

CAPÍTULO IV

LA PRESENCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MERCOSUR

A lo largo de todo este proceso de conformación de la dimensión sociolaboral del Mercosur, la formación profesional ha estado presente en la agenda de todas las instituciones laborales mencionadas, lo que demuestra su reconocimiento como elemento clave para el desarrollo e inserción de la región en el exigente contexto de una economía abierta y globalizada y de una sociedad de la información y del conocimiento.

Sin embargo, existe un **punto de inflexión** que marca de alguna manera el antes y el después de la formación profesional en el Mercosur, que es la Declaración Sociolaboral del Mercosur, que signada por los cuatro Jefes de Estado el día 10 de diciembre de 1998, da un nuevo impulso al tratamiento de la formación profesional, el que había tenido un corte abrupto a partir de 1995.

La Declaración Sociolaboral no solo consagró el derecho a la formación profesional, sino que determinó la creación de un organismo y de un procedimiento de seguimiento y promoción para la mejora de la eficacia y aplicación real de los derechos consagrados.

Es entonces de especial trascendencia, no solo porque incluye la formación profesional dentro del piso mínimo de derechos laborales comunes a la región sino porque es la génesis o el impulso para una serie de actividades de sus órganos laborales que van conformando una visión regional sobre el tema y un tratamiento integral del mismo.

1. LA FORMACIÓN PROFESIONAL ANTES DE LA DECLARACIÓN SOCIOLABORAL

1.1. En el Subgrupo de Trabajo N°11

Al constituirse el primigenio Subgrupo de Trabajo N°11 en diciembre de 1991 con la Resolución N°11/91 del Grupo Mercado Común, se procedió a establecer su agenda de trabajo y a determinar las diferentes áreas temáticas que serían objeto de tratamiento por sus diversas Comisiones.

La formación profesional fue incluida en dicha agenda, dado el consenso de sus integrantes en cuanto a la relevancia de formación en la formulación y puesta en marcha de políticas activas de empleo en particular, y políticas laborales en general; y en virtud además de la solicitud expresa del Grupo Mercado Común, quien había manifestado en la misma que la creación de empleo productivo era uno de los principales objetivos regionales y que la atención de las necesidades de formación profesional era prioritaria para la competitividad de las empresas y de la región.

Un factor externo que alentó la temprana inclusión de la formación profesional en la Agenda del Mercosur fue un Seminario convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España y la Oficina Internacional del Trabajo, realizado en Madrid a fines de 1991 y denominado “El Mercado Común del Sur (Mercosur) hacia una armonización de las políticas y estrategias de formación profesional para el empleo”, donde participaron integrantes de los Ministerios de Trabajo, de los sectores sociales y de las instituciones de formación profesional de los países del Mercosur y de España. En dicho seminario se estableció la necesidad de crear un ámbito en el Mercosur para el tratamiento de la formación profesional, la educación y el empleo, por entender que ello constituía parte de las estrategias de desarrollo de la integración.

El tratamiento de los temas de Formación Profesional y reconocimiento de aptitudes profesionales fue asignado a la Comisión Temática N°4 del SGT 11 que se abocó, desde su primera reunión en junio de 1992, y de acuerdo al Cronograma de Las Leñas, a los siguientes objetivos:

a) Elaboración de un diagnóstico de la oferta y demanda de formación profesional en la región, y un análisis comparativo de las situaciones nacionales con miras a detectar sus principales asimetrías y efectuar propuestas al GMC. Este objetivo apuntaba prioritariamente a conocer las carencias y fortalezas de cada sistema a efectos de mejorar y complementar las ofertas de formación profesional de la región, evitar la duplicación de esfuerzos y permitir que los trabajadores de la misma pudieran beneficiarse de los conocimientos impartidos en los

centros de capacitación de la región, con independencia de su nacionalidad; así como facilitar el intercambio de información y el diseño de políticas.

b) Actividades focalizadas a la articulación de sus actividades con otros ámbitos del Mercosur, en especial con los Subgrupos 7 (Políticas Industriales) y 8 (Políticas Agrícolas), con las cuales se buscaba conocer y evaluar el nivel de integración entre los distintos sectores productivos para determinar cuáles deberían ser los sectores a priorizar en el diagnóstico, y diseñar mecanismos de coordinación de políticas económicas, sociales y de formación profesional destinadas a la reconversión laboral de los desocupados o subocupados como consecuencia de las asimetrías existentes entre los países, para posibilitar su inserción laboral y diseñar programas que operasen preventivamente.

A tales efectos se propuso al GMC que en todos los acuerdos sectoriales que se firmaran en el marco del Mercosur, se incluyera un capítulo sobre requerimientos de calificaciones, reconversión de mano de obra y criterios sobre programas de formación profesional, con el objeto de encarar acciones en los países miembros destinadas a garantizar niveles de pertinencia y calidad de la mano de obra y prevenir el desempleo.

En idéntico sentido se trabajó con los responsables de los acuerdos firmados por los Ministros de Educación, en los aspectos vinculados con el Plan Trienal para el Sector Educación del Mercosur.

c) Para llevar adelante las tareas propuestas, parte de las actividades de la Comisión estuvieron encaminadas al diseño e implementación de tres proyectos: reconocimiento y equivalencia de calificaciones ocupacionales en el Mercosur; creación de un sistema de información sobre formación profesional; y desarrollo de un sistema de cooperación horizontal sobre formación profesional en el ámbito del Mercosur.

Estos proyectos no fueron aprobados por el GMC, quien en este período focalizó la cooperación internacional en las áreas aduaneras y comerciales, lo que frustró toda posibilidad de realizar avances sustantivos al respecto, aunque entendemos que algunos de ellas fueron muy interesantes y podrían ser retomados en la agenda futura del Mercosur.

1.2. En el Subgrupo de Trabajo 10

En este estado de avance se llegó a fines de 1994 y firmado el Protocolo de Ouro Preto, el Subgrupo 11 fue reconstituido como el actual Subgrupo de Trabajo N° 10 y comenzó a trabajar con sus nuevas tres Comisiones rediseñando sus estrategias y líneas de acción.

Si bien la pauta negociadora aprobada para el área laboral fue muy amplia porque estratégicamente se entendió que no podían suprimirse ninguno de los temas que habían estado en algún momento en la Agenda del Subgrupo, este internamente priorizó cronológicamente aquellos a tratar en el corto plazo por cada Comisión, buscando obtener resultados que permitieran la consolidación de su incipiente dimensión social.

La nueva estrategia obedecía a la necesidad de dar señales que ratificaran, por una parte, el interés real de los gobiernos y actores sociales en avanzar en la consolidación de la dimensión social de la integración; y por otra parte, demostrar que el trabajo tripartito y el logro de consensos, aunque difícil, lento y engorroso, es fructífero y permite avances que garantizan un amplio apoyo y compromiso social.

También era importante obtener resultados concretos que incentivaran y alentarán futuras acciones, porque se percibía cierto desaliento ante la falta de productos visibles.

Esta estrategia, si bien obtuvo resultados alentadores, como la redacción consensuada de la Declaración Sociolaboral y del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, así como de acciones de coordinación en materia de inspecciones de trabajo, en lo que hace a la formación profesional, originó un largo período de suspensión del tratamiento del tema.

Ello fue así porque dentro del ámbito de la Comisión Temática N°II se priorizó en el tiempo el tema empleo, y dentro de este, la implementación de un Observatorio de Mercado de Trabajo de carácter regional, que fue considerado como un paso previo necesario para la futura coordinación o armonización de acciones en materia de empleo y formación profesional.

La formación profesional quedó entonces como uno de los temas de la Comisión Temática II de Empleo, Migraciones y Formación Profesional, con el cometido básico de realizar tareas de coordinación para la convergencia de las políticas nacionales en la materia, pero sin avances concretos hasta 1999.

Conforme a lo expresado, entre 1996 y 1998 se priorizaron los trabajos relacionados con la puesta en funcionamiento del Observatorio de Mercado de Trabajo y se incluyó en su agenda el tema de la implementación de un sistema de certificación ocupacional a efectos de reconocer competencias formales e informales, que tuvo avances moderados.

El tratamiento de la formación profesional se retoma entonces, en la Comisión Temática II, una vez suscrita la Declaración Sociolaboral, elaborándose, a partir de la misma, determinados productos o insumos como el Repertorio de Recomendaciones Prácticas, la matriz de formación profesional, el Glosario de

términos vinculados con el tema y algunos documentos sobre Competencias Laborales.

2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA DECLARACIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR

La formación profesional tiene un papel destacado en la Declaración Sociolaboral del Mercosur, donde podemos detectar su acogimiento en tres referencias concretas y dos implícitas, que la señalan desde sus diferentes perspectivas: como derecho fundamental de los trabajadores y como elemento clave de las políticas activas de empleo, y que suponen un esfuerzo por plasmar en la Declaración, normas que promuevan en la región el establecimiento del trabajo decente a través de los cuatro objetivos estratégicos identificados a esos fines por la OIT.

Haciendo un análisis desde los enfoques señalados, la primera perspectiva – como *derecho humano fundamental*– está prevista en el inciso 1º de su art.16, donde la Declaración Sociolaboral consagra el derecho a la formación profesional como uno de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Así, establece que *“todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional”*, en consonancia con las disposiciones de diversos instrumentos internacionales, americanos, regionales y nacionales de rango constitucional, tales como la Declaración de Filadelfia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, el Protocolo de San Salvador de 1988, la Carta Social Europea de 1961, la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, etcétera.

Específicamente, las disposiciones de la Declaración Sociolaboral se encuentran en consonancia con el Convenio Internacional del Trabajo N°142 sobre “Desarrollo de los Recursos Humanos” que establece el derecho de las personas a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones; así como la obligación de los Estados de establecer sistemas de enseñanza, orientación, incluida la información permanente sobre el empleo y formación profesional. También la Declaración Sociolaboral armoniza con la Recomendación 150 de la OIT de 1975 sobre Desarrollo de los Recursos Humanos y la Resolución del mismo nombre adoptada posteriormente, en la 88ª Conferencia General de la OIT del año 2000.

En la segunda perspectiva, como instrumento fundamental de las *políticas activas de empleo* y factor indispensable para dar respuesta a las nuevas demandas y requerimientos del mercado de trabajo; permitiendo a los trabajadores mejorar su empleabilidad a través de la obtención de las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva, y del perfeccionamiento y reconversión de sus conocimientos y habilidades; la formación profesional está prevista en los incisos siguientes del citado art.16 que establecen los compromisos o programas que los Estados se obligan a asumir.

Así, se establecen las obligaciones estatales de: a) instituir servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente; b) promover la articulación de los programas y servicios de orientación y formación profesional con los servicios públicos de empleo y de protección de los desocupados, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral; y c) garantizar la efectiva información nacional y regional sobre las necesidades o excesos de disponibilidad de mano de obra.

Si analizamos a la Declaración Sociolaboral desde el enfoque del *trabajo decente*, entendido como “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y cuenta con remuneración adecuada y protección social”, al decir del Director General de la OIT, Juan Somavía, la misma se armoniza con tal concepción, conteniendo disposiciones que claramente promocionan el trabajo decente.

La concepción de trabajo decente promovida por la OIT y que implica una definición en construcción, abierta, dinámica y de alto contenido ético, es desarrollada a partir de cuatro objetivos básicos: la promoción de los derechos laborales, la promoción del empleo, la protección social y el fomento del diálogo social. La formación profesional como *requisito y componente ineludible* de tales objetivos, se encuentra consagrada en diversas disposiciones de la Declaración Sociolaboral, colaborando con ello en la determinación y desarrollo del trabajo decente en la región.

a. El papel de la formación profesional en la *promoción de los derechos laborales* se encuentra reconocido ampliamente en el 1º literal del art.16 citado, que consagra el derecho a nivel regional, y en el art.2, sobre promoción de la igualdad, que prevé el compromiso estatal de “*adoptar medidas efectivas, especialmente en lo que se refiere a la educación, formación, readaptación y orientación profesional*” de las personas con discapacidades físicas o mentales. Ratificando que el acceso a la educación y a la formación son factores determinantes para combatir la discriminación y que una promoción de la igualdad real supone medidas compensatorias para los objetivos más vulnerables frente al mercado de trabajo.

Como se ha expresado, la formación profesional es un derecho fundamental, pero al mismo tiempo es un instrumento que facilita y a veces condiciona la realización de otros derechos fundamentales, incluido el propio derecho al trabajo.

b. Los vínculos de la formación profesional con la **promoción del empleo** en condiciones dignas, están previstos en el art.16 literales 2 y 3 citados; e indirectamente en el art.14, al establecerse el compromiso de los Estados de *“poner en práctica políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales”*.

c. El papel de la formación profesional como instrumento de **protección social** está previsto en el art.15, sobre protección contra el desempleo, al incluir entre los compromisos estatales, el de facilitar a los desocupados *“el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva”*.

d. La incidencia de la formación profesional en el fomento del **diálogo social** se encuentra contemplada en el art.16, al establecer el compromiso de los Estados de instituir *“con las entidades involucradas que voluntariamente así lo deseen, servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente”*, redacción un tanto elíptica que se dio a dicho artículo a efectos de zanjar discusiones en relación con la existencia o no de un deber de formar profesionalmente por parte de los empleadores, pero habilitando la participación de los sectores que así quisieran hacerlo en forma voluntaria. El diálogo social que en el ámbito laboral se consolida con la participación tripartita de empleadores, trabajadores y gobierno se consagra asimismo en el art.13, específico sobre diálogo social e ínsitamente en el art.10, que consagra la negociación colectiva como derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

3. LA FORMACIÓN PROFESIONAL A PARTIR DE LA DECLARACIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR: NUEVOS DESARROLLOS NORMATIVOS

Una vez consagrado el derecho a la formación profesional, los órganos laborales del Mercosur, como se verá seguidamente, retoman el tema en sus tres dimensiones: como derecho humano fundamental, como instrumento de las políticas activas de empleo y como promotor del trabajo decente.

La formación profesional reaparece con gran vigor en la agenda del Subgrupo N° 10, y creada la Comisión Sociolaboral del Mercosur, es tema de tratamiento prioritario dentro de su ámbito, siendo el eje de negociaciones que rápidamente obtienen consensos regionales tripartitos y se concretan en los dos cuerpos nor-

mativos que se analizarán a continuación: la Recomendación N°59/01 del GMC, dictada a propuesta de la Comisión Sociolaboral y el Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional, elevado al GMC por el SGT 10.

3.1 La formación profesional en el pronunciamiento de la Comisión Sociolaboral del Mercosur

Antecedentes

Creada en 1999 como órgano encargado del seguimiento y promoción de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del Mercosur, la Comisión sociolaboral acuerda un procedimiento idóneo a esos fines que se basa en la *elaboración y examen de Memorias* que supone tres instancias de participación de los actores sociales.

Así las Memorias de cada país elaboradas por los Ministerios de Trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, posteriormente son sometidas a un doble examen tripartito.

El primer examen se realiza en el ámbito de cada Comisión Nacional, confeccionándose un informe evaluatorio de la Memoria y elevándose ambos a la Comisión Regional. En el seno de este último órgano se procede a realizar un segundo examen de las cuatro Memorias y un nuevo informe evaluatorio del estado de aplicación del derecho a nivel regional y se eleva al GMC acompañado con propuestas de recomendaciones, planes y programas de acción para el futuro.

A efectos de facilitar la elaboración de las Memorias y lograr que la información proporcionada por los cuatro países fuera similar y comparable en cantidad y calidad, la Comisión Sociolaboral acordó previamente confeccionar un *formulario tipo* para las mismas.

Con el mismo objetivo se acordó tripartitamente un *procedimiento tipo* de elaboración de Memorias, donde se interpretaron las expresiones utilizadas en los formularios, aclarándose el sentido de términos que podían inducir a equívocos, tales como: aspectos legales y normativos, nivel de aplicación legal, prácticas sociales, estudios en profundidad, políticas y líneas de acción.

Por último, la Comisión procedió a elegir los primeros derechos a ser objeto de Memorias, dentro de los cuales estaban incluidas las Memorias de Formación Profesional (art.16) y de dos temas estrechamente vinculados con ella como es el Fomento del Empleo (art.14) y el Diálogo Social (art.13), además de las Memorias

de Igualdad entre mujeres y hombres (art.3) y de Trabajo infantil y de menores (art.6).

En el año 2001, los Ministerios de Trabajo de cada uno de los Estados Parte, en consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, elaboraron la primera Memoria sobre formación profesional que fue presentada a la Comisión Sociolaboral Nacional de su respectivo país y luego remitida –conjuntamente con el informe evaluatorio– a la Comisión Sociolaboral Regional y a las restantes Comisiones Nacionales.

En la reunión de noviembre de 2001 la Comisión Sociolaboral Regional procedió al estudio y análisis de la memoria. Hizo a su vez un informe evaluatorio con enfoque regional del cumplimiento del derecho a la formación profesional y propuso recomendaciones para fomentar el cumplimiento del mismo y su plena aplicación.

Memoria sobre el art. 16º: Formación Profesional

Las primeras Memorias nacionales sobre el art.16, como lo dispone la propia Declaración, realizan un diagnóstico exhaustivo de la realidad de cada uno de los países integrantes del Mercosur en materia de formación profesional, relevando:

- a. la situación normativa donde se hace un inventario de todas las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias nacionales, así como los Tratados Internacionales y los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por cada país;
- b. la situación práctica en la materia, que incluye las diversas políticas y programas de formación profesional que se han diseñado y puesto en práctica en los países, y los agentes públicos y privados que han desarrollado los mismos, con especial énfasis en aquellos donde participan los Ministerios de Trabajo y Educación. En este capítulo se detallaron las fuentes de financiamiento, las poblaciones objetivos a los que se dirigían los programas y cuando existían, las mediciones de impacto de la formación profesional sobre la empleabilidad de los trabajadores;
- c. la situación institucional: instituciones públicas y privadas con injerencia y participación en la formación profesional y sus articulaciones;
- d. las iniciativas encaminadas a la certificación de estudios y validación de títulos o competencias laborales;
- e. las relaciones y articulaciones de las políticas de formación profesional con

el empleo y la economía, así como con los servicios públicos de empleo y de protección a los desempleados y los servicios de información sobre mercado de trabajo.

- f. las informaciones estadísticas y estudios cualitativos de interés que existieran sobre la materia;
- g. las dificultades encontradas por cada país para dar cumplimiento a la norma regional sobre formación profesional;
- h. las consultas realizadas a las organizaciones de trabajadores y empleadores.

El informe evaluatorio

La presentación del informe regional sobre el estado de cumplimiento de este derecho estuvo a cargo de la delegación gubernamental de Brasil, que realizó un documento consolidado, en el que incluyó un resumen de las memorias nacionales y una evaluación conjunta de las mismas; rescatando especialmente los avances y carencias sobre el tema en la región y haciendo una serie de propuestas al respecto.

Como factores positivos se señaló especialmente la asignación –por parte de algunos países– de recursos permanentes y genuinos destinados a la capacitación de los trabajadores con dificultades de inserción laboral, así como la institucionalización de ámbitos tripartitos para asesorar en la materia, y en algunos casos, incluso administrar los mencionados fondos.

Se percibe como alentadora la tendencia –bastante definida– hacia la focalización de los planes y programas de formación profesional para colectivos concretos con mayores dificultades en el acceso al mercado de trabajo (mujeres, jóvenes, discapacitados, desempleados, rurales) lo que supone acciones positivas para consagrar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de obtención y mantenimiento del empleo.

Otra tendencia positiva relevada es la referida a la descentralización de los programas y acciones promovidas, tanto en lo que refiere a una gestión externa de los mismos, como en lo que respecta a una administración atenta a la problemática local. En este sentido se enfatizó asimismo, la relevancia de visualizar globalmente las diferentes acciones y enmarcarlas en políticas públicas coordinadas.

En igual sentido se destacó la creciente participación de los sectores sociales en el diseño, implementación e incluso administración de recursos destinados a planes y programas de formación profesional; y se señaló la clara tendencia re-

gional a asignar cada vez mayores competencias a las administraciones de trabajo en la materia.

En el caso de Uruguay, se destacó la existencia de un sistema de medición del impacto de la capacitación, en la empleabilidad de los trabajadores.

Paralelamente se constatan dificultades en relación con las políticas de formación profesional aplicadas en los países, fundamentalmente referidas a la carencia de una visión sistémica e integral de la misma.

El informe evaluatorio plantea la importancia que tiene para los países de la región la construcción y fortalecimiento de los sistemas de formación profesional, independientemente de la existencia de disposiciones normativas y del estado de desarrollo de los sistemas.

La evaluación señala que la arquitectura de un sistema de formación profesional se asienta en la articulación entre políticas, programas y acciones, en la sinergia de la red de agentes y en la capacidad de respuesta de la formación profesional a los requerimientos de la producción y del trabajo; y en tal sentido sugiere, que además de los esfuerzos individuales o colectivos de los países de la región, de acuerdo a sus condiciones o posibilidades, podrían utilizarse para la tarea de desarrollar los sistemas, la capacidad y recursos de la Comisión Temática II del Subgrupo N°10, la cual se encontraba abocada a la discusión y validación de conceptos, metodologías y procedimientos de los sistemas nacionales de formación profesional.

La Recomendación elevada al GMC

Luego de deliberar extensamente sobre el tema, la Comisión Sociolaboral dio su consenso a la formulación de una recomendación donde se incluyen los siguientes puntos:

- 1) Recomendar a los Estados Parte el desarrollo de acciones tendientes a construir una visión integral y sistémica de la formación profesional, con participación de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.
- 2) Esos sistemas o redes nacionales deberían incluir:
 - la articulación de las acciones públicas y privadas de la formación profesional con los programas y servicios de empleo, orientación laboral y protección a los desempleados;
 - la construcción de sinergias entre las instancias gubernamentales, las

organizaciones de trabajadores y empleadores, y con los diversos actores de la capacitación;

- la capacidad de respuesta a los requerimientos de la producción, del trabajo y de la mejora de la calidad de vida de las personas.
- 3) Integrar la formación profesional a las políticas activas de empleo, a fin de facilitar a las personas el acceso a un trabajo decente, ya sea dependiente o propio, a través de una iniciativa empresarial formal.
 - 4) Articular la formación profesional con el sistema educativo para posibilitar la actualización y el reconocimiento de las calificaciones y conocimientos, con independencia de su forma de adquisición.
 - 5) Garantizar que las políticas, programas y acciones que se implementen a través del sistema o red a crear, cuenten con una evaluación de su impacto a efectos de optimizar sus resultados.
 - 6) Prever los mecanismos adecuados a efectos de obtener información sobre oferta y demanda de calificaciones que permita mejorar la pertinencia de las políticas de formación profesional.

La propuesta de recomendación formulada durante la reunión respecto al derecho a la formación profesional se elevó posteriormente, al Grupo Mercado Común, órgano principal del Mercosur del que depende la Comisión Sociolaboral, el cual como órgano con potestades decisorias tenía la facultad de recoger las propuestas en Resoluciones que son –en principio– obligatorias para los Estados Parte, y por tanto sujetas a lo establecido en el Protocolo de Solución de Controversias del Mercosur.

La Resolución 59/01 del GMC

El GMC recibió el proyecto de recomendación respecto a la formación profesional, aprobándolo en forma inmediata y recogiendo la propuesta tripartita en su totalidad, en la *Resolución 59/01 del 5 de diciembre de 2001*.

3.2. La formación profesional en el pronunciamiento del SGT N° 10

3.2.1. *El Repertorio de Recomendaciones Prácticas de Formación Profesional*

Génesis

Luego de la aprobación de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, el Subgrupo N° 10 modificó algunas de sus líneas de trabajo, a impulso, o como respuesta a los desafíos que planteaba este instrumento regional consagratorio de derechos.

En tal sentido las Comisiones del Subgrupo reorganizaron sus prioridades, buscando desarrollar los contenidos básicos o esenciales de la Declaración, mediante la instrumentación de pautas o recomendaciones consensuadas a nivel regional, que guiaran la adopción por cada Estado, de normativas o políticas específicas que hicieran realidad en cada país los derechos laborales fundamentales.

Tomando entonces como fuente a la Declaración Sociolaboral del Mercosur que consagra el derecho a la formación profesional, el SGT 10 resolvió –considerando que todos los países a través de sistemas nacionales diversos deben responder a similares desafíos– *armonizar a nivel regional, determinados principios básicos de la formación profesional que orienten el diseño de acciones nacionales en la materia, con miras de alcanzar una armonización respecto a algunos criterios rectores.*

Sobre la base de esta línea de trabajo nueva, acordada en mayo del año 2000, sucesivamente se lograron consensos a nivel del Subgrupo sobre la enumeración de los principios que formarían parte del documento regional; sobre la necesidad de que el contenido sustantivo fuera precedido de un preámbulo, y luego, sobre el contenido sustancial de esos principios o pautas rectoras del derecho a la formación profesional establecido en la Declaración Sociolaboral, que debían desarrollarse.

Si bien el contenido sustancial de estas recomendaciones prácticas sobre formación profesional obtuvo rápidamente consenso en el ámbito del Subgrupo N° 10, y quedó aprobado, no ocurrió lo mismo con la naturaleza del instrumento que recogería dicho contenido.

La propuesta inicial de plasmarlo en un Declaración de Jefes de Estado, de naturaleza similar a la Declaración Sociolaboral, no concitó la adhesión de todos los sectores y países. Finalmente, ya en el año 2002, se acordó que se recogieran en un “Repertorio de Recomendaciones Prácticas de Formación Profesional”.

Este tipo de documento, parece funcional al objetivo que se planteara el Subgrupo: el desarrollo de pautas o líneas directrices complementarias de los de-

rechos consagrados en la Declaración Sociolaboral, a fin de permitir la implementación de políticas y acciones coordinadas o convergentes a su respecto.

Este objetivo acordado tripartitamente asignó al Subgrupo competencias reglamentarias de los derechos consagrados a nivel regional, mediante la elaboración de principios o directrices comunes en materia de políticas sociales, quedando la Comisión Sociolaboral a cargo de las actividades de seguimiento y promoción del cumplimiento de los derechos comunes incorporados hoy en la Declaración, o que puedan ser incorporados en el futuro. En tal sentido, y en tanto se trata de pautas que “*sirvan de guías prácticas y de orientación*” parecería adecuada la elección de una norma no obligatoria como son las Recomendaciones.

El Subgrupo N°10 asumió en este tema –como también en materia de salud ocupacional– una especie de rol reglamentario de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral, a través de directrices.

Los interrogantes que se plantean refieren a la continuidad de estas tareas reglamentarias respecto a todos los derechos consagrados a nivel regional, y en ese caso, si el desarrollo de esas directrices se debería concretar en un tipo específico de instrumento como las recomendaciones, o si debería –de acuerdo a las circunstancias– plasmarse en instrumentos de diversa naturaleza jurídica (Declaración Presidencial, Resolución del GMC o decisión del CMC, etcétera).

En principio –y hasta ahora– la elección del instrumento ha sido variada, ya que en materia de formación profesional se propuso un Repertorio de Recomendaciones Prácticas, y en materia de salud ocupacional el SGT N°10 propuso al GMC una Declaración de los Jefes de Estado del Mercosur.

En el caso que nos ocupa, los principios acordados tripartitamente fueron recogidos en un “Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional”, estableciéndose expresamente en el Numeral H del Capítulo de Antecedentes, que este “*es un instrumento utilizado a modo promocional por el Consejo de Administración de la OIT, con la finalidad de servir de guía práctica para las autoridades competentes, los empleadores, los trabajadores y las instituciones especializadas en las temáticas correspondientes*”.

Naturaleza jurídica del Repertorio

Cabe plantearse entonces, cuál es la naturaleza jurídica y eficacia de estos repertorios de recomendaciones surgidos de los órganos auxiliares del Mercosur, y que –como señala Oscar Ermida Uriarte en *La construcción de una red normativa del Mercosur*– contienen lineamientos y directrices tanto para las autoridades como para los actores sociales y los operadores jurídicos, incluidos los jueces.

En el sentido mencionado, las recomendaciones emanadas de los órganos sociolaborales del Mercosur se asemejan a los repertorios de recomendaciones prácticas que emite el Consejo de Administración de la OIT, como las referidas al alcohol y las drogas en el trabajo, al VIH/Sida, a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etcétera. Estas recomendaciones tienen objetivos explícitos, referidos a la elaboración de medidas concretas en los distintos planos del mundo laboral, a la promoción del diálogo, las negociaciones y la cooperación en forma tripartita, y a la puesta en práctica de las mismas a través de normas, políticas y programas a nivel nacional, o convenios, políticas y planes de acción a nivel de las empresas.

El repertorio de recomendaciones del Mercosur laboral, elaborado en cumplimiento del art.16 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, constituye pautas de acción dirigidas a las autoridades, operadores jurídicos y actores sociales, a efectos de que estos, en la órbita de su actividad, las concreten en disposiciones con fuerza vinculante, en políticas y en programas.

Por otra parte, las referidas recomendaciones se transforman asimismo en fuente de derecho laboral que indirecta o supletoriamente pueden aplicarse para complementar los sistemas jurídicos nacionales, al interpretar el sentido de las normas.

Finalmente, y en su carácter de desarrollo de las normas y principios incluidos en la Declaración Sociolaboral del Mercosur, estas recomendaciones podrían considerarse parte del orden público internacional o, integrar el conjunto de principios generales de derecho que ingresan al orden jurídico de cada Estado Parte, con rango constitucional, en razón del carácter de derecho humano fundamental de su contenido.

En todo caso, las recomendaciones emanadas de los órganos laborales del Mercosur tienen vocación de permanencia, en cuanto conforman pautas o lineamientos de acción creados a efectos de ser aplicados en los ordenamientos internos de los países integrados, como forma de lograr su armonización gradual dentro de la región.

Estas normas concebidas desde su génesis como no vinculantes, suponen un esfuerzo tripartito interesante para la convergencia paulatina de políticas laborales dentro de la región y tienen un contenido potencialmente adecuado para generar futuras normas regionales vinculantes, a medida que se vaya consolidando el proceso de integración del Mercosur y su dimensión sociolaboral.

Los principios básicos de la formación profesional en el Mercosur

La propuesta tripartita en lo que hace al contenido del Repertorio comienza por un capítulo de Antecedentes, explicita a continuación los objetivos de la formación profesional y desarrolla los principios a que debería ajustarse la formación profesional dentro del Mercosur, para terminar estableciendo un sistema de revisión del contenido consensuado en esta instancia.

Al referirse a los ***objetivos de la formación profesional*** se señalan como objetivos específicos de la misma: por un lado, contribuir al desarrollo integral de la persona y a su crecimiento laboral y social, así como fortalecer la capacidad competitiva de las empresas, y por otro, facilitar el acceso al mercado de trabajo y la conservación y mejora del empleo. Agregándose que solo una formación de calidad impacta positivamente sobre la empleabilidad, la calidad de los empleos, la competitividad de la economía y la inclusión social.

Los ***principios básicos*** o líneas directrices para el diseño convergentes de acciones nacionales que integran el contenido finalmente recogido en el Repertorio de Recomendaciones Prácticas de Formación Profesional son:

- **Formación profesional como instrumento de las políticas activas de empleo**

Este principio recoge la necesidad actual de que la formación profesional sea una herramienta de mejora de la ocupabilidad o empleabilidad de los trabajadores y en consecuencia sea un componente ineludible y fundamental de las políticas activas de empleo y de las agendas de las administraciones de trabajo.

La formación profesional no solo debe formar al hombre en una perspectiva global para que pueda insertarse mejor y tener más oportunidades en la sociedad en general, sino que debe proporcionarle las competencias requeridas por el mundo productivo. Hoy, a ese substrato educativo de la formación profesional se le suma otra finalidad u objetivo, que es mejorar las posibilidades de inserción o reinserción en el mercado de trabajo y reducir los niveles de desempleo de los trabajadores, satisfaciendo las necesidades de contar con recursos humanos aptos para mantener e impulsar el desarrollo económico de los países y de la región y satisfacer además, las necesidades de las empresas de contar con mano de obra calificada.

El Repertorio, al desarrollar este principio, recoge la necesidad de que la formación incluya, tanto el derecho a una formación inicial idónea para acceder a un empleo decente, como una formación continua que permita una constante superación y promoción profesional, y las adaptaciones y recalificaciones nece-

sarias para fomentar la movilidad laboral y el uso y comprensión de las nuevas tecnologías para la conservación del empleo.

- **Formación profesional participativa**

Se consagra el derecho de empleadores y trabajadores, a participar en la formulación, diseño, implementación y ejecución de las políticas y acciones públicas en materia de orientación y formación profesional, y la obligación de los Estados de asegurar el tripartismo y fortalecer el diálogo social.

La redacción de la norma al referirse al diálogo social es lo suficientemente amplia como para incluir no solo a empresarios y trabajadores, sino además a las ideas y aportes de otros grupos y organizaciones diversas de la sociedad vinculadas al tema de la educación y la formación.

De este modo rescata la positiva dualidad de la formación profesional que concita convergencias y coincidencias de intereses de gobiernos, empleadores y trabajadores, de países y regiones; y que es campo fértil, por ende, para la participación y el compromiso de los actores tradicionales del mundo del trabajo, pero que también se enriquece con la participación de organizaciones intermedias de la sociedad que permiten desenvolver un diálogo social más amplio y fecundo.

El principio referido a la instrumentación participativa de la formación profesional, culmina determinando que para la realización de las acciones acordadas en los ámbitos participativos, los actores sociales, junto con los gobiernos, debieran procurar la obtención de los recursos necesarios. Ello implica, que tanto para la obtención, como para la inversión de los recursos obtenidos en las acciones tendientes a la formación profesional de los trabajadores, la toma de decisiones deberá ser de carácter tripartito y contar con la eventual consulta o participación de los restantes actores de la formación profesional, fundamentalmente los actores públicos y privados de la educación.

- **Formación profesional articulada con el sistema educativo**

Las ideas rectoras que se desarrollan en este punto refieren a que la formación para lograr los objetivos mencionados debe necesariamente ser diseñada e implementada en articulación con los diferentes niveles e instancias educativas; y debe coordinarse las acciones y cometidos de dichas áreas, tanto se trate de administraciones laborales y educativas, como de acciones emprendidas por los sectores públicos y privados.

En esa visión sistémica, integral e integradora de la formación, debe complementarse los diferentes niveles educativos y de formación profesional, dándose

un mayor peso relativo a los componentes científicos, tecnológicos, informáticos y de gestión que permitan el desarrollo de razonamientos lógicos y la correcta comprensión del entorno del mundo laboral; así como crearse caminos de ida y vuelta permanentes que permitan el pasaje de la educación al trabajo y viceversa, durante toda la vida laboral, creándose –para facilitar ese tránsito permanente y dinámico– procesos de acreditación de saberes y competencias que los evalúen con independencia de su forma de adquisición.

En tal sentido, promueve mecanismos que armonicen educación y trabajo, complementando la formación teórica con una formación práctica a ser realizada en las empresas o en coordinación con ellas, promoviendo un correcto uso de modalidades de contratación laboral con tal finalidad, en consonancia con la tendencia actual.

- **Formación profesional flexible, polivalente y de calidad**

Al desarrollar estas cualidades de la formación profesional, se señala la necesidad de que la misma sea pertinente, responda a los requerimientos de los sectores productivos y no se circunscriba a enseñar un “hacer”; sino que aporte conocimientos troncales o estructurales que posean un alto grado de transferibilidad de una actividad a otra, flexible y adecuada al contexto laboral, a los cambios de los sectores productivos y a la calidad de vida de los trabajadores.

La formación profesional así encarada, debe desarrollar la capacidad de iniciativa, adaptación, creatividad y respuesta ante situaciones nuevas, y para ello debe incluir determinados componentes comportamentales y sociales que permitan una adecuada comunicación y capacidad de colaborar y trabajar en grupos, y entender el entorno productivo y sus tendencias.

Esa ineludible calidad y pertinencia de la formación requiere calificación de los formadores y flexibilidad de los métodos y técnicas de enseñanza/aprendizaje para lograr los objetivos de competencia.

- **Formación profesional descentralizada por territorio y por sectores económicos**

Este principio que establece el repertorio de recomendaciones, promueve la descentralización de la formación profesional, tanto en el ámbito territorial, como sectorial, tomándose en consideración al momento del diseño e implementación de la formación profesional, las necesidades regionales y locales, así como las necesidades propias de los diferentes sectores productivos; y en especial aquellos en crisis que requieran acciones con urgencia.

Se rescata en este principio la necesidad de que en materia de formación profesional las acciones se adecuen a la realidad y atiendan a la coyuntura real a la que van dirigidas, sin aplicar fórmulas genéricas.

- **Formación profesional igualitaria y con equidad**

La idea de adecuación a la realidad y el criterio de focalización se retoma en este principio referido a las necesidades de sectores de población excluidos del mercado de trabajo o del acceso a empleos de calidad.

Esa focalización de los esfuerzos hacia aquellas personas y trabajadores en situación más crítica o vulnerable, supone la promoción de la igualdad real, la eliminación de inequidades y la valoración de la diversidad.

El objetivo de promover programas especiales de formación profesional de promoción de la igualdad para los colectivos con dificultades de inserción laboral, requiere la integralidad de los mismos que deben articularse con otros planes de mejoramiento del empleo y con un ineludible enfoque de género como perspectiva y metodología de análisis de las relaciones sociales; pero requiere asimismo el esfuerzo conjunto de todos los actores sociales para obtener recursos que permitan ofrecer una oferta gratuita de servicios adecuados a esos fines.

- **Formación profesional como factor de integración y desarrollo regional**

El último principio desarrollado hace referencia al enfoque de la formación profesional desde el punto de vista regional.

Se establece que la formación profesional debe contribuir al armonioso desarrollo de las economías nacionales, siendo necesario para una implantación de la libre circulación de trabajadores –pilar fundamental de todo mercado común– ordenada y transparente, lograr un sistema de certificación y reconocimiento de títulos y aptitudes profesionales.

Por último y con el objetivo de que el Repertorio, “sea un documento vivo y actualizable como elemento de alineación de acciones y no como una reglamentación que genera obligaciones para los Estados Parte”, se estableció un último párrafo que rescata el necesario dinamismo y progresividad del proceso de integración y de las políticas en materia de formación profesional; estableciendo la *revisión* del contenido acordado una vez transcurrido un año, sobre la base de la experiencia acumulada durante su aplicación o sobre propuestas de la propia Comisión II del SGT N° 10.

Consideración aparte merece el documento consensuado a nivel del Subgrupo en lo que refiere a *Antecedentes* del Repertorio porque su muy interesante contenido –que daba el marco y justificación teórica a los principios que desarrollaba a continuación– no fue elevado finalmente como parte integrante del proyecto de norma a aprobar por el órgano decisorio del Mercosur.

El Repertorio propuesto estaba precedido de un capítulo de antecedentes regionales del Mercosur donde se señalaban las sucesivas etapas que tuvo la obtención de los consensos al nivel de la Comisión II del SGT N° 10 así como otras normas regionales del Mercosur vinculadas a la formación profesional, y más adelante hacía exhaustivas referencias a otros antecedentes internacionales y regionales, en especial de la Unión Europea y de OIT, de especial interés en materia de políticas de formación profesional en un contexto de integración regional.

Por último los *Considerandos* del proyecto propuesto consagran las fuentes directas que justifican la propuesta, poniendo énfasis en el objetivo de promover el fomento y creación del empleo donde se alude específicamente al Preámbulo y a los arts.14 y 16 de la Declaración Sociolaboral y a la Resolución N° 59/01 del GMC ya comentados.

El Repertorio de Recomendaciones Prácticas y el GMC

La propuesta tripartita elaborada y consensuada en el seno del Subgrupo de Trabajo N°10, fue elevada para aprobación del GMC en el correr del año 2002.

El Grupo Mercado Común tomó conocimiento “con beneplácito” del documento recibido y comenzó su análisis, sin expedirse en forma definitiva hasta la fecha.

En principio habría consenso en elevarlo al Consejo Mercado Común para que este lo aprobara y fuera finalmente recogido en una “Recomendación” dictada por el máximo órgano del Mercosur, norma que por su naturaleza no sería de carácter vinculante, sino que se trata de una directiva a los órganos máximos de los países, a fin de que armonicen sus políticas nacionales sobre la materia con las pautas emergentes del Repertorio.

(Nota: En la reunión de Asunción de 17/6/03 el CMC recoge la propuesta en su Recomendación N° 1/03, que se incluye en el Capítulo de Anexos).

Evaluación comparada de la Recomendación y el Repertorio

Los dos documentos realizados, respectivamente, por la Comisión Sociolaboral y el SGT N° 10, si bien tienen en común el tema que tratan, refieren a objetivos diversos, así como distinta fue la eficacia de los planteamientos.

La recomendación elevada por la Comisión Sociolaboral fue el resultado de la evaluación de la situación de la formación profesional en la región; parte de hechos constatados y plantea determinadas soluciones para las dificultades en el ejercicio del derecho a la formación profesional; como tal implica el estricto cumplimiento del art. 20 literal b) de la Declaración Sociolaboral. La Resolución 59/01 del 5 de diciembre de 2001, del GMC recoge la referida recomendación, la que por tanto tiene el valor y eficacia formal de las decisiones del referido órgano del Mercosur, y debe ser tomada en cuenta por los Estados Parte, los cuales, al establecer acciones respecto a la formación profesional, al determinar políticas y al efectuar coordinaciones y articulaciones en la materia, deberán atenerse a las disposiciones emanadas de la Resolución 59/01 del GMC.

El repertorio de recomendaciones prácticas elaborado por el SGT N° 10 implicó básicamente un desarrollo de la disposición sobre formación profesional y desarrollo de recursos humanos, establecida en el art.16 de la Declaración Sociolaboral. Implica una reglamentación de los derechos consagrados en la misma y el planteamiento de líneas rectoras a partir de las cuales se ejercitará el derecho a la formación profesional. Es una construcción desde lo teórico a lo práctico para la determinación de políticas y acciones, pero que en definitiva no ha tenido aplicación práctica o nacimiento normativo hasta la fecha, sin perjuicio de haberse previsto, para la reunión de junio de 2003, su tratamiento y aprobación definitiva, dado el consenso de los cuatro países en el referido sentido.

En caso de que el repertorio tomara la forma de una recomendación del CMC, tendría los efectos señalados anteriormente: directiva a los órganos máximos de los países, a fin de que armonicen sus políticas nacionales sobre la materia.

3.3. La formación profesional en la Carta de Buenos Aires sobre compromiso social

Hacemos una expresa alusión a esta Declaración de Jefes de Estado de los países del Mercosur, Bolivia y Chile en el presente capítulo referido al tratamiento normativo de la formación profesional, aunque no sea el resultado de consensos tripartitos generados en los órganos laborales del Mercosur; por dos motivos:

- a. la Carta está precedida por una alusión expresa en sus disposiciones generales que establece concretamente “teniendo presente los principios y dere-

chos contenidos en la Declaración Sociolaboral del Mercosur”, lo que implica que las disposiciones de la Carta referidas a la formación profesional son un desarrollo y un compromiso de los Estados, impulsado por la consagración del derecho a la formación profesional;

- b. porque si bien su contenido es de carácter programático, y supone compromisos genéricos de fomentar, impulsar, promover determinadas acciones en el área social, las referencias a la formación profesional ratifican el reconocimiento de derechos de los trabajadores y asunción de compromisos positivos al respecto, por parte de los Estados.

Así se establece expresamente, que los seis gobiernos signatarios coinciden en “garantizar el derecho a la educación básica y favorecer el acceso a la educación secundaria, técnica y vocacional, siendo ambos elementos claves en la superación de la pobreza como vehículos de movilidad social y económica”, en intensificar esfuerzos para mejorar la situación de personas mayores en situación de vulnerabilidad a través de, entre otros, “programas de capacitación” y en “desarrollar políticas que promuevan un tipo de sociedad no excluyente, que prepare a las personas para enfrentar los desafíos planteados por la nueva comunidad del conocimiento”.

3.4. La formación profesional en los pronunciamientos del Foro Consultivo Económico y Social

Recomendación sobre Políticas de Promoción del Empleo

El Foro Consultivo Económico y Social, órgano consultivo del Mercosur, del que se diera cuenta en el Capítulo II, emite su Recomendación N°5/97, de setiembre de 1997, sobre el tema “Empleo”, respecto al cual consideran fundamental la elaboración y ejecución de políticas públicas de promoción, que desarrollan en una serie de puntos, entre los cuales el N° 4, denominado “Necesidad de priorizar la Educación y la Formación Profesional”.

En el referido punto, el FCES entiende que la educación y la formación profesional deben reconocerse como factores de promoción social y realización personal, para lo cual es necesario contar con un sistema educativo, orientado más a la formación de capacidades que a la transmisión de conocimientos concretos, tanto en el sector público como en el privado, teniendo en cuenta la relevancia que deben dar las empresas a la formación de sus trabajadores.

En el sentido mencionado, el FCES recomienda que los programas específicos de calificación y recalificación profesional que se diseñen tengan en cuenta

los estudios y diagnósticos sectoriales que se realicen en la órbita de los organismos competentes del Mercosur.

Debido a la reconversión económica, a la introducción de nuevas tecnologías y a la decadencia de algunos sectores productivos, consideran necesario contar con trabajadores con nuevas capacidades y recalificación de mano de obra que abarque incluso mandos medios y puestos de dirección.

El dictamen pone énfasis en que la tarea debe ser llevada a cabo, tanto por la educación pública, como por la privada, y que la misma debe contar con la participación de organismos bipartitos o tripartitos donde se encuentren representados empresarios y trabajadores.

Finalmente, considerando la importancia de la capacitación para la reinserción laboral, recomiendan promover políticas de ayuda al desempleado y sistemas de información, formación y colocación de trabajadores.

3.5. La formación profesional en los pronunciamientos de la Comisión Parlamentaria Conjunta

Por Recomendación N°8/98 la Comisión Parlamentaria Conjunta sugiere al CMC la adopción del Estatuto del Trabajador Migrante en calidad de Protocolo, estableciendo en el mismo el “derecho a la libre aceptación de ofertas concretas de trabajo”, la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y de la región; y en el tema específico de la formación profesional, reconoce el derecho de los trabajadores migrantes a acceder en igualdad de condiciones a la instrucción técnica o profesional.

El señalado documento no ha sido aprobado por las instancias de decisión del Mercosur, hasta la fecha.

Luego de este análisis de la formación profesional en las normas sociolaborales del Mercosur, en el siguiente capítulo realizaremos una descripción de otras iniciativas que se encuentran en proceso de gestación en las instancias laborales del Mercosur, así como en el ámbito de la educación.

