la relación entre formación y trabajo es imprescindible detenerse en la importancia de la educación básica. Una buena base educativa es imprescindible para desarrollar programas de capacitación y de reinserción laboral.

La experiencia de la Junta Nacional de Empleo nos muestra que es notoria la relación entre el nivel de educación formal y el éxito en la reinserción laboral: más del 60% de los egresados de los cursos dictados en el sistema de la JUNAE han obtenido una inserción laboral.

Sin embargo, bueno es recordar que *“El cambio tecnológico, la flexibilidad productiva y la empleabilidad requieren de una educación básica general y no sólo de la capacitación o adiestramiento específico para una tarea determinada”* (Oscar Ermida). En el Uruguay de hoy, la respuesta del go-

bierno en el área de la educación general no es la adecuada. En primer lugar, porque no se permite la participación de los agentes directos (docentes, alumnos, padres) en la llamada “Reforma de la Educación”. En segundo lugar, porque no se le asigna a la educación un presupuesto adecuado, con lo cual inviabiliza cualquier intento de reformulación serio. De esta manera el gobierno uruguayo favorece la elitización de la enseñanza: al bajar la calidad de la pública, avanza la oferta privada, la cual no siempre es mejor a pesar de las costosas matrículas.

Es en ese marco autoritario y elitista del tratamiento de la educación, donde adquiere mayor relieve la acción de la Junta Nacional de Empleo, que desarrolla programas de formación profesional diseñados en forma tripartita, con una participación activa del movimiento sindical. ♦

174

---

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- CIEDUR. *Uruguay: exclusión social y mercado de trabajo*. Montevideo. Documento presentado en Seminario de OIT en Santiago de Chile, 1998.
- FRIGOTTO, Guadencio. Educación y ciudadanía: retos para el siglo XXI. Horizonte Sindical, México, n. 10, 1998.
- GARCIA PINEDA, Anselmo. *Modernidad y competencias laborales*.
- GUERRA, Pablo. *Sociología del trabajo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1997.
- INVERNIZZI, Noela. *Cambios en la clase trabajadora*. Tesis XI. n. 7, agosto 1998.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE. *Informe de coyuntura*. Montevideo, octubre 1998.
- Materiales de la CGT - France (Zafirián, Joubier, Gilles).
- MERTENS, Leonard. *Reestructuración productiva y mercado de trabajo*. México, CONOCER, 1997.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama laboral 98 (América Latina y el Caribe). Lima.