

## CAPÍTULO I

# LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MERCOSUR

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Antecedentes de la dimensión social de los procesos de integración

La segunda mitad del Siglo XX se caracteriza por una serie de fenómenos pautados por el desarrollo de las economías de los países centrales, una vez culminada la Segunda Guerra Mundial.

Este fortalecimiento económico llevó necesariamente a la búsqueda de nuevos mercados, a fin de colocar la producción nacional fuera de fronteras, en lo que se denomina un régimen de mercado abierto.

A fin de lograr estrategias comerciales que facilitaran el “impulso hacia afuera” se iniciaron procesos de integración regional de las economías nacionales tendientes a proteger la producción nacional y la circulación de la misma en condiciones más favorables dentro del territorio integrado.

Tal fue el origen de la actual Unión Europea, integrada a efectos de proteger comercialmente la producción del carbón y del acero.

En ese entonces, América Latina se encontraba aún inmersa en el sistema de economía cerrada, basada en la oferta de bienes y servicios de unos pocos Estados poderosos que fijaban sus propias reglas de juego, focalizadas básicamente hacia adentro de sus fronteras, lo que llevó a un proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones y a una fuerte presencia estatal en la definición de políticas económicas, industriales y laborales.

Más avanzado el Siglo XX, se producen otra serie de fenómenos que, sumados a la ya incipiente apertura comercial de los mercados, define las relaciones económicas y de intercambio de bienes y servicios que pauta el sistema denominado “economía de mercado”.

A partir de los años setenta se produce una fuerte caída de la productividad y una modificación sustancial en la organización del trabajo, donde hace crisis el modelo de producción taylorista fordista de la línea de montaje y adquieren relevancia sustancial los procesos productivos flexibles y descentralizados (el toyotismo), adoptados inicialmente en forma preponderante por las grandes empresas transnacionales.

Esta gran revolución de los métodos de producción y de organización del trabajo se ve apoyada por un salto tecnológico de gran entidad, determinado fundamentalmente por los avances de la informática y robótica y las innovaciones en materia de comunicaciones, circunstancias que han borrado imperceptiblemente las barreras de tiempo y distancia entre países y personas.

Todos estos aspectos confluyen en la generación del fenómeno de la globalización que implica una apertura mundial del mercado de bienes y servicios, una ampliación casi infinita de la disponibilidad de los factores de producción y una competencia implacable entre empresas y economías.

A los efectos de poder competir en el mundo globalizado que se comienza a desarrollar, los Estados nacionales deben modificar sus estrategias económicas, concretándose acuerdos de protección y preferencia comercial entre los países que, por pertenencia histórica o territorial, integran determinado espacio regional.

Este proceso de integración regional en bloques de países afines, ha sido un fenómeno mundial, impulsado por el GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994, lo que llevó a fortalecer y consolidar la Unión Europea y a crear o modificar los procesos de integración de las Américas.

En América Latina y el Caribe se produce la transformación de la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) incluyendo entre sus integrantes a países de la región y del Caribe.

En el mismo sentido se crean diversos procesos de integración subregionales:

- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado entre México, Estados Unidos y Canadá
- El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que sustituye a la antigua Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y que incluye, además de Centroamérica, a Panamá y Belice
- La Comunidad Andina, integrada a partir del Tratado de Cartagena con los países del preexistente Grupo Andino (Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela)

- El Mercado Común del Sur (Mercosur) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y en el que participan, aunque no como miembros titulares, Chile y Bolivia.

Luego de décadas de expansión y crecimiento comercial, la economía mundial ingresó en un período de crisis, donde los modelos políticos y económicos que hasta entonces producían resultados positivos, comienzan a decaer, lo que lleva a formular nuevas estrategias comerciales, a reordenar los bloques económicos existentes y a plantear nuevos agrupamientos supranacionales que implicarían –en principio– el incremento del comercio y el aprovechamiento de ventajas competitivas. No obstante, estos nuevos padrones de competitividad dependían fuertemente de los adelantos tecnológicos, del conocimiento y de la información, lo que implicaba un difícil posicionamiento para los países con escasa o tardía industrialización y una economía basada en la explotación de los recursos naturales y en la mano de obra barata.

Es así que se producen cambios en la forma y contenidos del empleo, que incluye la adaptabilidad a las demandas del mercado, tanto de productos y procesos, como de las personas que los realizan; y en este último caso, la división de los trabajadores entre organizadores o creadores y ejecutores, y la necesidad de adquirir destrezas polivalentes para mantenerse dentro del mundo del trabajo.

Todos estos aspectos relacionados con la producción, la mano de obra y la modificación de sus perfiles de cualificación, inciden grandemente en los procesos de integración; que si bien originalmente centrados en los aspectos económicos y comerciales, han debido permearse frente a estas realidades e introducir dentro de sus objetivos –tarde o temprano– el aspecto social, y fundamentalmente la cuestión laboral.

Esta necesidad de incluir la visión o la dimensión social en los procesos de integración se funda entonces en diversas causas:

- La modificación de los procesos y relaciones de producción y de trabajo
- El impacto en la circulación de bienes y servicios
- La consolidación de la sociedad del conocimiento
- La influencia de las empresas transnacionales

Todos estos elementos han llevado a que dentro de los procesos de integración, se crearan espacios donde se definen y desarrollan las cuestiones sociales, fundamentalmente aquellas relacionadas con el mundo laboral.

## **1.2. Impactos de la integración en las realidades nacionales**

Las nuevas reglas del contexto mundial y de los procesos de integración, fueron produciendo múltiples cambios, creando problemas y beneficios en todas las áreas que hacen a la sociedad en su conjunto: laborales, culturales, políticas, sociales, productivas.

La apertura a la competencia internacional y regional provocó, sin lugar a dudas, importantes efectos laborales.

En primer lugar, cambia la composición del empleo, aumentando la fuerza de trabajo en determinados sectores productivos exportadores y productores de bienes competitivos con las importaciones, pero afectando simultáneamente a varios sectores productores de bienes transables debido a su exposición a las nuevas condiciones de competencia.

En segundo lugar, cambian las condiciones que prevalecían en economías hasta ese momento protegidas de la competencia internacional, reduciendo las instancias del Estado para intervenir y regular el mercado de trabajo y determinando cambios importantes en las relaciones laborales y en las estrategias empresariales y sindicales.

Esas transformaciones, sumadas a los cambios de los roles tradicionales del Estado, que se dieron en mayor o menor grado en todos los países, impactaron los mercados de trabajo, dándole características que suponen nuevos y complejos desafíos en materia de políticas laborales.

Así:

- amplios sectores económicos debieron enfrentar procesos de reconversión masiva;
- disminuyeron en general los empleos del sector industrial con importante pero insuficiente absorción de mano de obra por el comercio y especialmente por el sector servicios;
- aparecieron formas atípicas de contratación relacionadas con el trabajo, con crecimiento de trabajadores independientes, subcontratados, temporales, etcétera;
- en sectores y empresas competitivas se introdujeron nuevas tecnologías que destruyen empleos, crean otros, pero inevitablemente transforman el modo de ejercerlos y las calificaciones exigidas.

Todos estos fenómenos han modificado sustancialmente las competencias requeridas para ingresar al mercado de trabajo, para mantenerse en él y para

acceder a empleos de buena calidad, aumentando el desempleo estructural originado en calificaciones insuficientes o inadecuadas frente a las exigencias de los sectores productivos.

Este conjunto de impactos, repercusiones y de problemas sociales desencadenados o intensificados por la integración regional dan origen a lo que se ha dado en denominar la “dimensión social” de la integración.

Dichas repercusiones determinan la necesidad de crear instituciones que las atiendan y que desarrollen determinadas actividades para disminuir los efectos negativos que se van generando, solucionar los problemas nuevos a medida que van apareciendo, fomentar y potenciar los aspectos e impactos positivos y, en definitiva, afianzar el proceso iniciado mediante la necesaria profundización de la integración en todos los ámbitos.

A medida que el proceso de integración se consolida y avanza, esa ineludible dimensión social de la integración a su vez determina la necesidad de ir dotando al proceso de integración de una institucionalidad cada vez más compleja, con órganos especializados en la materia, de carácter técnico algunos y de impulso político otros, donde además sean oídos, participen e interactúen, todos esos actores del mundo laboral.

Esa nueva institucionalidad que se va creando genera a su vez instrumentos diversos, normas, prácticas, nuevas relaciones y estrategias de los interlocutores sociales que actúan en dicha dimensión y que componen el “Espacio social de la integración”.

### **1.3. El rol de la formación profesional en los procesos de integración**

En el escenario de las relaciones comerciales globalizadas y en un entorno de mercado integrado, se revaloriza entonces –en aras de la competitividad– el papel del conocimiento frente a los recursos naturales y la mano de obra no calificada.

Este conocimiento, que se dirige especialmente hacia la inserción laboral de quienes lo detentan, es el inicio de la formación profesional, como herramienta básica para mantener, transformar y mejorar la calificación para el trabajo.

El objetivo de formar para el trabajo, visto como una necesidad para el mantenimiento de la competitividad, fue asumido tanto por los bloques integrados como por los países integrantes y los empleadores de estos, y asimismo fue incorporado a la visión del mejoramiento de las condiciones de empleo por los trabajadores y sus entidades representativas.

Es así que la formación profesional preexiste a la dimensión social de la integración, dado que su relevancia fue puesta de manifiesto previamente, al modificarse los procesos de producción.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha tenido también un papel relevante en el desarrollo del concepto de formación profesional como herramienta de mejoramiento de las destrezas laborales. Ya en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, integrante del Tratado de Versalles de 1919, se establece –entre las condiciones de trabajo a mejorar– “la organización de la enseñanza profesional y técnica”, esto es, el derecho a la formación profesional. Posteriormente, en 1944, la Declaración de Filadelfia, relativa a los fines y objetivos de la OIT, asume la obligación, en todas las naciones del mundo, de fomentar y garantizar –entre otros muchos aspectos de las relaciones laborales– “iguales oportunidades educativas y profesionales”.

El derecho a la formación profesional fue definitivamente consolidado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como manifestación del derecho a la educación, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde se establece que la orientación y la formación profesional integran las medidas para la consecución del derecho al trabajo.

Instrumentos internacionales posteriores retoman el derecho a la formación profesional como herramienta para la eliminación de las discriminaciones de grupos laborales con dificultades específicas; y la propia Conferencia Internacional del Trabajo adopta una serie de Convenios y Recomendaciones relativas al señalado derecho, entre las que descollan los Convenios Internacionales de Trabajo N<sup>os</sup> 140 sobre licencia pagada de estudios (1974), 142 sobre Desarrollo de los Recursos Humanos (1975) y la Recomendación N<sup>o</sup> 150.

Asimismo, instrumentos del sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA) como el Protocolo de San Salvador de 1988, incorporan también el derecho a la formación profesional como aspecto indisolublemente ligado al derecho al trabajo en condiciones de dignidad.

Si bien las Constituciones de los países van recogiendo paulatinamente el derecho a la educación para el trabajo, es su incorporación a los instrumentos de los procesos de integración regional que le otorgan una importancia preponderante.

Fue obviamente la Unión Europea quien inició este proceso de reconocimiento y consolidación de la formación profesional como parte del espacio social de la integración.

Si bien el Tratado de Roma, fundacional de la hoy Unión Europea (1957), sólo hacía mención a la formación profesional como campo a desarrollar, ya en

1986 se producen las primeras directivas sobre reconocimiento de títulos y diplomas de nivel superior, así como decisiones ministeriales de establecer correspondencia de calificaciones de formación profesional a nivel de obrero o trabajador calificado (1985).

Posteriormente el Tratado de la Unión o de Maastricht (1993) establece como uno de sus objetivos el desarrollo de una educación de calidad y de una política de formación profesional complementaria de la de los Estados integrantes. Los Ministros del ramo complementaron tales directivas y concretaron varios programas de acción: “Sócrates”, para la educación; “Leonardo” para la formación profesional; y “Erasmus” para la formación universitaria en otro país.

En 1996 el Libro Blanco de la Comisión Europea establece el carácter permanente de la formación profesional y concomitantemente se consolida el rol del tripartismo en los procesos de dicha formación.

En 1998 el Tratado de Amsterdam institucionaliza la política social y dentro de esta la atinente a la formación profesional, integrándose las políticas nacionales de empleo.

En América Central, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), creado en 1991 sobre la base de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) incluye, además de a las originales Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, a Panamá, Belice y República Dominicana.

Si bien el Protocolo de Tegucigalpa, fundacional del proceso de integración, no menciona a la formación profesional, de hecho es uno de los medios necesarios para superar los factores estructurales de la pobreza, objetivo final del proceso centroamericano de integración. Por su parte, el Protocolo de Guatemala es más explícito en lo que se refiere a la promoción de la formación de los recursos humanos, para mejorar la productividad. Si bien las políticas y acuerdos sobre formación profesional están aún en gestación, especialmente en los proyectos de Carta Social, en 1995 se instrumenta, a partir de la XVI Cumbre Presidencial, el “Programa de acciones inmediatas derivadas de la Declaración de El Salvador II para la inversión en capital humano”; siendo una de sus líneas de acción la formación técnica y profesional de hombres y mujeres, a fin de incorporarlos al proceso productivo.

La formación profesional, también en este proceso de integración, se desarrolla mediante la definición de políticas y acciones en las que participan tripartitamente los sectores sociales, fundamentalmente a través de un Comité consultivo integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y “otras fuerzas vivas”.

El proceso de integración de la Comunidad Andina se inicia con el Acuerdo de Cartagena de 1969 que suscriben Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Dentro del marco de dicho Acuerdo, y luego de una reunión de los Ministros de Trabajo de dichos países, a fin de lograr una política sociolaboral tendiente al desarrollo y la integración y en la cual participaran trabajadores y empleadores, se concreta el Convenio “Simón Rodríguez” (1973); instrumento inicial de la integración sociolaboral de los países andinos y dentro del cual se considera a la formación profesional como una de las prioridades de la armonización de políticas de la región.

Si bien en la década del setenta se produjeron avances sustanciales, fundamentalmente ligados a las calificaciones profesionales en el marco de los instrumentos de migración laboral, en 1983 se paralizó el Convenio, volviendo a operar luego de la aprobación del Protocolo modificadorio de la integración subregional (Acta de Trujillo, 1996) reactivándose las reuniones, principalmente a partir de 1999.

En los años 1999 y 2000 se comenzó a trabajar en una serie de propuestas para el desarrollo de una política de formación profesional en la Comunidad Andina que incluyen, entre otros, acuerdos respecto a la adopción de conceptos y terminología común respecto a formación y capacitación profesional, diagnóstico de los sistemas de formación profesional de los países de la región, estudios sobre el mercado laboral, análisis comparativo de las legislaciones de formación profesional de los países de la Comunidad, etcétera.

La integración económica regional de América del Norte se puso en movimiento en 1994, con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en setiembre de 1993, firmado entre México, Estados Unidos y Canadá. Uno de los dos acuerdos complementarios del instrumento fundacional de integración fue el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), en el cual se vinculan los aspectos laborales con un tratado de libre comercio.

El Acuerdo se establece sobre la base de unos objetivos entre los que se destaca el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de los niveles de vida, la promoción de los principios laborales y de la innovación a fin de mejorar la productividad y la calidad. Si bien la formación profesional se prevé como una de las actividades objeto de cooperación entre los países integrados, se han logrado escasos avances, siendo más relevantes los programas y acciones llevados a cabo por cada país en forma individual.

En cuanto al Mercado Común del Sur (Mercosur) –del que se expondrá más detalladamente en el ítem posterior– cabe señalar, que si bien su Tratado fundacional (Tratado de Asunción de 1991) no refiere expresamente al tema de la



formación profesional, su tratamiento fue promovido especialmente por el Grupo Mercado Común en sus primeras reuniones, e incluido específicamente como una de las áreas de incumbencia del Subgrupo de Trabajo N° 11, de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

De todos estos procesos de integración relevados, podemos inferir que la formación profesional es uno de los temas priorizados, tanto desde el punto de vista de la competitividad y la productividad como desde el punto de vista de la existencia de un derecho de los trabajadores a recibir en forma permanente, capacitación para insertarse laboralmente o mantener su puesto de trabajo.

En este último sentido, el derecho a la formación profesional permanente ha sido reconocido e institucionalizado dentro del sistema de los derechos humanos fundamentales a través de las normas internacionales universales, regionales o comunitarias que refieren a los derechos sociales y laborales, y ha sido asimismo redimensionado en su calidad de instrumento para mejorar el nivel de competitividad de los mercados regionales en un escenario globalizado de alta tecnificación y exigencia.

Esa revalorización de la formación profesional impacta fuertemente en las economías centrales y en las periféricas, aunque obviamente de distinta manera. Para unos implica el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la disminución de la jornada laboral, la apertura de un diálogo entre los actores sociales bajo otros términos. Para los países periféricos, implica la eliminación de los puestos de trabajo no calificados, la precariedad del empleo y muchas veces, la constatación de que una mayor y mejor educación no implica un mejor empleo. Es en estos últimos casos fundamentalmente, donde el diálogo tripartito debió profundizarse para buscar soluciones a las disyuntivas provocadas por la sociedad del conocimiento y el derecho a educarse y formarse para el trabajo.

Es entonces el tripartismo una de las claves para el desarrollo de las capacidades productivas, las relaciones laborales y los procesos de integración desde una perspectiva o dimensión de lo social.

## **2. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CONO SUR: EL MERCOSUR**

### **2.1. El Tratado de Asunción**

La creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos –y actualmente Bolivia y Chile como miembros asociados– ha sido uno de los eventos más significativos de los últimos años en América Latina. En él se concentran importantes fuerzas productivas y sociales con un grado relevante de actividad económica e intercambio comercial, un considerable desarrollo industrial, concentración de población y mercados de trabajo relativamente dinámicos.

Con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, los cuatro países signatarios asumieron el compromiso de constituir un Mercado Común que debería estar conformado al 31 de diciembre de 1994.

Este Tratado –en lo esencial un Tratado marco– da inicio al proceso gradual de conformación y consolidación de un mercado común; establece las bases para la etapa de transición que regiría desde su entrada en vigencia y hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando se acordaría su estructura institucional definitiva, las atribuciones de sus órganos y su sistema de adopción de decisiones.

El Tratado se abocó a los aspectos específicamente económicos y comerciales de la integración, y para ese período de transición estableció como objetivos generales a cumplir:

- La eliminación progresiva, lineal y automática de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias que gravaran el comercio intrarregional.
- El establecimiento de un arancel externo común para el comercio con los terceros países, que incentivara la competitividad externa de los Estados Parte, así como la adopción de una política internacional común con relación a terceros países o agrupaciones de Estados.
- La implantación de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: en materia de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que aseguren condiciones adecuadas de competencia.
- La armonización de sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para dar cumplimiento a esos objetivos el documento fundacional estableció una estructura orgánica provisoria que dejó la administración y ejecución del Tratado y de los acuerdos y resoluciones específicas que se adoptaran en su marco jurídico, a cargo de dos órganos de carácter intergubernamental: el *Consejo Mercado Común* y el *Grupo Mercado Común*, que actuarían por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte.

Asimismo el Tratado comete al Grupo Mercado Común, con plazo de treinta días, la instalación de diez *Subgrupos de Trabajo*, a efectos de coordinar las políticas económicas y sectoriales.

Dentro de los Subgrupos establecidos expresamente por el Anexo V del Tratado de Asunción no se previó ninguno que abarcara el área laboral.

El Tratado fundacional no contiene casi referencias a objetivos sociales ni hace alusión a temas laborales, salvo una mención accesorio al empleo, en el Anexo referido a las cláusulas de salvaguardias a regir durante el primer período de transición.

Las menciones del Tratado sobre objetivos sociales son en principio insuficientes, especialmente si se lo compara con los Tratados fundacionales de la actual Unión Europea; pero una lectura más profunda demuestra que el punto no pasó inadvertido para los negociadores y si bien el Tratado como “acuerdo marco” prioriza el desarrollo de los contenidos comerciales y económicos, subyacen objetivos últimos que trascienden lo económico.

Es así que el Preámbulo del Tratado de Asunción, de importancia relevante al momento de interpretar el mismo, da pautas rectoras sobre las que se sustentan los objetivos y los fines del acuerdo, señalando como fines últimos del proceso de integración iniciado “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, “mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” y “lograr una unión más estrecha entre sus pueblos”.

## **2.2. La acción de los Ministros de Trabajo**

La falta de referencias específicas al campo social y la carencia de previsiones referidas a políticas sociales y laborales, así como de órganos especializados en estas áreas en el Tratado de Asunción, no fue obstáculo para que un área de tal envergadura fuera prestamente incorporada a la agenda de negociaciones.

Es así que apenas transcurridos dos meses de la firma del Tratado de Asunción, los Ministros de Trabajo de los cuatro países, reunidos en Montevideo el 8 de mayo de 1991 suscribieron una Declaración de particular trascendencia, que

fue el impulso para el desarrollo futuro de la dimensión sociolaboral del Mercosur.

En lo sustancial, la Declaración de los Ministros de Trabajo establece que es necesario:

- I. Atender los aspectos laborales y sociales del Mercosur para asegurar que el proceso de integración implique un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo en los cuatro países.
- II. Promover la creación de subgrupos de trabajo con el cometido de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a sus carteras.
- III. Estudiar la posibilidad de suscribir un documento que incorpore las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur.
- IV. Mejorar el conocimiento recíproco de los regímenes propios vinculados al empleo, seguridad social, formación profesional y relaciones individuales y colectivas de trabajo, comprometiéndose recíprocamente a prestar toda la cooperación necesaria a tales fines.

### **2.3. Los impactos de la integración sobre lo social en el Mercosur**

El inicio del proceso, signado por el objetivo de crear un bloque regional abierto al mundo, implicó, por un lado, la liberalización del comercio intrarregional, con una caída lineal, automática y progresiva de los aranceles aduaneros entre los cuatro países del Mercosur y la eliminación de las barreras no arancelarias del comercio regional; y por otro lado, la implementación progresiva de un arancel externo común bajo, a efectos de incentivar la competitividad externa del bloque.

Conjuntamente a la apertura comercial originada con el proceso de integración del Mercosur se fueron desarrollando cambios trascendentes en el contexto mundial.

A los impactos de la integración comercial previstos, se le agregaron otros que eran consecuencias de una serie de fenómenos multifacéticos y decisiones que se habían dado en otros ámbitos y que habían producidos cambios revolucionarios en la década del noventa, incidiendo también en la sociedad en su conjunto.

Así la apertura de los mercados no se dio exclusivamente como consecuencia del proceso de integración, sino que hubo una decisión previa, deliberada y unilateral de los países del Mercosur y del mundo en general.

Los países del Cono Sur de América habían ratificado su incorporación a la nueva Organización Mundial del Comercio y se habían comprometido a establecer un comercio más libre, con menos barreras y con un más fácil acceso a sus mercados.

Generalmente las políticas de apertura se acompañaron con medidas de ajuste macroeconómico que tuvieron un efecto recesivo en la actividad y el empleo.

La necesidad de competir eficientemente no surgió exclusivamente del proceso de integración, sino que derivó de la globalización de la economía y del mercado.

El Mercosur nace en ese complejo contexto en el cual se superponen fenómenos sociales, económicos y políticos originados tanto en la globalización, como en los espacios nacionales y en los propios espacios integrados. En ese panorama dinámico de escenarios diferentes, simultáneos y yuxtapuestos, ocurren grandes cambios originados en una realidad donde conviven además, procesos contradictorios de globalización y regionalización, de fragmentación e integración, de liberalización y proteccionismo, donde los intereses no siempre son coincidentes y se vuelve difícil proyectar una imagen coherente de los objetivos que se persiguen en el terreno de la integración.

La realidad ineludible y compleja de la globalización impregna los procesos de integración, haciendo inviable una posición de aislamiento y determinando la necesidad o conveniencia de diseñar estrategias que permitieran la inserción más favorable de la región en el mundo global.

En ese mundo global el progreso es desigual e insatisfactorio y los sistemas económicos, librados exclusivamente a su propio funcionamiento, generan oportunidades para algunos países y regiones, y para otros no, así como desigualdades en cuanto al acceso y los beneficios dentro de cada país.

Resultaba urgente e imprescindible entonces, el fortalecimiento de la capacidad regional de promover objetivos sociales conjuntamente a los objetivos económicos, ya que si bien el crecimiento es necesario, este no es suficiente para redistribuir sus beneficios en forma equilibrada.

El Mercosur, iniciado con claros y exclusivos objetivos económicos, que tenían a incrementar las relaciones comerciales recíprocas entre los países integrantes y a fortalecer la región en sus relaciones con los terceros países, prontamente se vio desbordado por la realidad y rápidamente el proceso produjo efectos en todas las áreas sociales.

Esa inevitable interacción entre la integración económico comercial y lo social, determinó en el Mercosur la temprana preocupación de los gobiernos, em-

presas y trabajadores por minimizar los efectos nocivos o negativos de la primera sobre lo social y lo laboral, a través de la creación de instancias institucionales de diálogo, de carácter tripartito, donde los sectores sociales y los gobiernos de los cuatro países firmantes del Tratado plantearan sus problemas, diseñaran estrategias conjuntas, y en definitiva, buscaran soluciones viables para las situaciones que se iban sucediendo.

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

#### **3.1. Fundamentos del papel de la formación profesional en la integración regional del Mercosur**

Si bien como se señalara, el aspecto laboral de la integración regional del Mercosur no fue incorporado en el Tratado fundacional, en el tema de la formación profesional existió –desde el comienzo de la integración– una convergencia de intereses regionales, nacionales y sectoriales, motivo por el cual ha sido siempre un tema clave en la agenda de negociaciones del Mercosur.

Es de interés para la región, porque el crecimiento, la restauración de la competitividad y la unión de los países para una mejor proyección de sus productos en el mercado mundial, le exigen apostar a ventajas comparativas adquiridas en las que el elemento gravitante es el conocimiento, la información y la organización; la incorporación deliberada del progreso técnico y el aumento del valor agregado de tipo intelectual. Por consiguiente, la política de recursos humanos ha debido unirse inexorablemente a las políticas económicas y comerciales.

Es de interés para los países y sus gobiernos, porque en una época de mantenimiento o de crecimiento sostenido de los niveles de desempleo, la formación profesional es un instrumento fundamental de las políticas activas de empleo y un factor indispensable para dar respuesta a las nuevas demandas y requerimientos del mercado de trabajo. La formación profesional, junto con la educación, es un elemento básico conformador de una sociedad democrática e integrada y promueve el desarrollo económico, la inclusión social y el crecimiento con equidad.

Es de interés para el sector empresarial, por el singular protagonismo de la formación profesional en el mantenimiento de posiciones competitivas a largo plazo y como elemento clave para facilitar su adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos que debe enfrentar. La calificación de los recursos humanos

se ha convertido en un factor esencial e imprescindible para obtener el involucramiento de los trabajadores en la gestión de la empresa, otorgándoles perspectivas de estabilidad en su empleo y permitiendo o fomentando un relacionamiento basado en la cooperación antes que en la confrontación, generando mejoras de productividad e iniciativas innovadoras en las áreas de la tecnología y la organización.

Por último, para los trabajadores es una herramienta fundamental para el acceso al empleo y la promoción profesional, facilitando el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, mejorando sus condiciones de empleabilidad y permitiendo la mejora de sus condiciones de trabajo. Es además un instrumento para la promoción de la igualdad de oportunidades, y dirigida hacia los sectores más vulnerables y marginados, es una adecuada herramienta para atacar algunas de las causas de exclusión social.

Estas consideraciones llevan al convencimiento de que la formación profesional deba ser uno de los núcleos imprescindibles de las políticas y acuerdos que se concreten en el ámbito nacional y regional entre los gobiernos y los actores sociales.

### **3.2. Tendencias de la formación profesional en la región**

La necesidad de conciliar los imperativos de crecimiento económico y de justicia y equidad social en un contexto de globalización, liberalización de los mercados, innovación tecnológica y modificación de los sistemas comerciales y productivos, ha ubicado a la educación y a la formación profesional como elementos claves para dar respuestas a los desafíos de la competitividad de las empresas, países y regiones.

La formación profesional ha revalorizado su función educativa y de realización y desarrollo de los individuos, adicionándole una función económica que refiere a la necesidad de toda sociedad de contar con trabajadores aptos para mantener e incrementar su desarrollo económico y satisfacer las necesidades del sistema productivo. Asimismo, en la órbita de las empresas se ha revalorizado el interés por contar con mano de obra calificada, y desde la óptica de las personas que intentan acceder o reingresar a un puesto de trabajo, se considera a la formación profesional una herramienta de apoyo que facilita la inserción y reinserción en el mercado de trabajo.

Ello ha determinado una retroalimentación de las mutuas incidencias entre la formación profesional y el mundo del trabajo y viceversa, transformándose en

uno de los ejes ineludibles de las políticas laborales actuales y de las competencias de las administraciones de trabajo de toda la región.

El objetivo de formar para el trabajo, visto como una necesidad para el mantenimiento de la competitividad, se consolida al producirse la modificación de los procesos de producción, y al avanzarse en la llamada “sociedad del conocimiento”, preexistiendo, por tanto, a la dimensión social de la integración en el Mercosur.

No obstante, esa concepción de la formación profesional acuñada como la opción consensuada para aumentar la competitividad en base a la calificación de las personas involucradas en la producción, ha seguido enriqueciéndose y ha dado paso a una *concepción multidimensional* con tres enfoques complementarios:

- a) como derecho humano fundamental, y por ende generador de la obligación del Estado de formular políticas al respecto;
- b) como factor de desarrollo económico basado en la competitividad y componente de los políticas activas de empleo; y
- c) como promotora del trabajo decente, requisito y componente a la vez de ese concepto.

Si bien ya se han mencionado las dos primeras dimensiones de la formación profesional –como factor de desarrollo económico y como derecho de los trabajadores reconocido e institucionalizado en el sistema de los derechos humanos fundamentales a través de los instrumentos internacionales, regionales y subregionales y de las Constituciones nacionales, integrando por tanto el patrimonio de la humanidad–, corresponde detenerse en el concepto de trabajo decente, acuñado por la OIT, a fin de analizar las disposiciones, recomendaciones y productos del Mercosur sociolaboral desde esta triple perspectiva.

La OIT utilizó la expresión “trabajo decente” como una concepción integral del paradigma del trabajo, en la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, considerándolo como un trabajo productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, con garantía de los derechos, protección social y adecuada remuneración.

Este concepto, altamente ético, dinámico e integrador, fue incorporando otros caracteres, que se desarrollan claramente en la “Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos”, formulada en la 88ª Conferencia Internacional de Trabajo del año 2000; y que pueden resumirse conceptualizando al trabajo decente como *un trabajo productivo y seguro, con respeto a los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social y con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.*



Bajo este triple enfoque, se encuadrará el tratamiento de la formación profesional en el Mercosur, y se desarrollará el análisis de las disposiciones, recomendaciones y otras actividades o producciones de las que fue objeto la formación profesional en este proceso de integración regional.

