

a p o r t e s   p a r a   e l

# diálogo social y la formación

---

# 7

## Diálogo Social y Formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México

Hugo Barretto Ghione

Oficina Internacional del Trabajo



**CINTERFOR**

---

**Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse breves extractos de las mismas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción, de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

---

Primera edición: Montevideo, 2001

ISBN 92-9088-119-4

**BARRETTO GHIONE, H.**

**Diálogo social y formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México. Montevideo : Cinterfor, 2001.**

**76 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 7)**

**Incluye bibliografía**

**ISBN: 92-9088-119-4**

**/CONCERTACIÓN SOCIAL/ /NEGOCIACIÓN COLECTIVA/  
/FORMACIÓN PROFESIONAL/ /MERCOSUR/ /PUB CINTERFOR/**

---

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 13 05, Montevideo, Uruguay, página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy)

Página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>

---

Hecho el depósito legal núm. 320.065/2001

Impreso en los talleres gráficos de Cinterfor/OIT

---

## ÍNDICE

---

PRESENTACIÓN .....	5
I. INTRODUCCIÓN .....	7
I.1 Objeto de estudio .....	7
I.2 La formación como instrumento de protección social y conformadora del concepto de trabajo decente .....	8
II. DIÁLOGO SOCIAL, NEGOCIACIÓN Y CONCERTACIÓN .....	11
II.1 Particularidades del diálogo social .....	12
II.2 Fundamento común .....	13
II.3 La función de los sindicatos en las sociedades democráticas ....	14
II.4 La implantación de una ética comunicativa .....	15
III. DIÁLOGO SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL .....	19
III.1 La formación en los procesos de integración regional .....	21
III.2 El nivel nacional del diálogo social sobre formación .....	23
III.2.1 Acuerdos o Pactos sociales .....	23
III.2.2 Participación de los actores sociales en organismos de formación profesional .....	27
III.3 El diálogo social y la participación a nivel sub regional .....	37
III.4 La negociación colectiva como expresión del diálogo social en el ámbito de la empresa o sectorial .....	42
IV. REFLEXIONES FINALES .....	51
V. ANEXO NORMATIVO .....	53

---

---

## PRESENTACIÓN

---

La Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación incluye, en esta séptima entrega, una suerte de compendio y evaluación de lo realizado en los primeros seis números. Este documento del prof. Hugo Barretto Ghione realiza un análisis de las experiencias de diálogo social en los países del Mercosur y México, para lo cual utiliza, entre otros materiales, los estudios ya publicados en esta colección.

En el presente volumen, el autor también hace referencia a la formación como instrumento de protección social y como elemento constitutivo del trabajo decente. Con ello, se vinculan objetivos esenciales de la OIT, tales como el diálogo social, la protección social, el trabajo decente y la formación.

De este modo -y con el agregado de las próximas entregas de esta Serie que procurarán agregar nuevos países y regiones a estos análisis- Cinterfor/OIT atiende al llamado formulado por la 88ª Conferencia Internacional del Trabajo, que en la Resolución sobre el desarrollo de los recursos humanos estableció que «la OIT debería liderar la cooperación internacional en la creación de capacidades en pos del establecimiento de un diálogo social y de asociaciones en el campo de la formación», incluyendo «esfuerzos adicionales en beneficio de los países en vías de desarrollo».

Pedro Daniel Weinberg  
Director Cinterfor/OIT

---

## INTRODUCCIÓN

### I.1 Objeto de estudio

1. El presente trabajo procura sistematizar los contenidos y las modalidades de diálogo social y negociación desarrollados por los actores sociales en materia de formación profesional en los países del Mercosur y México.

Por tanto se delimita, en lo sucesivo y en primer lugar, el término *diálogo social* respecto de otros afines -con los cuales muchas veces se emplea en forma intercambiable- para luego ingresar en el repaso de la experiencia particular de los países seleccionados y de los procesos de integración regional sudamericanos, con especial énfasis en el Mercosur; finalmente, se trazan algunas perspectivas y reflexiones sobre el curso futuro, sus escollos y posibilidades.

Conviene advertir desde ya que en la región no se han registrado acuerdos sociales en los cuales la formación sea un tema exclusivo; antes bien, y según se verá, resulta un ítem de presencia recurrente pero integrado al debate más general sobre políticas de empleo y de aumento de la productividad y competitividad de las empresas.

Entre otras cosas, este dato es revelador de la creciente y estrecha relación de la formación con el mundo del trabajo.

En otro orden, se observa y destaca en este estudio otra vertiente reciente y peculiar del diálogo social sobre formación profesional. En concreto, la apertura de espacios de debate de aspectos sociolaborales en los procesos de integración regional —hasta ahora imbuidos excesivamente de una impronta meramente mercantil— ha generado un protagonismo cada vez mayor de la formación profesional, y los resultados de esa opción se han traducido en instrumentos jurídicos de relevancia, como por ejemplo la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

La razón de esta presencia de la formación profesional en el diálogo social y en la práctica misma de los actores sociales en todos los niveles se justifica, si se atiende al hecho que vincula o tiene su incidencia en temas tan actuales y decisivos como la productividad, la competitividad y las relaciones laborales en general. Cinterfor ha destacado en alguna de sus publicaciones, el carácter

---

“hipertextual” de la formación profesional, dando cuenta así de esta inocultable realidad.

## **1.2 La formación como instrumento de *protección social* y conformadora del concepto de trabajo decente**

2. La implantación de la protección social como objetivo de las políticas sociales y como marco jurídico consagrado en las principales declaraciones de derechos fundamentales de la persona humana puede considerarse como uno de los logros del siglo XX. Se trata de permitir el acceso de todas las personas a niveles mínimos de seguridad contra riesgos o contingencias variopintas como las enfermedades, la vejez, el desempleo y en definitiva, y más *modernamente*, la exclusión social.

La protección social presenta un horizonte más amplio que la seguridad social, a pesar de que ésta constituya su elemento esencial. Así, la protección social puede definirse como “una intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diversos riesgos y vulnerabilidades, mantener su bienestar y aumentar su capacidad de hacer frente a los riesgos”<sup>1</sup>. La formación, lejos de quedar al margen, resulta un componente fundamental del concepto, en la medida que todo sistema de protección social debe prever “la rehabilitación de los trabajadores afectados por reducciones de plantilla mediante servicios de capacitación y seguros de desempleo ofrecidos a los que han quedado sin trabajo”<sup>2</sup>. Ocurre que “la historia demuestra que la protección social evolucionó como un complemento importante de la relación laboral moderna; en la actualidad tiene aún más peso, debido a la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo. La protección social puede estimular a que se invierta en educación y formación profesional, aumentando así el capital humano”<sup>3</sup>.

La formación participa así del elenco de medidas necesarias (al nivel de otras básicas como la salud y la vivienda) para asegurar la protección social de todas las personas.

3. Entre los enfoques innovadores que se están formulando desde el ámbito laboral para asegurar niveles de protección adecuados, figura el del *trabajo decente*.

En la Memoria del Director General de la OIT a la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo se indica que “la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo

---

1 Informe del Secretario General de las Naciones Unidas “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización”. Comisión de Desarrollo Social 39 período de sesiones 13 al 23 de febrero de 2001.

2 Doc. cit. pág. 6.

3 Doc. cit. pág. 7-8.



---

decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”. Se dice a su vez, que para la OIT “el trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social”.

La formación comporta un ingrediente de primer orden de lo que se ha denominado *trabajo decente*. El vínculo estrecho entre formación y trabajo decente se traduce en que “trabajo decente abarca tanto la cantidad como la calidad del empleo y ofrece una base para nuevas políticas y estrategias de educación y formación”, dice por su parte la Resolución sobre “Desarrollo de recursos humanos” de la 88ª Conferencia de la OIT.

Ello resulta coherente con la definición misma de “decente”, en la medida que una de sus acepciones es, justamente, “de buena calidad o en cantidad suficiente”<sup>4</sup>.

Consecuentemente, la revisión de la Resolución N° 150 de 1975 debería tratar una serie de temas enumerados en la parte final del documento de la Conferencia citado, entre los que figura el fomento del “trabajo decente por medio de una definición del cometido de la educación y formación”.

Pese a cierta indefinición que todavía no marca suficientemente los perfiles conceptuales de *trabajo decente*<sup>5</sup>, es claro que dada la importancia adquirida por el “capital intelectual” de las personas, los grupos y las empresas en el actual contexto productivo mundial, más la consideración no menor de que la formación constituye un derecho fundamental de los trabajadores<sup>6</sup>, puede concluirse que la formación es un componente esencial a tener en cuenta, para dibujar los contornos y salvar esta deficiencia.

Por tanto, toda elaboración futura no debe soslayar esta dimensión personal e intransferible que el trabajador pone en juego en su desempeño laboral, como son las capacidades y competencias adquiridas más su legítima aspiración a la mejora de sus condiciones de trabajo y promoción profesional vía la adaptación, el empleo de calidad y la protección social.

---

4 Diccionario de la Real Academia Española, 21 ed. 1992 pág. 665.

5 ERMIDA URIARTE, Oscar. Concepto y medición del trabajo decente. Documento elaborado para el Grupo de Bologna/Castilla-La Mancha. Montevideo 2000 (paper).

6 BARBAGELATA, Héctor-Hugo, BARRETTO GHIONE, Hugo y HENDERSON, Humberto. El derecho a la formación profesional y las normas internacionales. Cinterfor/OIT. 2000 pág. 33 a 45.

---

---

## II

---

### DÍALOGO SOCIAL, NEGOCIACIÓN, Y CONCERTACIÓN

4. Corresponde establecer algunas distinciones entre términos afines que a veces se emplean como intercambiables, cuestión que permitirá además ir definiendo aspectos de fondo con relación al tratamiento social que se otorga a la formación profesional.

Se trata de delimitar conceptualmente los términos *concertación*, *negociación* y *diálogo social*.

5. La práctica de la “concertación” corresponde a un tipo de política de acuerdo social en la que los tres protagonistas principales de la vida económica (Estado, empleadores y trabajadores) conciertan sus voluntades para enfrentar situaciones críticas.

Se ha indicado<sup>7</sup> que la concertación puede ser presentada desde dos puntos de vista: como una nueva forma de intervencionismo estatal o como una nueva forma de negociación colectiva o autonomía sectorial, entendiendo la negociación colectiva desde una concepción amplia, aspecto que se ve facilitado en virtud de la definición que adopta el propio Convenio Internacional N° 154 de la OIT. En concreto, en su artículo 2º, dice que “*negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo; o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos los fines a la vez*”.

La opción por el diálogo social como instrumento para el tratamiento de la formación profesional se justifica si atendemos, por un lado, a su concepto amplio, comprensivo de todas las formas de trato y relacionamiento de los actores sociales diferentes al conflicto, y por otro, al hecho que “el desarrollo de la nego-

---

7 ERMIDA URIARTE, Oscar. La concertación social. En la selección de lecturas del Curso Introductorio de Relaciones Laborales. FCU. N° 3 Montevideo, 1995, pág. 26 y ss.

---

ciación colectiva desborda las definiciones tradicionales, que apuntan al procedimiento bilateral y autónomo tendiente a celebrar un acuerdo normativo para la determinación de las condiciones laborales que deben regir los contratos de trabajo y/o a constituir un medio de prevención y solución de los conflictos colectivos”<sup>8</sup>.

## **II.1 Particularidades del diálogo social**

**6.** El diálogo social comparte las características generales apuntadas, aunque deben anotarse algunas peculiaridades que lo diferencian de concertación y pacto social:

- a) en primer lugar, no requiere acuerdo como la concertación, aunque demanda un intercambio de opiniones más constante que la simple consulta tripartita;
- b) a diferencia de la negociación colectiva propiamente dicha, su temática no se agota por lo común en los planteos de índole laboral, y por ello muchas veces convoca otros actores o agentes sociales;
- c) aún en caso de referir en forma exclusiva a la cuestión laboral, los que participan en el no son únicamente trabajadores y empleadores, puesto que el actor estatal es insoslayable, y a menudo es quien lo promueve;
- d) el producto del diálogo social puede llegar a ser un pacto o acuerdo, aunque no es su esencia. El convenio no es necesariamente su finalidad y a lo sumo puede tratarse de un acuerdo muy general que establezca las grandes líneas en que se desarrollará el relacionamiento entre trabajadores y empleadores.

Con todo, y como quedó dicho, el aspecto terminológico de la cuestión no es definitivo. En ciertas oportunidades, algunos observadores refieren indistintamente a “acuerdos sociales o pactos sociales” como producto del diálogo social, poniendo el énfasis en el enfoque negociador, por sobre la visión que lo encara como una nueva forma de intervencionismo estatal.

Los productos normativos emergentes en estos casos deben inscribirse más bien como instrumentos de la concertación, puesto que constituyen acuerdos o convenios celebrados entre organizaciones profesionales de cúpula, generalmente con el Estado como tercera parte, en los cuales todos los intervinientes asumen determinados compromisos, a menudo no coercibles.

Concertación y diálogo social compartirían entonces una misma naturaleza, con una diferenciación en cuanto al grado de acuerdo y la finalidad, que en el primer caso es necesariamente convencional, aunque con frecuencia no es coercible.

---

<sup>8</sup> ROSENBAUM RIMOLO, Jorge. Negociación colectiva sobre formación en el Mercosur. Aportes para el diálogo social y la formación. N° 1. Cinterfor/OIT. 2000 pág. 51.

---

7. El diálogo social deviene entonces como una forma (laxa) de negociación, junto a determinadas instancias de consulta. La relación entre diálogo y negociación colectiva se advierte si se entiende que “la negociación colectiva es un proceso de composición de intereses que incluye todo tipo de discusiones tripartitas sobre problemas laborales que directa o indirectamente afectan a un grupo de trabajadores (...) así, la interpretación amplia de la expresión negociación colectiva también admite la inclusión de algunas formas de negociación política y de cooperación tripartita, además de la negociación colectiva propiamente dicha”<sup>9</sup>.

Ciertamente, los acuerdos marco o pactos sociales son instrumentos de concertación social pero también los son (antes) de diálogo social. Y ello mediante mecanismos que pueden definirse como de negociación colectiva, según esta definición amplia adoptada al albur del CIT 154.

Mediante estos acuerdos “trabajadores y patronos y generalmente el Gobierno contraen compromisos destinados a encuadrar su conducta, dentro del marco de una política económica dirigida, mediante esfuerzo conjunto, a la superación de las dificultades económicas y a la conducción de las relaciones de trabajo en beneficio de los intereses generales del país”<sup>10</sup>.

## **II.2 Fundamento común**

8. En cuanto al fundamento de la concertación, el diálogo y la negociación, puede decirse que es también común. En última instancia reposa en todos los casos en la existencia de grupos intermedios en la sociedad con intereses, derechos y fines propios, dotados de autonomía colectiva: son los trabajadores y los empleadores debidamente organizados, quienes, a través de sus representantes, autorregulan sus relaciones profesionales y procuran incidir en el rumbo de las políticas económicas y sociales que toma el poder político.

En este esquema teórico, el diálogo social surge como uno de los mecanismos más adecuados para evitar la excesiva conflictualidad del pluralismo en las sociedades democráticas; así, “las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, a través de los consensos a los cuales llegan, pasan a jugar, junto con el Estado, el papel de participantes. Por ello, los procesos de concertación social afectan necesariamente el ejercicio del Poder Público, pues suponen que el escoger una opción, que constitucionalmente corresponde al Estado, se sujeta a una negociación entre éste y los actores sociales, a fin de lograr un consenso, ya no de orden parlamentario, sino político social, mediante el cual los poderes públicos persiguen que los interlocutores sociales les apoyen y auxi-

---

9 ERMIDA URIARTE. ob. cit. pág. 39.

10 HERNANDEZ ALVAREZ, Oscar. Concertación social: teoría general y experiencia latinoamericana. XII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Bolivia 1995.

---

lien en sus propósitos de política económica, confiando en el poder y fuerza organizativa de éstos para suplir su propia carencia de poder y legitimidad”<sup>11</sup>.

La autonomía que desarrollan los actores de las relaciones laborales ha llevado a sustentar la tesis de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, en la medida que junto al poder normativo del Estado coexistiría un poder normativo de los sujetos colectivos.

También el fundamento práctico resulta común: radica en la necesidad de establecer consultas y negociaciones en temas especialmente conflictivos en determinada coyuntura político-económica, desde las situaciones más apremiantes como son aquellas en que se propone un pacto o acuerdo para implementar el reinicio de la vida democrática luego de un período dictatorial, hasta la puesta en marcha de políticas de impacto social innegable como la salarial, privatizaciones, etc.

### **II.3 La función de los sindicatos en las sociedades democráticas**

**9.** Hay en todo esto una opción por aquellos instrumentos que materializan la democracia en lo económico y social.

Los grupos intermedios de la sociedad tienen vocación de ser convocados y participar de la vida económica y social de las naciones. Frecuentemente se trata de relegarlos a un segundo plano en la abstracción jurídica, como entidades solo funcionales en tanto defensoras de intereses de sus integrantes. Sin embargo, no debe dejar de anotarse que precisamente, en la defensa de los intereses sectoriales se encuentra la ligazón con el proceso productivo y la generación de riqueza en la sociedad: ningún aparato económico puede moverse sin el concurso positivo de las entidades profesionales que trascienden el plano normativo y se mueven operativamente en el sistema social<sup>12</sup>.

Algunos autores hablan del “ensanchamiento del campo de acción del sindicato”, reconociéndole el derecho a participar en las medidas del gobierno desde que tienden a instituir la justicia social<sup>13</sup>.

En este sentido, se ha dicho que los sindicatos constituyen un subsistema importante dentro del sistema de economía de mercado de carácter democrático. “Los sindicatos se comprometen a luchar por la equidad y la igualdad, en favor de las capas sociales más débiles e indefensas frente al libre juego de las fuerzas del mercado. Asimismo, trabajan en unión con los demás interlocutores sociales para incrementar la productividad y compaginar lo microeconómico y lo

---

11 HERNANDEZ ALVAREZ. ob. cit.

12 CAPON FILAS, Rodolfo. Derecho Laboral. T. I La Plata. 1979, pág. 162.

13 BUENO MAGANO, Octavio. La representación sindical. Revista Derecho Laboral T. XXVI N° 129, 1983, pág. 123.

---

macroeconómico, contribuyendo de ese modo al crecimiento y la estabilidad globales. Desde el punto de vista de la democracia, los sindicatos defienden los intereses del personal cuando se adoptan las decisiones dentro de la empresa y representan también la posición de los trabajadores en los órganos consultivos que dictaminan acerca de los planes y medidas de los poderes públicos. Participan incluso en la política nacional y local por medio de sus propios delegados, o apoyando a los partidos políticos”<sup>14</sup>.

## II.4 La implantación de una ética comunicativa

10. Desde la teoría social se ha señalado que las sociedades democráticas contemporáneas deben desarrollar un paradigma de tipo dialógico, de modo de desatar interacciones sociales dinámicas resultantes de acciones comunicativas intersubjetivas.

Los actores sociales se orientarían así, hacia el reconocimiento y la negociación mediante la utilización del lenguaje, emprendiendo de este modo la búsqueda de entendimientos.

HABERMAS, principal expositor de este enfoque, concibe a la sociedad como un segmento de la realidad abierta a un entendimiento comunicativo, en la cual se instaura un tipo de racionalidad que posibilitaría la adopción de consensos para una más justa resolución de los conflictos. Opone así la “*orientación hacia el entendimiento*” de la “*orientación hacia el éxito*”.

Dice el autor: “las interacciones sociales son más o menos cooperativas o estables, más o menos conflictivas o inestables. La cuestión teórico-social de cómo es posible el orden social se corresponde con la cuestión de teoría de la acción, de cómo al menos dos participantes en la interacción pueden coordinar sus planes de acción, de forma que el *alter* puede enganchar sus acciones en las de *ego* sin conflictos y, en todo caso, evitando el peligro de una ruptura de la interacción. En la medida en que los actores se orientan exclusivamente hacia el éxito, esto es, hacia las *consecuencias* de su acción, tratan de alcanzar sus objetivos ejerciendo influencia sobre la definición de situación o las decisiones o motivos del interlocutor utilizando para ello armas o mercancías, amenazas o halagos”<sup>15</sup>.

Frente a ello se despliega la acción comunicativa (orientada al entendimiento) definida como “la situación en que los actores aceptan coordinar de modo interno sus planes y alcanzar sus objetivos, únicamente, a condición de que haya o se alcance mediante negociación un acuerdo sobre la situación y consecuencias que cabe esperar”.

---

14 SUGENO, Kazuo. “Los sindicatos como instituciones sociales en la economía de mercado democrática”. RIT vol. 113/4, 1994, pág.592.

15 HABERMAS, Jürgen. “Conciencia moral y acción comunicativa”. Península. Barcelona. 1998, pág. 156 y ss.

**11.** El modelo de acción dirigida al entendimiento comporta la presencia de diversas condiciones necesarias para que opere eficazmente, pero importa en este enfoque destacar fundamentalmente la incidencia del lenguaje, en tanto los sujetos intervinientes en los procesos de diálogo hacen de éste un instrumento más *realizativo* que *descriptivo*.

En efecto, para AUSTIN<sup>16</sup>, el lenguaje realizativo (a diferencia del descriptivo) comporta que emitir determinada expresión es desde ya realizar una acción, y no un mero *decir algo*<sup>17</sup>. Es preciso, de acuerdo al autor, considerar el acto lingüístico total, puesto que cuando alguien dice algo debe distinguirse: a) el acto en sí de decirlo, o sea, de pronunciar esas palabras siguiendo alguna construcción y que además tienen cierto “sentido”; b) el acto que llevamos a cabo al decir algo, como prometer, aseverar, amenazar, etc; y c) el acto que llevamos a cabo porque decimos algo: intimidar, convencer, intrigar, o sea, el acto dirigido a producir ciertos efectos y consecuencias sobre un determinado auditorio o interlocutor. Por ello destaca que en muchos casos emitir una expresión es realizar una acción; “*decir algo es hacer algo*” según su clásica expresión.

**12.** Para HABERMAS, la necesidad real de entendimiento se satisface mediante el trabajo de interpretación, o sea, del lenguaje, en torno a un tema definido como “algo que aparece en relación con los intereses y objetivos de acción de los participantes”<sup>18</sup> y a partir del cual los actores adoptan indistintamente las funciones comunicativas de hablantes, oyentes o presentes.

En definitiva, el análisis del diálogo social y la negociación desde el enfoque de la teoría social aporta una serie de presupuestos e instrumentos que destacan la importancia del lenguaje y los signos puestos en juego; no obstante, se ha destacado que la insistencia en la pertinencia del diálogo para solucionar conflictos ha hecho que estos enfoques puedan llegar a “conclusiones que de tan irreprochables se vuelven inocuas”<sup>19</sup>.

**13.** Corresponde efectuar un recuento de los requisitos imprescindibles para establecer un diálogo social en un marco democrático, para lo cual se emplearán los aportes venidos de la teoría social.

Además de los datos obvios de la vigencia de las libertades políticas, y en especial la libertad sindical, debe asegurarse:

- la existencia de una base de acuerdo que implique la visualización del tema objeto de diálogo como vital para el desarrollo y el progreso de las organizaciones, o dicho en palabras de HABERMAS, se sitúe en relación con los intereses y objetivos de los actores. En este sentido, debe decirse que no siempre la forma-

---

16 AUSTIN, John. “Cómo hacer cosas con palabras”. Piados. Barcelona. 1998.

17 AUSTIN, John. ob. cit. pág 47.

18 HABERMAS, J. ob. cit. pág. 159.

19 Ver artículo de Sergio DI NUCCI: “Filosofía finisecular”, en el suplemento Radar libros de Página 12 en su edición del 28.12.2000.



---

ción profesional es entendida por los actores como un valor a promover en la negociación;

- las organizaciones profesionales participantes deben ser fuertes, representativas y con capacidad técnica para presentar alternativas y variables a los temas de debate. A este aspecto ha referido con insistencia la OIT en cuanto debe promoverse el fortalecimiento de los actores: la Resolución sobre “Desarrollo de recursos humanos” ya citada dice que “el ámbito y eficacia del diálogo social y de las asociaciones en el campo de la formación se ven actualmente limitados por la capacidad y los recursos de los actores (...) la necesidad de mejorar dichas capacidades mediante la cooperación técnica, subsidios públicos para las organizaciones sindicales y de empleadores y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los países es apremiante”;

- debe asegurarse, además, un nivel adecuado de información sobre el tema de debate y del contexto social y económico en el cual se desenvuelve, instaurando así una “racionalidad comunicativa” a favor del entendimiento.

---

---

### III

---

## DIÁLOGO SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

**14.** Se ha dicho ya que la formación profesional ha sido recurrente en la negociación y el diálogo social reciente. Es cierto que no ha sido el tema protagonista; pero ha resultado un ingrediente insoslayable cuando el diálogo refiere a la productividad y la competitividad, y ha sido referencia constante en los procesos de integración regional en curso en América Latina<sup>20</sup>.

La formación resulta hoy un componente esencial de las relaciones laborales.

Se han dado varias explicaciones de las relaciones estructurales o permanentes entre formación y negociación colectiva<sup>21</sup>. Entre ellas, porque dentro de ciertos límites, la autonomía colectiva tiene vocación para regular todos los temas laborales, y porque la reducción del ciclo de vida de un producto, dado el avance tecnológico, determina a su vez, la reducción del ciclo de vida de la capacitación adquirida.

No debe dejar de observarse que dada la íntima relación entre la formación y el mundo del trabajo, sumado al ingreso de esta temática en la agenda del diálogo social y de los acuerdos consiguientes, el sistema de relaciones laborales cada vez impacta con mayor grado el tratamiento de la cuestión, que deja de lado su vinculación exclusiva y excluyente con el mundo educativo.

Así, los niveles de negociación colectiva, los aspectos salariales, la situación misma de los actores sociales (en particular los sindicatos) hacen que la negociación de la formación sea un apartado más de las plataformas de diálogo, lo cual configura mutuas transformaciones para el mundo laboral y para la forma en que hasta ahora se encaraba la implementación de la capacitación del personal.

**15.** Por lo tanto, la evolución de las reformas laborales es también parte de la evolución de la formación profesional.

---

20 ERMIDA URIARTE, Oscar y BARRETTO GHIONE, Hugo (coord.). Formación profesional en la integración regional. Cinterfor/OIT.

21 ERMIDA URIARTE, Oscar y ROSENBAUM RIMOLO, Jorge. Formación profesional en la negociación colectiva. Cinterfor/OIT, pág. 15.

---

La reforma laboral en América Latina ha abierto en algunos casos cauces nuevos a la negociación colectiva, no obstante lo cual debe decirse que ella ha sido funcional a los procesos de flexibilización imperantes. Un estudio reciente de OIT<sup>22</sup> indica que las reformas ocurridas en la región cubren aspectos tales como el desarrollo de la negociación colectiva y la flexibilización de las relaciones individuales de trabajo a través de la negociación, aunque varias reformas (entre ellas la producida en Chile) “tienden a favorecer el desarrollo de la negociación” con independencia de las búsquedas desreguladoras.

**16.** La OIT no ha estado ajena a estos desarrollos. En la Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos se dice que “los interlocutores sociales deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación, compartir responsabilidades en la formulación de políticas de formación y educación y concertar asociaciones entre ellos o con los gobiernos para invertir en la formación, planificarla y llevarla a cabo. En la formación, las redes de cooperación también comprenden autoridades regionales y locales, diversos ministerios, organismos sectoriales y profesionales, instituciones y proveedores de formación, organizaciones no gubernamentales, etc. El gobierno debería establecer un marco para el establecimiento de asociaciones y de un diálogo social efectivo en el campo de la formación y el empleo. Este marco debería conducir a una política nacional coordinada de educación y formación, y estrategias a largo plazo formuladas en consulta con los interlocutores sociales e integradas en políticas económicas y del empleo. También debería comprender disposiciones tripartitas sobre la formación en el ámbito nacional y sectorial, y ofrecer un sistema transparente y global de información sobre la formación y el mercado de trabajo. Las empresas son las primeras responsables de la capacitación de sus empleados y aprendices pero también comparten responsabilidades respecto de la formación inicial de los jóvenes para atender sus necesidades futuras”.

Un programa de ese tipo requiere una serie de condiciones que muchas veces ha faltado en América Latina, como por ejemplo, la existencia de un contexto elemental de libertades políticas. Hoy asistimos en general a un estado de situación democrático que habilita el diálogo social, lo cual si bien no asegura el resultado, la continuidad y el seguimiento de las medidas adoptadas constituye un marco imprescindible para su desarrollo.

**17.** Para el análisis del diálogo social y la formación profesional corresponde atender a los diversos niveles en que se han manifestado, desde los acuerdos de cúpula tripartitos a las experiencias subregionales y sectoriales más innovadoras, para lo cual se analizarán seguidamente los casos de Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay<sup>23</sup>.

---

22 Se trata del informe de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe “La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado” 2000.

23 Para una lectura en detalle de cada uno de los casos, deben verse, además del indicado en la nota 8, los documentos publicados en la serie “aportes para el diálogo social y la formación” de

---

Esta metodología permite reconocer las bondades y limitaciones de cada uno de los mecanismos de diálogo y participación, así como constatar los perfiles que adquiere un mismo tema planteado desde perspectivas y por actores diversos.

En definitiva, se abordará el contenido de formación profesional de las instancias de diálogo social existentes en:

- a) los procesos de integración regional de la Comunidad Andina y Mercosur;
- b) En el ámbito nacional:
  - b.1 los acuerdos sociales de cúpula, generalmente tripartitos, y los compromisos consiguientemente asumidos;
  - b.2 los organismos permanentes de participación y consulta, no necesariamente laborales, y promovidos desde los Ministerios de Trabajo o de Educación y con una conformación tri o multipartita;
- c) a nivel subregional, en experiencias estatales, provinciales y municipales;
- d) en ciertos aspectos de la negociación colectiva, entendida como expresión “micro” o capilar del diálogo social en la empresa o sector de actividad.

Por último, se trazan algunas reflexiones finales.

### **III.1 La formación en los procesos de integración regional**

**18.** La formación y capacitación laboral constituye uno de los cinco ejes temáticos más importantes de la Comunidad Andina, de acuerdo a definiciones recientes de los órganos de conducción del proceso.

En esta dirección, se prevé que las acciones para avanzar en la coordinación de las políticas a desarrollar deberán implementarse a través del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, propiciando además una mayor participación de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos en los estudios y propuestas que se realicen a nivel subregional sobre los programas de formación y capacitación laboral.

**19.** El MERCOSUR denota un desarrollo mayor de la temática. La formación profesional tiene tratamiento en el único órgano tripartito de la institucionalidad del proceso, el “Sub Grupo de Trabajo N° 10 de Relaciones laborales, empleo y seguridad social”, de carácter consultivo del ejecutivo del Mercosur, el Grupo Mercado Común.

---

Cinterfor/OIT: Beatriz CAPPELLETTI, “Actores sociales y formación en Argentina”; Carlos REYNOSO CASTILLO “Diálogo social sobre formación en México”; Clemente GANZ LÚCIO, Sirlei Marcia de OLIVEIRA, Suzanna SOCHACZEWSKI y Vera Lúcia MATTAR GEBRIM “Diálogo social sobre formação no Brasil”; Roberto CÉSPEDES “Diálogo social sobre formación en Paraguay”; y Jorge ROSENBAUM RIMOLO “Diálogo social sobre formación en Uruguay”.

---

De los productos emergentes de las negociaciones realizadas en ese ámbito, corresponde destacar la “Declaración Sociolaboral del Mercosur”, un instrumento que reconoce una serie de derechos sociales fundamentales y establece un mecanismo de seguimiento de su cumplimiento a través de una comisión regional tripartita.

El artículo 16 de la Declaración reconoce el derecho de todo trabajador a la orientación, formación y capacitación profesional. En el inciso segundo, se establece el compromiso de los Estados partes *“a instituir, con las entidades involucradas que voluntariamente así lo deseen, servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente, de manera de permitir a los trabajadores obtener las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva, perfeccionar y reciclar los conocimientos y habilidades, considerando fundamentalmente las modificaciones resultantes del progreso técnico”*.

Dice además la norma: *“Los Estados Partes se obligan además a adoptar medidas destinadas a promover la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional por un lado, y los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados, por otro, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores”*.

Entre la parte declarativa del documento, el artículo 13 compromete a los Estados a *“fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos”*.

**20.** El Sub Grupo de Relaciones laborales del Mercosur tiene además en estudio una declaratoria de principios en materia de formación profesional en el Mercosur, que de algún modo desarrolla lo dispuesto en el artículo 16 que viene de citarse y ha promovido encuentros y seminarios sobre experiencias comparadas en materia de competencias laborales.

No debe dejar de mencionarse el muy valioso antecedente del convenio colectivo transnacional de la empresa Volkswagen y los sindicatos de Brasil y Argentina, suscrito el 29 de mayo de 1999 y que regula una serie de aspectos de las relaciones colectivas de trabajo.

La cláusula 7º refiere a la capacitación profesional en los siguientes términos: *“los programas de capacitación laboral serán compatibilizados entre las diversas Unidades de las Empresas, respetándose por lo tanto las particularidades y necesidades técnicas resultantes de los procesos de producción respectivos. De acuerdo con las necesidades existentes y a las posibilidades de implementación, las Empresas elaborarán programas de capacitación profesional llevando en consideración la cooperación, las contribuciones y sugerencias presentadas por los Sindicatos y/o por las Comisiones Internas de Fábrica. Los entrenamientos, cursos, seminarios, etc., que conforman los programas de*

---

*capacitación profesional en cualquier Unidad de las Empresas, serán automáticamente reconocidos entre cada una de ellas”.*

### **III.2 El nivel nacional del diálogo social sobre formación**

#### *III.2.1 Acuerdos o pactos sociales*

**21.** En Argentina una primera experiencia de diálogo social entre el Estado y los actores sociales se produjo en oportunidad del debate sobre el proyecto de Ley Nacional de Empleo de 1991. La norma inaugura un período en que la cuestión del empleo y la formación profesional estarán presentes en el discurso de los actores.

La propia estructura de la administración laboral reflejará esta novedad, puesto que se establecerán en el Ministerio de Trabajo estructuras específicas para el desarrollo de políticas en ambas temáticas.

La etapa siguiente en este proceso resulta de la preparación, firma y seguimiento del “*Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social*” firmado en julio de 1994 en un contexto social complejo debido al crecimiento de la tasa de desempleo. Se trata, según la opinión mayoritaria de los especialistas, del intento más serio de concertación social, aunque también debe señalarse que hubo una distancia apreciable entre lo ambicioso de los contenidos del acuerdo, y la estrechez de los resultados constatados.

**22.** Señala CAPPELLETTI que tuvo efectos “*en cascada*” en cuanto a la instalación de ámbitos de diálogo e intercambio en las áreas temáticas comprendidas por el Acuerdo, incluyendo además, consideraciones sobre acuerdos regionales (ARENA), e instancias de tratamiento de la formación profesional. Se instala así un “*lenguaje del tripartismo*”, y se incorpora la formación laboral en la agenda del Ministerio de Trabajo, pero paradójicamente no logran concretarse los mecanismos de participación institucional previstos para garantizar el seguimiento de los compromisos asumidos por las partes.

En los años subsiguientes al acuerdo marco no habrá iniciativas similares de diálogo social tripartito.

**23.** En relación a la composición de los actores firmantes, se observa que fueron de alta representatividad en sus respectivos sectores. Por el gobierno nacional fue suscrito por el propio Presidente de la Nación y los Ministros de Trabajo y Economía; la representación empresarial asumió la habitual pluralidad (grandes entidades nucleadas en el “grupo de los ocho”); y la CGT resultó la obvia representación sindical. Las PyMES fueron invitadas a participar a posteriori, integrándose en los ámbitos consultivos específicos derivados del acuerdo (comisión de seguimiento de la Ley N° 24.467).

---

El sector trabajador, según se indicó, participó a través de la Confederación General del Trabajo (CGT) pero fueron firmantes, además del Secretario General de la entidad, seis miembros de su Comisión Directiva, pertenecientes a grandes sindicatos de los sectores transporte y servicios (ferroviarios, sanidad, bancarios, comercio, estatales, obras sanitarias).

**24.** El objetivo principal del Acuerdo se resume en su preámbulo, en tanto expresa : *“...al igual que sucede en otros países del mundo, la defensa del empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo, y la atención de las necesidades de formación profesional, deben alcanzar la jerarquía de objetivo nacional capaz de convocar al esfuerzo y entusiasmo de todos los argentinos...”*.

Los temas contenidos en el acuerdo comprenden básicamente las cuestiones laborales; en concreto, refieren al empleo, a los acuerdos regionales para el empleo, derecho de información, solución de conflictos individuales, higiene y seguridad en el trabajo, participación de los trabajadores, formación profesional, asignaciones familiares, protección de riesgos del trabajo, negociación colectiva, administración e inspección del trabajo, reforma de la ley de quiebras, reforma integral de las relaciones laborales y marco internacional de las relaciones laborales.

**25.** En cuanto a la formación profesional, observa el informe argentino citado que tuvo un lugar relevante en el Acuerdo. Aparece entre sus objetivos generales y fue incluida como apartado específico (capítulo 7) para su tratamiento. El contenido es altamente programático, limitado al enunciado de grandes objetivos, sin la remisión a compromisos concretos que involucren asignación de recursos, lo cual acotó grandemente su alcance.

Los objetivos referidos en materia de formación contienen metas genéricas para programas públicos (cobertura de 1.000.000 de trabajadores en el Plan Quinquenal, 200.000 beneficiarios de Proyecto Joven y apoyo especial a los programas *“consensuados por los actores sociales”*) así como un estímulo a la institucionalidad del diálogo social. En esta dirección, se incorporó la propuesta de formular un Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional y la pretensión de constituir un órgano tripartito que discutiera la temática, con representación del Estado y los actores sociales (el Consejo Nacional de Formación Profesional).

Si bien estos mecanismos participativos no llegaron a implementarse, expresaron un consenso sobre la necesidad de institucionalizar la participación en la formación profesional. En definitiva, y pese a la escasa concreción y seguimiento que tuvo el acuerdo en estos aspectos reseñados, resulta un valioso antecedente para cualquier intento de diálogo social en la materia.

**26.** En el caso de Brasil recuerda el informe de GANZ y otros, que el diálogo social multipartito es un fenómeno relativamente reciente, que da comienzo en la década de los noventa, y que si bien hubo un avance interesante en muchas áreas, es todavía restrictivo en su temática y alcance. Señala en consecuencia la necesidad de consolidar un nuevo tipo de práctica democrática, puesto que denuncia



---

la subsistencia de una concepción autoritaria en la cultura política del país que viene de una práctica consolidada con los años.

27. En México la práctica es habitual, pero al parecer sumamente declarativa. La concertación social asumió la denominación de “pactos” que se realizaron entre los actores sociales y el gobierno, con un tema predominante como ha sido el económico y en especial la deuda externa, el desempleo, la disminución de la inversión tanto pública como privada, etc.. Se advierte en el informe de REYNOSO CASTILLO que si bien la concertación ha sido un “tema de moda” en la última década, existieron en el pasado intentos importantes que derivaron en acuerdos amplios, como el caso de la Comisión Nacional Tripartita (1973-1974), la Alianza para la Producción (1977), el Pacto de Solidaridad Nacional (1983) y el Pacto de Solidaridad Económica (1987) en sus diversas etapas.

Dentro del marco de predominancia de la cuestión económica, los contenidos de los acuerdos han sido muy variados. Así por ejemplo, en el caso de la Comisión Nacional Tripartita, de inicios de los años setenta, se trataron aspectos tales como inversión, productividad, descentralización de la industria, desempleo, capacitación, industria maquiladora, exportación, carestía de la vida, vivienda popular, contaminación ambiental y otros.

Resulta de interés constatar que el desarrollo de la concertación mexicana es concomitante con una determinada evolución en sus contenidos temáticos. En concreto, en los ulteriores esfuerzos de concertación, a fines de los años setenta e inicios de los ochenta, los acuerdos dedicaron amplios espacios a temas como el salario y la creación de empleos; pero en otros procesos más recientes, los temas tratados comenzaron a abordar la productividad y la capacitación.

La capacitación aparece, por tanto, como un tema novedoso en la concertación mexicana. Así por ejemplo, en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988 se proyectaron básicamente cinco objetivos, entre los cuales, además de la promoción de la investigación, desarrollo y adaptación de tecnologías, y del incremento de la productividad se encontraba procurar la utilización eficiente de los medios disponibles para la formación de recursos humanos. Más tarde el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1988-1990), si bien centra su atención en los temas económicos de mayor envergadura, indicó que las mejorías económica, social y productiva no podrían ser alcanzadas sin una capacitación profesional adecuada.

Más cercanamente, la formación comienza a integrar el discurso de los actores sociales. Una de las prórrogas del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, de 1989, prevé un breve espacio a la capacitación, cuando dice: “Se considerarían programas específicos para ampliar significativamente los procesos de capacitación y adiestramiento en planta, conforme a los requerimientos del mercado de trabajo”. No debe pasar inadvertida la vinculación estrecha entre capacitación y mercado de trabajo que por primera vez se realiza en este tipo de documentos.

---

En el acuerdo denominado Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994, la capacitación ocupó un lugar destacado entre las metas propuestas por los actores sociales. Los objetivos que este programa planteaba comprendían:

1. la elevación de las capacidades, habilidades y aptitudes de la población para ampliar sus posibilidades de participación en la actividad productiva, mejorar sus niveles de vida y contribuir a un uso más racional y eficiente de los recursos de la sociedad;

2. la apertura de cauces a la población trabajadora para una participación más activa y creativa en el proceso de producción y para desarrollar su capacidad de adaptación ante los retos del cambio tecnológico y la transformación de las estructuras productivas;

3. la contribución al desarrollo de condiciones de trabajo idóneas que permitan al trabajador desempeñar su función en un medio más humano;

4. el fomento de una cultura y una dinámica sociales que promuevan la productividad, la calidad y la eficiencia como formas de vida y de trabajo y como elementos sustantivos para la superación económica y el bienestar nacional; y por último

5. la promoción del desarrollo de vínculos de solidaridad que coadyuven al abatimiento del rezago social y al desarrollo de oportunidades de participación productiva de los grupos marginados.

Por su parte, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, de 1992, que tiene referencias a la capacitación permanente, plantea propuestas sobre “*calidad total*” y anuncia un proyecto de industrialización que termina prohibiendo varios convenios de productividad. Los sindicatos no participan mayormente en el diseño e implementación de dichos acuerdos, pero ganarán terreno en aquellos convenios referidos a la capacitación, como el caso de Teléfonos de México (TELMEX) y Comisión de Luz y Fuerza del Centro (CLFE).

**28.** En el caso uruguayo, si bien las instancias de diálogo social sobre formación no han sido numerosas, ROSENBAUM señala tres importantes iniciativas: el acuerdo negociado para impulsar la creación de la Junta Nacional de Empleo como ámbito de actuación tripartito, la propuesta surgida informalmente de organizaciones muy diversas y que se conoce como “Mesa de diálogo para el fomento del empleo”, y la concertación del proyecto de ley sobre modalidades promovidas de empleo juvenil (ley N° 16.873).

La “Mesa de diálogo...” constituyó una experiencia de características atípicas con referencia a otros pactos sociales o acuerdos de concertación comparados, tanto por los sujetos participantes (organizaciones representativas de trabajadores y empleadores de segundo nivel o de cúpula, así como también, entidades ajenas y/o desvinculadas a la representación de los actores del trabajo propia-

---

mente dichos), como por los contenidos y alcances del documento acordado (conjunto de propuestas de carácter macro, destinadas a promover acciones específicas a cargo del Estado con el objeto de promover el empleo en general).

Por su parte, las modalidades predominantemente flexibles de contratación de jóvenes promovidas a través de la Ley N° 16.873 se concretó en un ámbito plural convocado por el Ministerio de Trabajo, en el cual se discutió y elaboró un proyecto de ley que fue posteriormente aprobado en el Parlamento. Participaron en ese ámbito, los actores sociales “tradicionales”, más representaciones de organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema juventud y otras instituciones estatales vinculadas.

**29.** La formación profesional en el diálogo social de Paraguay no aparece como relevante principalmente por dos razones. Usualmente, el diálogo social constituyó una respuesta del gobierno a pronunciadas y puntuales crisis sociales (generalmente amenazas de huelga general) que abordó problemas “macro”, como la política salarial, la reforma agraria, el empleo., etc o de urgencia, como los casos de asentamientos campesinos precarios. En segundo lugar, tanto el gobierno como los actores sociales luego de “desactivar” la crisis van reduciendo la importancia asignada al diálogo, y dice CÉSPEDS “no existe tiempo para tratar la formación”. Sin embargo, la excepción se encuentra en el diálogo social iniciado en agosto de 1999 que ha incluido el tema en la Comisión de Empleo y Salarios.

### *III. 2.2 Participación de los actores sociales en organismos de formación profesional*

**30.** Seguidamente, se indican las principales instancias de diálogo social que comportan grados diversos de participación en la formación.

En el caso uruguayo, ya fue mencionada supra la Junta Nacional de Empleo, un órgano tripartito encargado de la capacitación de los trabajadores desempleados o con problemas de inserción laboral mediante cursos contratados a entidades públicas y privadas de formación.

El costo del curso más una beca compensatoria al trabajador que se capacita son los beneficios que otorga el sistema, rubros financiados mediante el Fondo de Reconversión Laboral, que se nutre del aporte de trabajadores y empresarios. La representación de los actores sociales es de máximo nivel de jerarquía, puesto que comprende a las principales cámaras empresariales y la central (única) de trabajadores; la presidencia de la Junta la ejerce el representante del Poder Ejecutivo, con nivel de Director en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Este singular caso de participación de los actores sociales en las políticas públicas ha desarrollado múltiples programas para desocupados amparados al subsidio por desempleo, para jóvenes que buscan empleo por primera vez, trabajadores rurales, e incluso empresas que presenten programas de reconversión que hayan sido acordados previamente con el sindicato, mediante convenio colectivo.

---

**31.** En Argentina un documento emanado del Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CoNE-T), denominado “Acuerdo Marco sobre Formación Profesional”, de 1997, refleja el consenso alcanzado por los equipos técnicos integrantes de la Sub-comisión de formación profesional de la Comisión Técnica del Consejo Nacional Educación Trabajo, compuesta por los Ministerios de Cultura y Educación, y de Trabajo y Seguridad Social, la Confederación General del Trabajo, Gremios Docentes, Cámaras Empresariales y Cámaras de Institutos de Enseñanza Privada.

La circunstancia de resultar el producto de un acuerdo entre los sectores indicados, convierte al Acuerdo Marco de formación profesional en un importante antecedente en materia de diálogo social sobre la materia.

El documento enmarca la formación dentro de la “*Formación Técnico-Profesional*” (FTP), especificando sus funciones en el presente contexto de globalización y competitividad. Procura garantizar la formación del trabajador como ciudadano, la promoción social, y la elevación del nivel de calificación de los trabajadores, así como el reconocimiento nacional, regional e internacional de las competencias adquiridas en el sistema educativo y en el productivo.

En cuanto a la articulación con el sistema educativo y el mundo del trabajo, se expresa un doble reconocimiento:

a) por una parte, considera la formación profesional como un Régimen Especial, previsto en el Art. 11 de la Ley Federal de Educación, cuyo acceso está abierto a todos, independientemente del grado de conocimiento adquirido por vía académica;

b) en segundo lugar, expresa que la formación técnico profesional integra un sistema que articula educación y trabajo, en la medida que la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 señala la necesidad de que el MTSS incluya acciones de capacitación sujetas a acuerdos entre los diversos actores involucrados, tanto del sistema productivo (trabajadores y empresarios) como del sistema educativo y del Estado.

Se establece que en aquellas áreas de gobierno relacionadas con la educación y el trabajo, el subsistema de formación técnico profesional creará instancias interinstitucionales de orientación y asistencia técnica para la definición de las competencias de cada perfil profesional y la certificación de las instituciones habilitadas para construir las currículas de esos perfiles e impartir acciones de formación. Los desarrollos curriculares deberán ser acreditados por el sistema educativo y prever la certificación de los individuos por una instancia que integre los actores sociales en la evaluación de las competencias adquiridas.

En resumen, el documento de consenso del CoNE-T caracteriza a la formación técnico profesional como orientada a la equidad social, la productividad, la modernización de la economía y la integración en el Mercosur, constituyendo un

---

instrumento estratégico básico para el desarrollo social y humano. Los objetivos fundamentales incluyen la ampliación de la formación básica de las personas, el desarrollo de competencias técnico-profesionales polivalentes, la implementación de un sistema de evaluación de competencias consensuada por la comunidad educativa, y la creación de un sistema nacional de relevamiento y normalización de competencias. No es ajena al acuerdo, la promoción de formas innovadoras de gestión de las instituciones con la participación activa de los actores sociales, la constitución de mecanismos de concertación social para definir y evaluar las competencias requeridas, y el impulso de la formación y actualización docente. Sobre las acciones de formación profesional, el documento señala que deberán ser diseñadas sobre la base de perfiles con una cartera de competencias básicas, integrándose en itinerarios profesionales que amplíen la empleabilidad de las personas y tomando en cuenta los contextos locales, sectoriales y tecnológicos e implementando formas de reconocimiento y articulación con la educación formal. Los perfiles profesionales serán construidos progresivamente por organismos articulados con los Ministerios de Educación y de Trabajo y se integrarán en un banco de datos para su inclusión en familias profesionales y posterior validación y normalización.

En definitiva, el acuerdo fue alcanzado en un órgano de carácter consultivo que funciona en la órbita educativa de nivel nacional, y como tal, los acuerdos que origine deben someterse a un proceso consultivo y a la aprobación por parte del Consejo Federal de Educación, instancias que finalmente no llegaron a cumplirse.

A posteriori de esta experiencia, el INET elaboró diversos documentos que avanzaban significativamente respecto de los esquemas institucionales existentes en materia de formación técnico-profesional, así como en los procedimientos de certificación de competencias. Estos trabajos fueron consensuados en el CoNE-T, y por tanto forman parte del mismo proceso desatado por el acuerdo marco señalado supra; corresponde por tanto indagar en las novedades que incorpora al acuerdo originario.

Uno de los acuerdos refiere a *“educación de adultos y formación técnico profesional: propuesta de centros territoriales de educación permanente”* que introduce conceptos como el de *“aprendizaje durante toda la vida”* y de *“sociedad educativa”*. Expresa CAPPELLETTI que una de las novedades que presenta el documento es de naturaleza institucional, en virtud de que plantea que los centros educativos incorporarán espacios específicamente no educativos -empresas, centros de trabajo, organizaciones comunitarias- como *“componentes integrales”* de sus programas formativos, susceptibles por consiguiente, del reconocimiento formal como *“ámbitos de aprendizaje asociados”*.

32. Otra propuesta derivada del proceso del Acuerdo Marco del CoNE-T es el documento *“formación técnico profesional: certificación de aprendizajes”*. Aquí el avance respecto del Acuerdo se constata cuando define las bases institucionales

---

y procedimentales de un “*sistema federal de certificación de aprendizajes para la formación técnico profesional*”. Distingue dos tipos de certificación, las “*titulaciones técnicas*”, que certifican competencias para áreas ocupacionales amplias, y las “*calificaciones profesionales*” que lo hacen para competencias en ocupaciones específicas.

El sistema establece cuatro niveles de certificación por orden de complejidad de los conocimientos, los saberes, las actividades, los problemas y el tipo de responsabilidad comprendidos por los certificados.

**33.** Importa tener en cuenta el documento de consenso del Foro Tripartito del Área de Calificación y Formación Profesional de la Comisión Temática II del Subgrupo N° 10 del Mercosur, presentado como propuesta en la reunión regional de setiembre de 1998, referido a la certificación de competencias.

A diferencia de otros acuerdos más amplios -como el Acuerdo Marco de 1994- que presentan una agenda diversificada dentro del campo de las relaciones laborales, el documento del Foro Tripartito es específico sobre formación profesional y en particular, trata de adoptar una conceptualización común en materia de competencias laborales.

Su estructura se articula en 4 apartados: 1. Conceptualización sobre certificación de competencias; 2. Marco institucional; 3. Experiencias piloto de formación profesional y certificación; y 4. Estado de avance y propuestas de plan de acción.

Incluye aproximaciones a la definición de competencias y señala dificultades, oportunidades y desafíos en la construcción de un Sistema de Certificación, tanto para el ámbito local como regional. Propone que el sistema de normalización y certificación deberá construirse e institucionalizarse con la intervención de los actores del mundo del trabajo y la educación.

Además de estas aproximaciones conceptuales sobre la noción de competencia laboral y la determinación de los requisitos institucionales de un sistema nacional, el documento incluye propuestas concretas para su implementación en el marco de los Foros Sectoriales Tripartitos. En concreto, se propone avanzar en el desarrollo de experiencias piloto de formación profesional y certificación basadas en competencias, aplicadas a dos sectores de actividad ya delimitados: el metalmecánico y turismo. El documento incluye lineamientos de un plan de acción (objetivos, actividades, metodologías) con el fin de llevar adelante las experiencias piloto en el marco de los compromisos asumidos.

El acuerdo del Foro Tripartito se constituye en sumamente relevante si tenemos en cuenta la novedad que significa el enfoque de competencias laborales en la Argentina. Similar valoración puede hacerse respecto del acuerdo sobre la construcción social de un sistema nacional de formación profesional.

---

A ello debe agregarse que se trata del primer consenso específico en materia de formación profesional producido en la órbita del Ministerio de Trabajo, resultando potenciador de otros esfuerzos dirigidos a la construcción de nuevas institucionalidades en el campo de la formación.

**34.** Se trata, finalmente, de un instrumento no solo declarativo o conceptual, sino además promotor de un plan de acción concreto, que habrá de expresarse en el desarrollo de las experiencias piloto sectoriales. En esta dirección, el propio Foro Tripartito elaboró otro documento de consenso para su presentación en el Seminario sobre competencias laborales en el Mercosur, realizado en Montevideo en setiembre de 1999. En esa oportunidad, se reseña lo que ha sido la experiencia argentina en materia de certificación de competencias laborales.

Se describen en él las experiencias piloto desarrolladas en sectores como el metalmecánico-autopartes, turismo, hotelería-gastronomía y construcción.

En definitiva, el recuento histórico de lo que ha sido la participación de los actores sociales y los mecanismos de consenso en Argentina muestra como constante los diversos niveles consultivos implementados. Así, la dirección del antiguo Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), hasta comienzo de los años noventa responsable de una gran parte de la formación profesional de jóvenes y adultos, estuvo integrada por representantes del Estado y del sector empresario y sindical; los Centros de Formación Profesional dependientes del CONET, principalmente dedicados a acciones de capacitación dirigidas a un segmento del mercado laboral que no había alcanzado la escolaridad inicial, contaban con importantes niveles de participación sindical.

Sin embargo, señala CAPPELLETTI que esta participación se enmarcaba en un modelo de gestión fuertemente centralizado en manos del Estado que, a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCyE), orientaba su oferta educativa desde una lógica de acción pedagógica destinada al oficio, siendo los establecimientos educativos los principales lugares de aprendizaje.

**35.** Los nuevos procesos de transformación educativa, iniciados a partir de la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 otorgaron a la formación un papel estratégico en los procesos de vinculación con los actores del mundo del trabajo y de la producción. En el marco de esta reforma se disolvió el Consejo Nacional de Educación Técnica en 1995, y en consecuencia, los servicios educativos dependientes del MCyE y los establecimientos educativos que gestionaba el CONET fueron transferidos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

En 1995, se creó el Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CoNE-T) un organismo consultivo de participación multisectorial, presidido por el Ministro de Cultura y Educación. Su misión básica se definió a partir de *“promover el análisis conjunto y un consenso de opiniones en las temáticas relacionadas con la educación y el trabajo a nivel nacional”*. El CoNE-T cuenta con una Comisión Técnica que se

---

reúne periódicamente y que está conformada por todos los sectores que están representados en el Consejo: Estado (MCyE, MTSS y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos), trabajadores y empresarios.

Su principal función es asesorar al Ministerio de Cultura y Educación en todos los aspectos tendientes a la vinculación de la educación con el mundo del trabajo.

Los aportes elaborados por el CoNE-T tienen carácter de recomendaciones que son canalizadas por el Ministro de Cultura y Educación al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE); el mecanismo se basa en la generación de consensos y en caso contrario, se consignan todas las opiniones disidentes y sus respectivas fundamentaciones.

**36.** Más reciente es la participación y el diálogo social sobre formación profesional en Brasil. Se señalan al respecto varios foros tri o multipartitos creados por iniciativa de los poderes públicos (municipal, estatal o federal) en los últimos años. Han contribuido al cambio, entre otros factores, la importancia y el crecimiento del desempleo: nunca trabajadores, empresarios, gobiernos, políticos, investigadores, profesionales liberales y demás formadores de opinión pública hablaron tanto sobre preparación para el trabajo y sus relaciones con el desarrollo del país.

El gobierno brasileño viene desarrollando su política de formación profesional mediante programas implementados por las diversas esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) y por órganos públicos como las Escuelas Técnicas y los Centros Federales de Educación Tecnológica. Las Universidades públicas tienen también un papel relevante en la formación de la fuerza de trabajo del nivel superior. Junto a ello se encuentran las tradicionales instituciones de formación tipo SENAI, SENAC, etc.

Sin embargo, la descentralización de las actividades, la utilización de recursos públicos y privados, de financiamiento externo y la articulación entre varias instancias del poder público son la “*marca registrada*” de las actuales propuestas de formación profesional del gobierno.

**37.** El Ministerio de Trabajo y Empleo aborda el tema de la formación profesional mediante el Plan Nacional de Educación Profesional -PLANFOR- que viene siendo desarrollado por la Secretaría Nacional de Políticas Públicas de Empleo (SPPE) y por el Sistema Nacional de Empleo (SINE) que constituye una red nacional estructurada en los Estados y Municipios de la federación. Esta red se materializa en coordinaciones estatales que dirigen programas y actividades en forma integrada en campos de acción, tales como el seguro de desempleo, la intermediación de mano de obra, la calificación profesional, la generación de informaciones sobre mercado de trabajo y los programas de apoyo a la generación de empleo.



---

Con el PLANFOR se opera una de los más significativos cambios en el modelo de gestión y financiamiento de la formación y temas vinculados.

El financiamiento de los programas se realiza a través de los recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), originados en un aporte calculado sobre los salarios que abona el empleador y sobre un porcentaje de lo recaudado por contribución sindical en un día de trabajo. El FAT posee en la actualidad un patrimonio de R\$ 48 billones que además de financiar el sistema público de empleo, mantiene, con aproximadamente dos tercios de su patrimonio (R\$ 30 billones), programas especiales de generación de empleo financiados a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Los recursos destinados al Sistema Público de Empleo son gestionados por el Consejo Deliberativo del FAT (CODEFAT), órgano tripartito y paritario formado por tres representantes de los empresarios (Confederaciones de la Industria, el Comercio y los Bancos) de los trabajadores (Confederación General de Trabajadores, Central Única de Trabajadores y Fuerza Sindical) y del Gobierno (Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Previsión Social y BNDES).

Esta misma estructura tripartita se reproduce en los estados de la federación, mediante Comisiones Estatales de Empleo y Comisiones Municipales de Empleo en más de dos mil cuatrocientos municipios, el 43% de los cinco mil quinientos catorce existentes. Estas comisiones son órganos permanentes, de carácter paritario y deliberativo y tienen por objeto elaborar, proponer, acompañar y avalar las políticas públicas de empleo, principalmente las financiadas con los recursos del FAT. Uno de los principales instrumentos de trabajo de las comisiones son los Planes Estatales de Calificación (PEQs) que articulan acciones de calificación y recalificación profesional.

**38.** Los desafíos presentes en este nuevo espacio de participación y negociación son muchos, señala el informe brasileño de GANZ y otros. Además de las cuestiones relacionadas con la concepción y eficacia del modelo de organización del PLANFOR, que ha sido objeto de permanente debate entre el gobierno, empresarios y trabajadores, existen dificultades relacionadas con la práctica del diálogo que se establece en los espacios de gestión. Las Comisiones Estatales y Municipales de empleo están compuestas actualmente por más de veinticinco mil representantes de trabajadores, empresarios y gobierno, distribuidos en 2.126 Comisiones homologadas (fueron creadas 2.518) y veintisiete Comisiones Estatales de Empleo. Garantizar la capacitación de estas personas en el dominio de la temática de la educación y la formación profesional, en medio de lo complejos cambios en el mundo del trabajo, es un gran desafío, como lo es crear una sinergia entre las comisiones y su interacción con el resto de las agencias de formación profesional. El ejercicio efectivo de la horizontalización del poder a través de las comisiones termina siendo un tercer desafío de largo aliento, ya que por un lado el Poder Ejecutivo tiene dificultad en -o muchas veces no desea- compartir las decisiones de las políticas y programas y, por otro lado, en algunos casos, las

---

comisiones son creadas simplemente para cumplir un requisito a los efectos de la concesión de los recursos. Es muy difícil en estos casos hacer valer los objetivos de un espacio concreto de diálogo social para compartir la responsabilidad en la gestión de la cosa pública.

**39.** Además del PLANFOR, deben mencionarse otras experiencias de participación en la capacitación.

Tal el caso del Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria, (PACTI), dirigido por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y del Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP) que han previsto una subcomisión tripartita de Tecnología, Empleo y Educación que en 1996 publicó *“Cuestiones críticas de la educación brasileña”*, un documento que sistematiza diagnósticos y propuestas sobre educación y su relación con la tecnología, la calidad y la productividad.

Asimismo, la subcomisión implementó una serie de talleres sobre *“sistematización de estudios y relatos de experiencias que articulan desarrollo tecnológico, empleo y educación”* (PACTI, 1999) en los cuales participaron diversos sectores sociales que presentaron sus propuestas.

Anota el informe brasileño que tanto el PACTI como el PBQP son programas federales, con gestión tripartita en sus diversas instancias, sean de coordinación, evaluación o grupos técnicos. Las reuniones de evaluación y planeamiento anuales se realizan en forma amplia, incluyendo actores que participan directamente en la gestión del programa.

**40.** A su vez, el Programa de Educación para la Competitividad (PROEDUC) que cuenta con recursos de la Financiadora de Estudios y Proyectos, agencia del Ministerio de Ciencia y Tecnología, tiene un programa especial destinado a apoyar financieramente, mediante empréstitos, la implantación por parte de las empresas de programas educacionales con la finalidad de elevar el nivel de escolaridad de los trabajadores. La dirección del programa es también tripartita, a través de un Consejo Coordinador, que desarrolla estrategias tendientes a favorecer aquellos programas que hayan sido negociados entre empresas y sindicatos.

**41.** En el caso mexicano, el informe tomado como referencia pone de relieve el aspecto jurídico de la cuestión, dado lo pionera que ha sido en esta materia la experiencia de ese país.

En concreto, señala Reynoso que a partir de 1978 se dan cambios importantes mediante la reforma del artículo 123 de la Constitución, que estableció la obligación de las empresas de proporcionar capacitación o adiestramiento a los trabajadores, derivando la reglamentación a la ley ordinaria. En el mismo año se hizo público el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, que procuró establecer una coordinación institucional de los esfuerzos públicos y privados.

---

El esquema legal preveía a nivel micro la creación de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en las empresas, culminando con la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), como organismo desconcentrado. En 1983 sus atribuciones pasaron a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que finalmente efectuó el seguimiento de la instalación y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación, y procuró su apoyo técnico.

Todo este proceso tuvo una impronta fuertemente participativa en el ámbito nacional, presentando un sistema sostenido por cuatro pilares:

a) las Comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, previstas en el art. 153-1 de la Ley Federal del Trabajo, integrada por representación paritaria y con la función de vigilar la instrumentación del sistema;

b) los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, que debían constituirse por ramas industriales o de actividad económica. La Ley Laboral (artículos 153-k y 153-l) señala que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patrones, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades para constituir estos organismos, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de dicha Secretaría. De las facultades asignadas a los comités importa destacar:

1. la participación en la determinación de los requerimientos de capacitación de las ramas económicas y en la elaboración de un Catálogo Nacional de Ocupaciones; 2. La iniciativa en materia de propuestas de sistemas de capacitación y adiestramiento; 3. La formulación de recomendaciones sobre los planes y programas de capacitación; 4. La evaluación del impacto de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad de las empresas; 5. La gestión del registro de constancias de conocimientos y habilidades; y por último, la designación de los miembros de los Comités Nacionales.

Entre 1979 y 1980 se constituyeron 28 comités nacionales, fundamentalmente en ramas federales.

c) Los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, así como el Consejo Consultivo Nacional, ambos órganos asesores de la STPS, de integración tripartita;

d) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la atribución, entre otras, de *“promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública”* (artículo 40, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

---

REYNOSO CASTILLO recuerda que tanto los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento como el Consejo Consultivo Nacional dejaron de funcionar en la forma como estaban previstos, de tal modo que sus funciones y facultades han sido retomadas por otras instancias.

**42.** La participación de los actores sociales en materia de formación profesional no se agota en estas modalidades tradicionales. En los últimos años se ha denotado una evolución interesante, que comporta la creación de instancias innovadoras.

Una de ellas es el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO).

Se considera en este caso la capacitación de los trabajadores como uno de los objetivos fundamentales para mejorar las empresas, en especial las micro, pequeñas y medianas. Las siglas CIMO tuvieron su origen en el Proyecto de Capacitación de la Mano de Obra emprendido en 1988, dirigido a fortalecer el Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo. En 1992 CIMO pasó a denominar a la Capacitación Industrial de la Mano de Obra y posteriormente, cuando surgió el programa de modernización de los mercados de trabajo, financiado por el Banco Mundial, se decidió cambiar el nombre pero mantener las siglas porque “CIMO” ya tenía cierta presencia regional que era conveniente rescatar.

El programa tiene 62 Unidades Promotoras de Capacitación (UPC) repartidas en toda la República. En cada unidad se promueve el conocimiento del programa, procurando una *“alianza con cámaras y organismos empresariales”*, según el informe mexicano. En algunas ramas industriales se prevé un comité ejecutivo local en cada unidad promotora, conformado por empresarios y eventualmente otros actores que tengan conocimiento directo de las necesidades de capacitación que demande el sistema productivo.

Otro mecanismo de CIMO para acercarse a la empresa es mediante oferentes (capacitadores o consultores), que al recibir una demanda de atención sugieren tres o más posibles entidades de capacitación de la localidad, de tal forma que el oferente y el promotor elaboren un programa de trabajo y luego lo pongan en práctica. En esos casos, CIMO financia parcialmente, dependiendo del tamaño de la empresa.

**43.** No debe dejar de mencionarse en este recuento al Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER), un fideicomiso que cuenta con una integración plural de los sectores directamente interesados. En concreto, participan en él seis representantes del sector empresarial, seis del sector social y seis titulares de secretarías de Estado. Actualmente cuenta con 43 comités nacionales. El CONOCER aparece en México en el marco de la *“nueva cultura laboral”*, y busca planear, organizar y coordinar los sistemas de normalización y certificación de competencia laboral, mediante el fomento de la definición de normas, la organización de mecanismos de certificación laboral, la promoción

---

y apoyo técnico y financiero, y la constitución y funcionamiento de comités de normalización.

El proyecto comprende también la creación de organismos certificadores y centros de evaluación, teniendo como base el establecimiento de normas de competencia laboral definidas por Comités de Normalización integrados por los sectores productivos. Este esquema de normalización ha dado lugar al Sistema Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral, que parte de la definición de normas técnicas por función productiva y del reconocimiento institucional de habilidades, conocimientos, destrezas y actitudes que el trabajador ha venido asimilando a lo largo de su vida profesional.

**44.** En Paraguay, la instancia más importante de participación tripartita la constituye el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Su Consejo Directivo se integra por representantes del poder político y de las organizaciones de trabajadores y de empresarios. El mecanismo participativo de la sociedad civil está dado por la demanda que los sectores sociales llevan a cabo, a través de sus representantes, aunque en términos reales, la mayoría de las organizaciones hacen sus solicitudes de cursos directamente al Director General. La cooperación usualmente se materializa mediante convenios entre el SNPP y las organizaciones gremiales o empresariales o, recientemente, de organizaciones no gubernamentales. Esta cooperación se traduce, en la mayoría de los casos, en la prestación de instructores, materiales didácticos y de práctica (incluyendo en ocasiones la infraestructura) de parte del SNPP y asistentes de parte de la organización. Asimismo, en la administración cotidiana, tres personas como representantes de la sociedad civil (dos de los trabajadores y uno de los empresarios) poco inciden en la orientación de los aproximadamente cuatrocientos funcionarios del Sistema. No obstante, se señala que la mayor limitación del sistema se encuentra en la carencia de orientaciones de políticas de parte de los representantes de la sociedad civil y/o de gobierno, a lo cual debe sumarse la limitada preparación de algunos representantes institucionales en los temas propios de la formación profesional, lo que refleja la escasa importancia asignada a estas cuestiones.

Los actores sociales manifiestan conocer poco los procesos de reforma del sistema que vienen perfilándose.

### **III.3 El diálogo social y la participación a nivel subregional**

**45.** En Argentina, los antecedentes de interés en la materia se remontan al Acuerdo Regional para el Empleo en el Norte Argentino (ARENA), de noviembre de 1994.

Firmado en San Miguel de Tucumán el 5 de noviembre de 1994, este Acuerdo tuvo su origen en el Acuerdo Marco de julio del mismo año, en cuyo capítulo segundo - *“Acuerdos Regionales para el Empleo”*- se expresaba el compromiso de las

---

partes de alcanzar consensos en el nivel regional, a fin de adecuar los acuerdos macro a las realidades e indicadores regionales económico-sociales.

CAPPELETTI destaca que el objetivo consistió en priorizar la región norte y patagónica, con el compromiso de *“iniciar de inmediato negociaciones para alcanzar un primer Acuerdo Regional para el empleo, con ámbito territorial en el Norte argentino. Dicho acuerdo incluirá medidas de apoyo para crear 100.000 empleos y formar a 200.000 trabajadores en los 18 meses siguientes a su firma”*.

El Acuerdo Regional coincide con una serie de iniciativas emanadas de la administración laboral, destinadas a la promoción del diálogo social y el fomento del empleo en la región norte del país.

La formación profesional figuraba entre los temas de preocupación principal de los actores, que habían diagnosticado en la región, la coexistencia de *“bajas tasas de actividad, índices de desocupación por encima de la media nacional y un acen- tuado déficit en materia de formación profesional”*, según se cita en el informe.

El *“compromiso de formación ocupacional”*, que constituye un capítulo específico del Acuerdo, define a la formación como directamente vinculada a la evolución del empleo y a la colocación de los trabajadores, caracterizándola por la *“capacitación rápida, eficaz, (la) posesión de conocimientos actualizados y operativos, con sus evidentes repercusiones en el empleo”*.

En cuanto a los compromisos asumidos por las partes, se incluía el de la Nación de apoyar acciones de formación ocupacional diseñadas por provincias, empleadores, sindicatos, ONGs, etc. Los criterios para priorizar acciones serían la calidad de los planes formativos, los compromisos de co-financiación y las expectativas de colocación de los formados. Se daría impulso a programas como Proyecto Joven, el Programa de Formación para el Norte argentino y el Gran Rosario, y se impulsaría la creación de Talleres Ocupacionales en la región. A su vez, las provincias firmantes se comprometían a la reconversión de su oferta de educación técnica, a la revisión de contenidos en correspondencia con las demandas del mercado y al reequipamiento de talleres.

Por su parte, los empleadores y sindicatos acordaron colaborar y difundir programas nacionales y provinciales, pudiendo definir sus propias acciones en la materia.

El ARENA constituyó un acuerdo de fuerte carácter declarativo y programático, sin desatar un mecanismo desencadenante de productos normativos o institucionales. A modo de crítica del Acuerdo, CAPPELETTI señala que la institución promovida -el Consejo Regional- no tuvo existencia efectiva, más allá de su creación formal.

Advierte, además, que el modo de introducción de la temática, a través de una conceptualización de la formación ocupacional y su definición en términos de entrenamientos rápidos para una ocupación específica, reflejan una carencia

---

de coherencia en la política sobre la formación profesional, que a la fecha de este Acuerdo se reflejaba tanto en el marco de la política pública cuanto en el diálogo social sobre la materia.

**46.** Cabe no obstante destacar que se reitera un mecanismo ya previsto en el Acuerdo Marco, en cuanto se otorga preferencia en la asignación de fondos públicos a programas que cumplieren con requisitos de negociación empresario-sindical. Esta participación de actores sociales -escasa en el período de firma de los Acuerdos- fue progresivamente ingresando como eje clave en futuros programas del MTSS.

**47.** Con el fin de incentivar la creación de institucionalidades capaces de incrementar la calidad de la capacitación, el MTSS comenzó en 1995 una política de apoyo y fomento de líneas de acción en el ámbito local, provincial o regional, a través de asociaciones con actores del mundo del trabajo, y otros agentes involucrados en la temática.

Tal es el caso del Programa Talleres Ocupacionales (TO) que promueve la constitución de núcleos asociativos entre los actores sociales bajo la forma de asociaciones civiles sin fines de lucro. Se trata de pequeñas unidades de reducida estructura que persiguen promover y difundir concepciones innovadoras de la formación. Con estos fines impulsan una formación permanente que desarrolle un potencial productivo mediante la utilización de recursos tecnológicos. Se trata además, de fomentar el papel protagónico y de cooperación entre empleadores y trabajadores en la determinación de propuestas de capacitación acordes a los requerimientos productivos de cada región.

Los actores sociales, que integran las comisiones directivas de los Talleres, tienen la función de supervisar la gestión y la calidad de las actividades formativas que se desarrollen. El informe argentino indica que funcionan 13 Talleres Ocupacionales distribuidos en 12 provincias del país. Con excepción de 2 casos, están integrados por representantes de trabajadores y empresarios, aunque estos cuentan con una participación mayor (46% contra 24 % de representación sindical).

**48.** En la línea de la descentralización territorial se destacan otras iniciativas recientes, gestionadas y ejecutadas por actores del mundo del trabajo, como el caso de los Consejos Locales de Formación Profesional, basados en el modelo de los Consejos Sectoriales y Regionales de Canadá, con una participación plurisectorial.

Como primer antecedente de este tipo de institucionalidad en Argentina cabe mencionar la experiencia llevada adelante en Rosario, provincia de Santa Fe. Este Consejo, formalmente constituido en noviembre de 1998, cuenta con el apoyo de la Municipalidad, la Organización Internacional del Trabajo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Consejo Sectorial de la Industria Siderúrgica Canadiense. El MTSS apoyó actividades puntuales de este organismo

---

y siguió su desarrollo para poder transferir la experiencia a futuras iniciativas de estas características.

El Consejo de Rosario es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, de carácter bipartito, constituida por sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales y empresas de primera línea de la ciudad y su entorno. Se estructura con una Comisión de Administración y un Comité Ejecutivo, integrados por igual número de empresarios y trabajadores. Cuenta además con un Comité Técnico, cuya función es implementar las decisiones de la Comisión de Administración y brindar asistencia técnica a los grupos sectoriales de trabajo, constituidos por empresas y trabajadores de un mismo sector de actividad (actualmente existen dos, metalmecánico y gráfico).

Además de las tareas propias de la puesta en marcha, entre las actividades llevadas a cabo desde su constitución corresponde indicar la de identificación de necesidades de capacitación en los sectores metalúrgico y gráfico; el relevamiento de las instituciones de capacitación que operan en la región y la elaboración de una base de datos, así como la adquisición de módulos de competencias básicas en Canadá, y la formación de instructores para su implementación.

**49.** A partir de 1998, el MTSS ha comenzado a impulsar experiencias piloto de constitución de Consejos en tres localidades del país.

Se trata de cumplir con el objetivo de intermediar en el mercado de trabajo de una determinada localidad, procurando la mejora de los estándares de calidad de la capacitación laboral existente. Estos organismos en formación prevén la prestación de los siguientes servicios: diagnóstico de capacitación e identificación de proveedores; asistencia a usuarios y creación de bases de datos sobre provisión de capacitación; asistencia a la oferta de cursos modulares; asistencia a profesionales y técnicos de la formación profesional; asistencia técnica y capacitación a especialistas de empresas y sindicatos; y evaluación y certificación de capacitaciones.

Hasta el momento las experiencias han comenzado a implementarse en las localidades de Rosario, Mendoza y Comodoro Rivadavia. La secuencia de actividades comprende: el diagnóstico y estudio de la factibilidad de instalación de un Consejo, identificándose sectores y mercados prioritarios; la realización de seminarios y talleres de difusión con actores sociales interesados; la organización de formas de asociación práctica de esos actores, denominadas *"iniciativa-servicio"*, y el establecimiento de acuerdos que orienten a las empresas y sindicatos hacia la conformación de un Consejo.

Otro Consejo, de características diferentes, está funcionando en la provincia de Jujuy, motivado en la grave crisis económica que atraviesa la provincia. Esta institución está integrada por el Gobierno de la provincia, la Unión Industrial y la Unión de Empresarios locales, la Confederación General del Trabajo de las localidades Belgrano y Lavase, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de



---

Jujuy y el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación. Entre sus principales objetivos se cuentan, el apoyo de acciones destinadas a la coordinación de los instrumentos de las políticas económicas, laborales y sociales, con especial énfasis en las políticas de capacitación laboral. Comprende asimismo el fomento a la suscripción de convenios de colaboración para la prestación de servicios para el empleo con entidades públicas y privadas, y la realización de estudios e informes sobre las distintas variables del mercado de trabajo, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. En estos casos deberán contemplarse la evolución de los perfiles ocupacionales y los requerimientos profesionales de la provincia.

**50.** Si bien resulta prematuro evaluar los resultados de estas experiencias, el informe argentino adelanta algunas reflexiones sobre el proceso desarrollado hasta el presente.

Destaca así que en las localidades mencionadas el lanzamiento de estas iniciativas ha convocado a la participación de representantes de trabajadores y empresarios de los sectores productivos económicamente más significativos creando un entramado institucional auspicioso con relación al logro de los resultados esperados.

La experiencia del CFP de Rosario, juzgada hasta el momento como exitosa desde la perspectiva del diálogo social, produjo un efecto de estímulo y aliento para la conformación de este tipo de institucionalidades en las demás localidades.

**51.** En Brasil, algunos gobiernos estatales han comenzado a realizar proyectos pioneros, enfocados a la capacitación para el trabajo, utilizando no sólo recursos del FAT sino los que derivan del propio presupuesto. Se ejemplifica con el caso del estado de San Pablo, que mediante la Secretaría de Empleo y Relaciones de Trabajo (SERT) está desarrollando desde 1996, tres proyectos en el ámbito de la formación:

- a) el Observatorio de situaciones de empleo y formación profesional;
- b) el Centro público experimental de formación profesional; y
- c) el Proyecto de habilidades básicas y específicas.

Con relación a las acciones de políticas regionales, una serie de iniciativas aparecen en forma reciente.

Uno de los casos de mayor interés es el del distrito industrial de la zona franca de Manaus, en particular las industrias productoras de medios magnéticos. Otras iniciativas pioneras se realizan en la región del ABC, donde se constata la iniciativa del sindicato de metalúrgicos local, en la promoción tripartita del Movimiento de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (MOVA) y del servicio de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (SEJA).

Más recientemente, la calificación profesional surgió como uno de los puntos del acuerdo firmado en la Cámara Regional del ABC, en el que participaron

---

entidades sindicales, empresariales, gobiernos locales y el de San Pablo. El objetivo específico consistió en delinear y ejecutar el plan regional de calificación profesional, con metas precisas en cuanto al número de trabajadores a capacitar y la instalación de Centros públicos de formación profesional.

La presencia de entidades sindicales participando con carácter consultivo se advierte en otras acciones en materia de capacitación, como el caso de los programas de incentivo a la modernización tecnológica de las micro y pequeñas empresas y la posible creación de un parque tecnológico en el ABC, iniciativas que se repiten en otras regiones o estados como el caso de Río de Janeiro (se trata aquí de la elaboración de propuestas sobre formación profesional por el Colectivo Estatal Trabajo y Educación, con presencia de diversas entidades sindicales).

**52.** En síntesis, se asiste en Brasil a la creación de múltiples, innovadores y creativos medios de acción sindical que se agregan a los tradicionales procesos de negociación colectiva propiamente dichos.

**53.** En Paraguay cabe señalar la experiencia ambivalente de gestión compartida vía Consejos empresariales para el Bachillerato Técnico entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Unión Industrial Paraguaya en Villarrica, y de administración por la UIP del Centro de Capacitación de la pequeña y mediana industria en San Lorenzo. Ambos tienen resultados no precisamente exitosos, según distintos interlocutores. Nuevamente se repite la ausencia de evaluaciones de estas incipientes experiencias para los ajustes correspondientes así como sus potencialidades de replicabilidad.

### **III.4 La negociación colectiva como expresión de diálogo social en el ámbito de la empresa o sectorial**

**54.** Como se dijo, la negociación colectiva puede entenderse como una manifestación “micro” del diálogo social entre los actores del mundo productivo.

En adelante, se presentan algunas experiencias peculiares, que instauran prácticas poco habituales en las relaciones colectivas entre empresarios y trabajadores. Tal el caso de la creación de entidades bipartitas que encaren el tema de la formación profesional, o aquellos otros que establecen procedimientos a efectos de planificar e implementar la recapacitación y adaptación a las nuevas formas de organizar el trabajo.

**55.** En Argentina debe mencionarse el Convenio marco de cooperación mutua para la capacitación y formación de recursos humanos, suscrito entre la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) en el mes de mayo de 1993.

Se acordaron mecanismos para dotar al sector de mejores niveles de productividad y elevar la calificación de los trabajadores para su adecuación al nuevo contexto de cambios tecnológicos.

---

Con posterioridad al convenio, las organizaciones de trabajadores y empresarios profundizaron la entidad de los acuerdos alcanzados. Así, se produjo un desarrollo institucional importante por el fortalecimiento del IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Construcción, de composición bipartita) y de la institución de capacitación sindical con respaldo empresario (Fundación de Capacitación para los Trabajadores de la Construcción). Importa sobre todo subrayar la gestión bipartita del financiamiento para la formación a través de la creación de un Fondo de gestión bipartita -FICS- una parte del cual se destina a la capacitación laboral.

Otras implicancias desatadas por el convenio fueron la gestión de acuerdos con el Estado para iniciativas de empleo y formación profesional (en particular con el MTSS en los programas especiales de empleo privado para el sector construcción, y otros como el proyecto joven, o el programa de capacitación para sector o rama de actividad; y con Ministerio de Cultura y Educación, el convenio UOCRA-CAC-INET de formación y certificación de competencias laborales).

Por último, una derivación interesante lo constituye el desarrollo de acuerdos entre la Fundación UOCRA y empresas privadas del sector (Techint, Puentes del Litoral y otros), para adecuar las calificaciones de los desocupados del sector a los requerimientos de nuevas inversiones.

**56.** Otro caso de interés que se reseña en el informe argentino es el Protocolo de capacitación entre la Federación Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA), y TELECOM Argentina - STET France TELECOM S.A., Telefónica de Argentina, Startel S.A. y Telintar, en el año 1995.

En este protocolo, suscrito por el sector de telecomunicaciones, se destaca el reconocimiento empresarial a la gestión de capacitación realizada por el sindicato (FOETRA); en concreto, las empresas aceptan a los formadores egresados de la entidad capacitadora FOETRA-CIOP, para colaborar con el desarrollo de la capacitación interna y, además, reconocen los cursos desarrollados por la entidad mencionada, previa adaptación a las normas empresarias. Asimismo, el acuerdo diseña un mecanismo bipartito de implementación, en el que la ejecución de acciones formativas queda a cargo de la organización sindical, en tanto que el control de calidad y la supervisión corresponden a las empresas. Para estos fines, el acuerdo establece el compromiso de intercambio de información sobre el programa anual de actividades, con reuniones trimestrales de seguimiento.

**57.** A partir de 1998 se celebraron en el INET convenios entre representantes estatales, sindicales y empresariales de los sectores construcción, gráfico, aeronáutico y encargados de edificios de renta.

Esta metodología de implementar la participación a través de convenios, aprobada por el CoNE-T, fue impulsada por los sectores interesados y obedeció a la necesidad de generar instancias de reconocimiento de las competencias adqui-

---

ridas en el mundo del trabajo y de actualizar la oferta formativa específica, orientada por un enfoque de competencias laborales.

Indica CAPPELLETTI que desde la perspectiva del INET, este mecanismo abrió posibilidades de contar con organismos más dinámicos y pertinentes para el relevamiento de familias profesionales y el diseño de los perfiles correspondientes, como base de la generación de estándares nacionales. Por otra parte, significó una oportunidad de encarar la formación de adultos de una manera diferente, reemplazando el enfoque alfabetizador por el de la recuperación de competencias básicas.

En cada convenio marco, las partes se comprometen a crear una Comisión Mixta (CM) por sector, *“integrada por un Representante Ejecutivo por cada una de las partes firmantes que tendrá a su cargo contribuir a la planificación de las acciones de investigación y desarrollo de perfiles formados y certificados por normas de competencias en el sector (...). Esta CM tendrá a su cargo la planificación, coordinación y evaluación de proyectos y acciones concretas que se desarrollen en el marco del cumplimiento del (...) convenio”*.

**58.** La ya mencionada experiencia de los Foros Tripartitos en materia de competencias laborales, creados para llevar adelante las experiencias piloto de certificación, constituyen también un ámbito de diálogo social sectorial. Los representantes sectoriales en estos organismos son expertos de altos niveles de las áreas correspondientes. Por parte del MTSS participan técnicos cuya función es la de apoyar al conjunto de las actividades que se desarrollan en el marco de las experiencias piloto.

El funcionamiento implica que cada sector elabore su propio plan de trabajo, desarrolle y experimente las metodologías correspondientes a las diversas etapas del proyecto, evalúe y valide los procesos y los resultados obtenidos en el ámbito sectorial, y los presente al Foro Tripartito General.

En el desarrollo de sus actividades involucran a las seccionales sindicales y a las empresas en actividades de difusión e indagación, en paneles de identificación de competencias y en mesas de validación en el ámbito sectorial.

Los resultados obtenidos por cada uno de los Foros son desparejos, señala el informe. Mientras que los de construcción y metalmecánica-autopartes lograron importantes avances en sus respectivos planes de trabajo, el Foro turismo/hotelería-gastronomía se encuentra en una etapa inicial de sus actividades.

**59.** Las cláusulas de los convenios colectivos en Brasil son bastante diversificadas en referencia al tema de la formación. Un detalle de ellas, efectuado en el trabajo de GANZ y otros, revela disposiciones tales como:

- resarcimiento por las empresas de los gastos efectuados por los trabajadores en cursos de especialización, siempre que sean de interés del empresario. El resarcimiento puede consistir en un reembolso total o parcial de los gastos; una

---

de las cláusulas estudiadas dispone que en caso de rescisión del contrato de trabajo, la empresa debe hacerse cargo de los costos de la conclusión del curso;

- autorización a los trabajadores para concurrir y participar en cursos, conferencias y seminarios relativos a su profesión;

- desarrollo de las entidades sindicales a fin que puedan operar en la recaptación del personal afiliado a través de cursos o seminarios, organización de escuelas profesionales o su perfeccionamiento;

- compromiso de parte de las empresas en implementar programas de capacitación profesional;

- intervención junto a instituciones de enseñanza para facilitar la inscripción en cursos de formación profesional;

- creación de un Fondo de formación profesional para captar recursos de las empresas y los trabajadores para inversiones en capacitación profesional, etc..

En general, se señala que el análisis de los instrumentos permite observar que es pequeña la cantidad de cláusulas negociadas, que determinan una inversión por parte de las empresas en la educación básica y en la calificación de los trabajadores.

**60.** La experiencia en el sector automotor es muy válida. En los años noventa, fueron suscritos en la fábrica Mercedes-Benz, acuerdos colectivos referentes a la reestructuración productiva, en la búsqueda de la mejora continua. Se garantiza en estos casos los puestos de trabajo o en su defecto el traslado del trabajador en caso de desaparición de los puestos preexistentes, asegurándose además, el adiestramiento para la adaptación al nuevo puesto.

Se prescribe también, la capacitación de los trabajadores para las tareas en equipo, mediante programas de adiestramiento y readecuación de las funciones y la remuneración, cuando fueran constatados aumentos en la exigencia productiva.

La continuidad de la experiencia transcripta posibilitaría el desarrollo de negociaciones por empresa vinculando la formación a los procesos de innovación tecnológica y organizacional. En este caso quizá el acuerdo colectivo más comprensivo de estas modalidades sea el de los metalúrgicos del ABC y la Mercedes Benz, dirigido a la introducción del trabajo en grupos, que contiene dispositivos específicos con relación al proceso de calificación. Dice una de las cláusulas que *“los trabajadores comprendidos en la implementación de este proyecto serán capacitados para el trabajo en grupo mediante la formación en aulas y en áreas de trabajo.*

a) los referidos programas de capacitación serán propuestos por el área de recursos humanos, constando de dos segmentos básicos: informaciones sobre el trabajo en grupo y calificación para la nueva forma de organización del trabajo;

---

b) el equipo de coordinación, formado por representantes de la empresa y del sindicato, podrán, en cualquier momento, proponer cambios en relación a los programas para subsanar eventuales lagunas de aprendizaje”.

**61.** En México, el artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo al establecer el contenido del contrato colectivo efectúa dos referencias a la capacitación; por un lado, indica que el contrato deberá contener cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos que comprenda; y por otra parte, prescribe que deberán incluirse disposiciones sobre capacitación o adiestramiento inicial a impartir a quienes vayan a ingresar a trabajar en la empresa o establecimiento.

Estas obligaciones provocaron que a partir de los años ochenta la gran mayoría de los contratos colectivos incluyeran efectivamente alguna cláusula referida al tema; sin embargo, buena parte de ellos se ocuparon del tema de manera muy general y superficial, tratando solamente de dar cumplimiento al mandato legal. REYNOSO señala que algunos estudios califican a los contratos colectivos como “*de protección*”, dado que se limitan a transcribir las disposiciones legales, con el objetivo de dar cumplimiento meramente formal a la ley federal. De ser exacta esta aseveración, dice REYNOSO, resultarían muy escasos los contratos colectivos donde se aprecie realmente una negociación sobre la cuestión de la formación profesional. En estos casos, un relevamiento de las cláusulas permite obtener una visión mas abarcativa sobre la negociación de la capacitación, en la medida que se trata de convenios donde se denota un acuerdo al respecto.

Así, sobre la obligación de capacitar, los convenios reiteran la norma legal que la atribuye a los empleadores. Para mayor detalle, interesa destacar que en algunos casos (Explotadoras de Canteras S.A. de C.V.), se vincula el proceso de cambio tecnológico -automatización de los equipos- con el compromiso de la empresa de establecer un “*programa sistemático de capacitación y adiestramiento*”.

En ocasiones, aparece con claridad la bilateralidad de los vínculos establecidos por la negociación, como por ejemplo, cuando se indica que la empresa implementará cursos de capacitación profesional o de adiestramiento para los trabajadores, de conformidad con los programas que de común acuerdo elabore con el sindicato, con el cual además efectuará el seguimiento del cumplimiento de las normas adoptadas.

De negarse el trabajador a acudir a los programas de capacitación por considerar que tiene conocimientos suficientes, deberá acreditar documentalmente dicho extremo o presentar y aprobar el examen que señale para verificar los conocimientos, la comisión mixta de capacitación y adiestramiento; de lo contrario, puede considerarse causa de rescisión de la relación de trabajo por razones imputables al trabajador que exonere al empleador de toda responsabilidad.

---

**62.** Las comisiones mixtas de capacitación son las encargadas, en las empresas, de fijar los contenidos de los programas de capacitación de conformidad con la ley Federal.

La norma legal presenta una serie de criterios para señalar la forma en que se realizará el proceso de capacitación, dentro de los cuales juegan un papel importante las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento. En concreto, el artículo 153-I establece: *“En cada empresa se constituirán comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se imparten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas”*.

Se trata de una instancia que tiene funciones que algunos autores han desglosado de la siguiente manera:

a) coadyuvar en el diseño, el levantamiento y análisis del diagnóstico de necesidades de capacitación y desarrollo de los recursos humanos;

b) vigilar la instrumentación y operación del sistema de capacitación y desarrollo de personal;

c) sugerir medidas tendientes a perfeccionar el sistema general de capacitación y desarrollo, proponiendo métodos, procedimientos y políticas que tiendan a satisfacer las necesidades de los trabajadores y de la empresa;

d) coadyuvar en la evaluación de la operación y resultados de las acciones que se emprendan en la empresa, autenticando las constancias de habilidades generales, asegurándose que los datos en ellas contenidas sean correctos;

e) diseñar y aplicar conjuntamente con el área de capacitación exámenes de conocimientos que el trabajador solicite, dictaminando en esos casos sobre el otorgamiento de constancias de habilidades laborales.

Las referencias realizadas en los contratos colectivos a las comisiones mixtas son diversas; en muchos casos sólo se hace mención a la integración del órgano, mientras que en otros se llega a decir que la empresa tiene potestad para designar trabajadores no sindicalizados. Pueden también encontrarse referencias a la manera en que se realizará la obligación de capacitar, indicando que la empresa o las instituciones especializadas contratadas para proveer servicios educativos otorgarán certificados a los empleados que cubran los niveles aprobatorios, los cuales deberán ser registrados en las comisiones mixtas de escalafón y capacitación. A partir de esta certificación, el trabajador podrá acreditar que posee los conocimientos para el caso de ascensos (Grupo Nacional Provincial). En otras empresas, la importancia del proceso de capacitación es aún mayor, dando lugar a la existencia de un reglamento específico del cual se señalan los lineamientos gene-

---

rales en el contrato colectivo. Son materia del reglamento de capacitación, por ejemplo, el adiestramiento del personal recientemente ingresado, el cual comprende no sólo la capacitación requerida para el puesto, sino también, el perfeccionamiento de sus conocimientos y habilidades y el fomento de sus aptitudes laborales (Grupo Nacional Provincial).

**63.** Otros contratos ley vigentes desarrollan más ampliamente las facultades de las comisiones mixtas de capacitación. Conviene detallar en este punto la acordada mediante contrato ley en las empresas textiles de lana, fibras animales o fibras sintéticas, en el que se señala que la comisión tendrá las facultades de:

a) presentar observaciones a la empresa respecto de los programas de capacitación y adiestramiento que se implanten;

b) supervisar el funcionamiento de los diversos programas de capacitación y adiestramiento, verificando las constancias de habilidades laborales que se otorguen con validez exclusiva para usos dentro de la empresa;

c) otorgar constancias de capacitación, etc..

En algunas empresas existen estructuras más amplias y complejas, como en Pemex, donde se ha previsto una Comisión Nacional Mixta de Capacitación con carácter permanente.

**64.** En Paraguay la negociación colectiva de la formación profesional es mínima. El sistema de relaciones laborales se basa en la flexibilidad y se caracteriza por una mínima interacción entre capital y trabajo, dice CÉSPEDES. De ello deriva la casi inexistencia de contratos colectivos por gremio o sector industrial (predominio de la negociación por empresa) y la centralidad del conflicto distributivo.

Consecuentemente, la falta de una negociación importante en estos aspectos hace que la formación y capacitación se lleve a cabo fuera de la empresa, sin participación sindical y con el financiamiento de los propios trabajadores o de los empleadores vía el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Dada la estructura sindical “de archipiélago”, de fragmentación a través de la negociación por empresa, la capacitación no se estructura por sector industrial y menos aún de acuerdo a un marco estratégico sectorial o nacional del que se carece. El discurso empresarial sobre la necesidad de mano de obra calificada, técnica y gerencial sería compatible con la flexibilización una mano de obra que se contrata ya formada y/o capacitada.

Las cláusulas vinculadas a la formación se clasifican en a) avances hacia la formación; b) articulación empresa-sindicato para la formación; y c) estímulos para la formación. Sólo en dos ocasiones (6.5 %) los convenios recurren a organismos del Estado para utilizar sus servicios en materia de capacitación: se trata del Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP), en el caso de una empresa



---

privada surgida como consecuencia de una tercerización de servicios estatales, y el Instituto de Telecomunicaciones del Paraguay (IPT).

Los avances en este aspecto se vinculan a licencias pagadas y no pagadas; la articulación empresa-sindicato, por su parte, refleja la imposición de la primera, y los estímulos son limitados y vinculados en general a la culminación de formación/capacitación llevada a cabo fuera de la empresa.

En definitiva, la capacitación no pasa por la empresa, la que invierte en equipos pero no en recursos humanos; en caso de contratarlos, no pagará su formación porque ya paga por ésta en el SNPP. Asimismo, dado el sistema de contratación colectiva de archipiélago, la formación y capacitación profesional se reduce a las “islas-empresas” sin vinculación por sector industrial ni dentro de un marco estratégico global.

De los 31 contratos con cláusulas de formación relevados, el 51.6% otorgan licencias pagadas; el 25.8% prevén licencias no pagadas; el 6.5% destinan recursos para materiales como libros y revistas profesionales; y sólo el 3.2%) considera que todo trabajador tiene derecho a la capacitación, y/o derecho a la alfabetización gratuita. Aún en estos casos, el autor relativiza los resultados.

---

---

## IV

---

### REFLEXIONES FINALES

**65.** La formación profesional viene creciendo en su participación en el diálogo social en las diversas instancias cualquiera sea su nivel. En el MERCOSUR ha sido reconocida como un derecho de los trabajadores y los Estados Partes han asumido obligaciones respecto de su implementación; los trabajos en el sub grupo de Relaciones laborales también son auspiciosos y recogen acuerdos relevantes entre los actores sociales.

El acuerdo Volkswagen, que involucra a una empresa transnacional con sindicatos argentinos y brasileños, además de constituir una experiencia única de negociación a ese nivel en el contexto latinoamericano, tiene también a la formación como uno de sus contenidos novedosos.

Los Pactos o Acuerdos Sociales comienzan a recoger aspectos de la formación profesional dada su vinculación estrecha con temas vitales como la productividad y competitividad de las empresas.

En este sentido, la formación ingresa con fuerza al concierto de las relaciones laborales, transformando y transformándose en ese trayecto.

**66.** No obstante, el proceso todavía dista de despejar interrogantes.

En primer lugar, las experiencias son todavía en algunos casos excesivamente discursivas y a menudo los acuerdos o pactos no se han sostenido mediante un seguimiento adecuado a través del cual pudieran desarrollar un efecto en “cascada” y desatar una dinámica de más largo aliento.

Como se dice en el documento de Brasil, el avance conquistado en el campo institucional no se reproduce, en la misma medida, en la relación directa entre capital y trabajo. En una observación trasladable al resto de los casos examinados puede decirse que “los datos analizados de acuerdos y convenciones colectivas demuestran el estado incipiente en que el tema de la formación profesional se encuentra en el plano de las negociaciones colectivas vigentes en el país”.

En segundo término, se señala en los estudios la necesidad de fortalecer los actores sociales e implementar algunos cambios legislativos que favorezcan ese objetivo.

---

En el caso argentino, respecto de los sindicatos se indicó su posición de debilidad relativa en el contexto de los años noventa; su pérdida de influencia política y social, sumada a los nuevos requerimientos del cambio tecnológico y organizacional (ámbitos de liderazgo empresario) que los coloca en una situación defensiva orientada a no ceder conquistas y a lograr la supervivencia de la organización gremial.

En Brasil, una legislación heredada del pasado ha ejercido un fuerte control sobre las acciones de los trabajadores, enmascarando el conflicto entre capital y trabajo y debilitando la organización en la empresa, restringiendo y muchas veces prohibiendo el ejercicio del derecho de huelga. Por ello se considera que un sistema de negociación de cuestiones como la formación profesional debe caracterizarse por garantizar: a) el derecho a la organización en el lugar de trabajo; b) el acceso a la información de las empresas; c) el ejercicio efectivo del derecho del huelga; d) la protección contra el despido injustificado; y e) el fin del poder normativo de la justicia del trabajo.

Asimismo, en el caso mexicano se señalan dos tipos de consideración. En el marco del régimen jurídico aplicable (ley Federal del Trabajo) existen aspectos susceptibles de mejoría, como por ejemplo la forma de designación de los representantes de los trabajadores ante las instancias paritarias encargadas de conocer de la capacitación. La mayor precisión de estos aspectos, se sostiene en el informe de ese país, podría conducir a garantizar una participación más clara y amplia de los trabajadores en dichas instancias.

**67.** Si el diálogo social deviene en participación de los actores en la formación, deberá dirimirse en ciertos niveles clave a efectos de que no se desnaturalice.

REYNOSO CASTILLO advierte cuatro niveles:

- a) participación en el diagnóstico de las necesidades de formación;
- b) en el diseño de una política;
- c) en la implementación;
- d) en la evaluación de los resultados de la política implementada.

**68.** Por último, del conjunto de casos analizados, debe advertirse el surgimiento de experiencias regionales innovadoras, con participación activa y plural de actores locales, sobre las cuales no es posible todavía evaluar por la escasa perspectiva, aunque aparecen, a priori, como muy auspiciosas.

Pero hay desde ya un objetivo implícito en el reconocimiento de esta diversidad existente a nivel federal, local, sectorial, etc.: identificar las propuestas, definiciones y acciones para articularlas, coordinarlas y potenciar los esfuerzos en materia de formación.

---

## V

---

### ANEXO NORMATIVO

A continuación se incluyen los textos de algunas disposiciones constitucionales y legales vigentes en los ordenamientos jurídicos de los países analizados. Se trata de normas que consagran, en los más altos niveles, a la negociación colectiva y al diálogo social como instrumentos apropiados para la regulación de la formación y que no fueron incluidas -aunque sí comentadas y consideradas- en los seis números anteriores de esta serie.

#### **ARGENTINA**

##### **LEY 24.576, de 1995, modificatoria de la Ley de Contrato de Trabajo**

La ley 24.572 incorporó un Capítulo VIII sobre Formación profesional al Título II de la LCT (ley 20.744), a continuación del art. 89 original.

#### TITULO I

#### Capítulo VIII

##### **De la formación profesional**

Artículo s/n.- La promoción profesional y la formación en el trabajo, en condiciones igualitarias de acceso y trato será un derecho fundamental para todos los trabajadores y trabajadoras.

Artículo s/n.- El empleador implementará acciones de formación profesional y/o capacitación con la participación de los trabajadores y con la asistencia de los organismos competentes al Estado.

Artículo s/n.- La capacitación del trabajador se efectuará de acuerdo a los requerimientos del empleador, a las características de las tareas, a las exigencias de la organización del trabajo y a los medios que le provea el empleador para dicha capacitación.

---

Artículo s/n.- La organización sindical que represente a los trabajadores de conformidad a la legislación vigente tendrá derecho a recibir información sobre la evolución de la empresa, sobre innovaciones tecnológicas y organizativas y toda otra que tenga relación con la planificación de acciones de formación y capacitación profesional.

Artículo s/n.- La organización sindical que represente a los trabajadores de conformidad a la legislación vigente ante innovaciones de base tecnológica y organizativa de la empresa, podrá solicitar al empleador la implementación de acciones de formación profesional para la mejor adecuación del personal al nuevo sistema.

Artículo s/n.- En el certificado de trabajo que el empleador está obligado a entregar a la extinción del contrato de trabajo deberá constar además de lo prescripto en el artículo 80, la calificación profesional obtenida en el o los puestos de trabajo desempeñados, hubiere o no realizado el trabajador acciones regulares de capacitación.

Artículo s/n.- El trabajador tendrá derecho a una cantidad de horas del tiempo total anual del trabajo, de acuerdo a lo que se establezca en el convenio colectivo, para realizar, fuera de su lugar de trabajo actividades de formación y/o capacitación que él juzgue de su propio interés.

## **ARGENTINA**

### **LEY N° 24.467 DE 1995 SOBRE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS**

(...)

#### **Sección VII**

#### **Formación profesional**

**Artículo 96.** La capacitación profesional es un derecho y un deber fundamental de los trabajadores de las pequeñas empresas, quienes tendrán acceso preferente a los programas de formación continua financiados con fondos públicos.

El trabajador que asista a cursos de formación profesional relacionados con la actividad de la pequeña empresa en la que preste servicios, podrá solicitar a su empleador la adecuación de su jornada laboral a las exigencias de dichos cursos.

Los convenios colectivos para pequeñas empresas deberán contener un capítulo especial dedicado al desarrollo del deber y del derecho a la capacitación profesional.

(...)

---

## MÉXICO

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(...)

#### TÍTULO SEXTO

##### DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años.
- III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.
- V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.
- VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un Jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios

---

mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

- a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores.
- b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tendrá asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.
- c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.
- d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares.
- e) Para determinar el monto de utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley.
- f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.



---

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 1° de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermería y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simple incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instala-

---

ciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

- XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.
- XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.
- XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.
- XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.
- XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.
- XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario

---

cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, solo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo, y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

- 
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra.
  - h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargo, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, y

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicio:

1. textil;
2. eléctrica,
3. cinematográfica;
4. hullera;
5. azucarera;
6. minera;
7. metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. de hidrocarburos;
9. petroquímica;
10. cementera;

- 
11. calera;
  12. automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
  13. química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
  14. de celulosa y papel;
  15. de aceites y grasas vegetales;
  16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
  17. elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
  18. ferrocarrilera;
  19. maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
  20. vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
  21. tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y
  22. servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;
2. aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y
3. aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

---

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni tres veces consecutivas.
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año.
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.
- VI. Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes.
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.
- IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

- X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

---

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

---

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social y de los componentes de dichas instituciones; y

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

(...)

## MÉXICO

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

(...)

#### Capítulo III Bis

#### De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores

**Artículo 153-A.** Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación y adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría de Turismo y Previsión Social.

**Artículo 153-B.** Para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al artículo anterior les corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de tal adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas.

**Artículo 153-C.** Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.



---

**Artículo 153-D.** Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento de los trabajadores, podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada.

**Artículo 153-E.** La capacitación o adiestramiento a que se refiere el artículo 153-A, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo; salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrá impartirse de otra manera; así como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeñe, en cuyo supuesto, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo.

**Artículo 153-F.** La capacitación y adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella.
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo.
- IV. Incrementar la productividad; y
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

**Artículo 153-G.** Durante el tiempo en que un trabajador de nuevo ingreso que requiera capacitación inicial para el empleo que va a desempeñar, reciba ésta, prestará sus servicios conforme a las condiciones generales de trabajo que rijan en la empresa o a lo que se estipule respecto a ella en los contratos colectivos.

**Artículo 153-H.** Los trabajadores a quienes se imparta capacitación o adiestramiento están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento.
- II. Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos; y
- III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

**Artículo 153-I.** En cada empresa se constituirán Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por igual número de representante de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

---

**Artículo 153-J.** Las autoridades laborales cuidarán que las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores.

**Artículo 153-K.** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los Patrones, Sindicatos y Trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas industriales o actividades, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la propia Secretaría.

Estos Comités tendrán facultades para:

- I. Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades respectivas.
- II. colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas o actividades correspondientes.
- III. Proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes.
- IV. Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento.
- V. Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate; y
- VI. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a los conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto.

**Artículo 153-L.** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, así como las relativas a su organización y funcionamiento.

**Artículo 153-M.** En los contratos colectivos deberán incluirse cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los requisitos establecidos en este Capítulo.

Además, podrá consignarse en los propios contratos el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta, en su caso, la cláusula de admisión.

**Artículo 153-N.** Dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo, los patrones deberán presentar ante la

---

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para su aprobación, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que se haya acordado establecer, o en su caso, las modificaciones que se hayan convenido acerca de planes y programas ya implantados con aprobación de la autoridad laboral.

**Artículo 153-O.** Las empresas en que no rija contrato colectivo de trabajo, deberán someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros sesenta días de los años impares, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, hayan decidido implantar. Igualmente, deberán informar respecto a la constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.

**Artículo 153-P.** El registro de que trata el artículo 153-C se otorgará a las personas o instituciones que satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Comprobar que quienes capacitarán o adiestrarán a los trabajadores, están preparados profesionalmente, en la rama industrial o actividades en que impartirán sus conocimientos.
- II. Acreditar satisfactoriamente, a juicio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tener conocimientos bastantes sobre los procedimientos tecnológicos propios de la rama industrial o actividad en la que pretendan impartir dicha capacitación o adiestramiento; y
- III. No estar ligadas con personas o instituciones que propaguen algún credo religioso, en los términos de la prohibición establecida por la fracción IV del artículo 3° constitucional.

El registro concedido en los términos de este artículo podrá ser revocado cuando se contravengan las disposiciones de esta Ley.

En el procedimiento de revocación, el afectado podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

**Artículo 153-Q.** Los planes y programas de que tratan los artículos 153-N y 153-O, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Referirse a períodos no mayores de cuatro años.
- II. Comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa.
- III. Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa.
- IV. Señalar el procedimiento de selección, a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría.
- V. Especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras; y

---

VI. Aquellos otros que establezcan los criterios generales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Dichos planes y programas deberán ser aplicados de inmediato por las empresas.

**Artículo 153-R.** Dentro de los sesenta días hábiles que sigan a la presentación de tales planes y programas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ésta los aprobará o dispondrá que se les hagan las modificaciones que estime pertinentes; en la inteligencia de que, aquellos planes y programas que no hayan sido objetados por la autoridad laboral dentro del término citado, se entenderán definitivamente aprobados.

**Artículo 153-S.** Cuando el patrón no dé cumplimiento a la obligación de presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas de capacitación y adiestramiento, dentro del plazo que corresponda, en los términos de los artículos 153-N y 153-O, o cuando presentados dichos planes y programas, no los lleve a la práctica, será sancionado conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 992 de esta Ley, sin perjuicio de que, en cualquiera de los dos casos, la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con la obligación de que se trata.

**Artículo 153-T.** Los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación y adiestramiento en los términos de este Capítulo, tendrán derecho a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas, mismas que, autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la Empresa, se harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto del correspondiente Comité Nacional o, a falta de éste, a través de las autoridades del trabajo a fin de que la propia Secretaría las registre y las tome en cuenta al formular el padrón de trabajadores capacitados que corresponda, en los términos de la fracción IV del artículo 539.

**Artículo 153-U.** Cuando implantado un programa de capacitación un trabajador se niegue a recibir ésta, por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, deberá acreditar documentalmente dicha capacidad o presentar y aprobar, ante la entidad instructora, el examen de suficiencia que señale la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En este último caso, se extenderá a dicho trabajador la correspondiente constancia de habilidades laborales.

**Artículo 153-V.** La constancia de habilidades laborales es el documento expedido por el capacitador con el cual el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación.

---

Las empresas están obligadas a enviar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su registro y control, listas de las constancias que se hayan expedido a sus trabajadores.

Las constancias de que se trata surtirán plenos efectos, para fines de ascenso, dentro de la empresa en que se haya proporcionado la capacitación o adiestramiento.

Si en una empresa existen varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que la constancia se refiera, el trabajador, mediante examen que practique la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento respectiva acreditará para cuál de ellas es apto.

**Artículo 153-W.** Los certificados, diplomas, títulos o grados que expidan el Estado, sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal, serán inscritos en los registros de que trata el artículo 539, fracción IV, cuando el puesto y categoría correspondientes figuren en el Catálogo Nacional de Ocupaciones o sean similares a los incluidos en él.

**Artículo 153-X.** Los trabajadores y patrones tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven de la obligación de capacitación o adiestramiento impuesta en este Capítulo.

## **BRASIL**

### **CONSOLIDACIÓN DE LEYES DEL TRABAJO**

(...)

**Art. 476-A.** O contrato de trabalho poderá ser suspenso, por um período de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, observado o disposto no art. 471 desta Consolidação.

§ 1º Após a autorização concedida por intermédio de convenção ou acordo coletivo, o empregador deverá notificar o respectivo sindicato, com antecedência mínima de quinze dias da suspensão contratual.

§ 2º O contrato de trabalho não poderá ser suspenso em conformidade com o disposto no *caput* deste artigo mais de uma vez no período de dezesseis meses.

§ 3º O empregador poderá conceder ao empregado ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, durante o período de suspensão contratual nos termos do *caput* deste artigo, com valor a ser definido em convenção ou acordo coletivo.

---

§ 4º Durante o período de suspensão contratual para participação em curso ou programa de qualificação profissional, o empregado fará jus aos benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador.

§ 5º Se ocorrer a dispensa do empregado no transcurso do período de suspensão contratual ou nos três meses subseqüentes ao seu retorno ao trabalho, o empregador pagará ao empregado além das parcelas indenizatórias previstas na legislação em vigor, multa a ser estabelecida em convenção ou acordo coletivo, sendo de, no mínimo, cem por cento sobre o valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato.

§ 6º Se durante a suspensão do contrato não for ministrado o curso ou programa de qualificação profissional, ou o empregado permanecer trabalhando para o empregador, ficará descaracterizada a suspensão, sujeitando o empregador ao pagamento imediato dos salários e dos encargos sociais referentes ao período, às penalidades cabíveis previstas na legislação em vigor, bem como as sanções previstas em convenção ou acordo coletivo. (NR) (Acrescentado pela Medida Provisória n. 1.879-17, de 23.11.99, DOU 24.11.99).

§ 7º O prazo limite fixado no *caput* poderá ser prorrogado mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arque com o ônus correspondente ao valor da bolsa de qualificação profissional, no respectivo período.” (NR) (Acrescentdo pela MP n. 1.879-17, de 23.11.99 (DOU 24.11.99).

MP n. 1.879-17, de 23.11.99 DOU 24.11.99:

“(…)

**Art. 8º .** Ao empregado com contrato de trabalho suspenso nos termos do disposto no art. 476-A da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT aplica-se o disposto no art. 15, inciso II, da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.

(…)”

## **URUGUAY**

### **LEY N° 16.320 DE 1° DE NOVIEMBRE DE 1992**

Creación en el M.T.S.S. de la Dirección Nacional de Empleo (arts. 316 y siguientes)

Creación de la Junta Nacional de Empleo (arts. 323 y siguientes)

Creación del Fondo de Reconversión Laboral (arts. 325 y siguientes)

---

(...)

**Artículo 316.** Suprimanse los programas y las unidades ejecutoras que se mencionan programa 003 “Estudio, Coordinación y Ejecución de la Política de Recursos Humanos”, unidad ejecutora 003 “Dirección Nacional de Recursos Humanos”, programa 005 “Formulación, Evaluación y Seguimiento de las Políticas de Desarrollo a aplicar por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, unidad ejecutora 005 “Dirección Nacional de Desarrollo Social” y programa 008 “Promoción de Empresa Asociativas y Cooperativas de Trabajadores” unidad ejecutora 008 “Dirección Nacional de Fomento Laboral”.

**Art. 317.** Créanse el programa 003 “Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional” y la unidad ejecutora 003 “Dirección Nacional de Empleo”.

**Art. 318.** Transfiérense al programa 003 “Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional”, las asignaciones presupuestales, recursos humanos y materiales, proyectos de inversión y recursos extrapresupuestales de los programas y unidades ejecutoras que se suprimen por el artículo 316.

**Art. 319.** Créase en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, programa 003 “Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional”, la función de Director Nacional de Empleo. La retribución será la correspondiente a la establecida por el literal E) del artículo 9° de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986. La designación y cese de quien cumplirá la función se realizará por el Poder Ejecutivo y deberá recaer entre funcionarios de los escalafones A y D del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El funcionario designado conservará su cargo presupuestal y todos los derechos inherentes al mismo.

**Art. 320.** Suprímese al vacar los siguientes cargos: en la unidad ejecutora 003 “Director Nacional de Recursos Humanos, el Director Nacional, serie -Recursos Humanos-, escalafón A, grado 16; en la unidad ejecutora 005 “Dirección Nacional de Desarrollo Social”, el de Director, serie -Promoción Social-, escalafón A, grado 14 y el de Director de Promoción y Política Social, serie -Administración-, escalafón C, grado 14; en la unidad ejecutora 008 “Dirección Nacional de Fomento Laboral”, el de Director Nacional de Fomento Laboral, serie -Cooperativismo-, escalafón D, grado 14.

**Art. 321.** El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, adecuará las estructuras de los cargos de este inciso a la nueva estructura programática que se aprueba por la presente ley, sin perjuicio de las facultades del jerarca referidas en los artículos 92 de la Ley N° 13.640, de 26 de diciembre de 1967, 307 de la Ley 13.737, de 9 de enero de 1969, y 17 y siguientes de la Ley N° 16.127, de 7 de agosto de 1990. Si a la fecha de la promulgación de la

---

presente ley aún no estuviera aprobada la estructura de cargos a que refiere el artículo 11 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991, autorizase al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a adecuar su estructura de cargos de acuerdo a lo dispuesto en los artículos precedentes.

**Art. 322.** La Dirección Nacional de Empleo tendrá los siguientes cometidos:

- a) estudiar, investigar, fomentar, coordinar, diseñar, evaluar y gestionar, en su caso, políticas activas de empleo y de formación profesional,  
(Texto dado por el art. 438 de la Ley N° 16.736).
- b) proponer y ejecutar programas y proyectos de orientación laboral y formación profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales,  
(Texto dado por el art. 438 de la Ley N° 16.736).
- c) programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores,
- d) ejercer la supervisión de las empresas privadas de colocación,
- e) proponer ejecutar programas de orientación laboral y profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos o entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales,
- f) desarrollar programas de información acerca de la mano de obra y su evolución,
- g) llevar una nómina del personal recapacitado o beneficiario del sistema de reconversión laboral, de acuerdo a lo que determine la reglamentación a dictarse,
- h) desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios,
- i) implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la utilización de recursos humanos,
- j) actualizar la Clasificación Nacional de Ocupaciones y coordinar con otros organismos la certificación ocupacional.

**Art. 323.** Créase en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Junta Nacional de Empleo que se integrará con tres miembros: Director Nacional de Empleo que la presidirá, uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la organización sindical más representativa y uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del sector patronal (industria, comercio y agro).

La reglamentación a dictarse establecerá su forma de funcionamiento.



---

**Art. 324.** Serán cometidos de la Junta Nacional de Empleo:

- a) asesorar a la Dirección Nacional de Empleo en los cometidos que les fija la presente ley,
- b) diseñar conjuntamente con la Dirección Nacional de Empleo programas o proyectos de capacitación de mano de obra, ya sea directamente o por acuerdo con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras o internacionales,

(Texto dado por el art. 439 de la Ley N° 16.736).

- c) estudiar y medir el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral, proponiendo las medidas correspondientes,
- d) asesorar a requerimiento de otros organismos públicos o entidades privadas, en materia de su competencia,
- e) colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de políticas de desarrollo local, en lo referente a los recursos humanos, coordinando su ejecución con los Gobiernos Municipales y entidades no gubernamentales,
- f) colaborar en el desarrollo de programas de información acerca de la mano de obra y su evolución,
- g) colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de programas de orientación laboral y profesional,
- h) administrar el Fondo de Reconversión Laboral,
- i) estudiar las necesidades de los trabajadores comprendidos en el régimen de la presente ley, definiendo la capacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional. A tales efectos afectará, por resolución fundada y unánime, los recursos que administra, pudiendo destinar hasta un 5% (cinco por ciento) de los mismos para pago de estudios e investigaciones, quedando a dichos efectos facultados para contratar técnicos. (\*1)

(Texto dado por el art. 439 de la Ley N° 16.736).

**Art. 325.** Créase el Fondo de Reconversión Laboral que se integrará con los siguientes recursos:

- a) el 0,25% (cero con veinticinco por ciento) adicional de las retribuciones gravadas por el impuesto creado por el artículo 25 del Decreto-ley N° 15.294, de 23 de junio de 1982, con excepción de los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas, el cual se integrará con los aportes de trabajadores y empleadores por partes iguales.

---

(Texto dado por el art. 417 de la Ley N° 16.736). (\*2)

- b) lo recaudado por la prestación de servicios contratados por terceros relacionados con temas de su competencia,
- c) lo recibido por herencia, donaciones, legados o intereses generados por el depósito de sus fondos,
- d) (Derogado por el art. 423 de la Ley N° 16.736),
- e) lo obtenido por contratos de préstamo con organizaciones internacionales, suscritos por el Poder Ejecutivo, con destino al Fondo de Reconversión Laboral,
- f) lo recaudado por concepto de multas, impuestas por el Poder Ejecutivo por infracciones a la presente ley.

**Art. 326.** Facúltase al Poder Ejecutivo a partir del primero de enero de 1996 a modificar la tasa del 0,25% (cero con veinticinco por ciento), establecida en el literal a) del artículo precedente, no pudiéndose en ningún caso elevar dicho porcentaje máximo.

Dicha potestad podrá ser ejercida por el Poder Ejecutivo, exclusivamente si mediere una recomendación fundada y unánime de la Junta Nacional de Empleo.

(Texto dado por el art. 418 de la Ley N° 16.736). (\*3)

**Art. 327.** Con cargo al Fondo de Reconversión Laboral se atenderán las siguientes erogaciones:

- A) Actividades de formación profesional a través de organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales, o programas de colocación, dirigidas a:
  - 1) trabajadores amparados por el Decreto-ley N° 15.180, de 20 de agosto de 1981 u otros regímenes análogos;
  - 2) trabajadores rurales desocupados;
  - 3) trabajadores en actividad de empresas o sectores que la Junta Nacional de Empleo determine y en especial aquellos que hayan concertado con sus respectivas empresas convenios colectivos que prevean la capacitación;
  - 4) trabajadores de empresas que hayan generado créditos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 330 de la presente ley;
  - 5) otros grupos con dificultades de inserción laboral o con empleo limitaciones, incluidos en programas o proyectos, aprobados por la Junta Nacional de Empleo;

- 
- B) partidas para gastos para el trabajador que se recapacite, cuyo monto y condiciones lo fijará la Junta Nacional de Empleo, no sujetas a tributos de naturaleza alguna;
  - C) actividades dirigidas a la difusión de los programas o proyectos que decida implementar la Junta Nacional de Empleo;
  - D) contratación de técnicos e implementación de estudios e investigaciones destinados a evaluar programas o proyectos gestionados por la Dirección Nacional de Empleo, pudiendo afectar a tales efectos hasta un 5% (cinco por ciento) de los recursos del mismo;
  - E) partidas para gastos de funcionamiento para las representaciones del Sector Empresarial y Trabajador, de 200 UR (doscientas Unidades Reajustables) mensuales por sector, no sujetas a tributos de naturaleza alguna;
  - F) actividades de formación profesional que incluyan el aporte de herramientas y pequeña maquinaria para proyectos productivos económicamente viables, y que atiendan a la inserción o reconversión laboral de personas o grupos de bajos ingresos, pudiendo afectar a tales efectos hasta un 5% (cinco por ciento) de los recursos del mismo;
  - G) creación o apoyo de Entidades de Formación Profesional, tanto en el sector público como privado, en los casos que exista demanda insatisfecha u oferta insuficiente de las existentes;
  - H) actividades tendientes a mejorar la salud ocupacional y las condiciones ambientales de trabajo.

Las resoluciones de la Junta Nacional de Empleo que impliquen la afectación de los recursos que administra, serán adoptadas por unanimidad.

(Texto dado por el art. 419 de la Ley N° 16.736). .

**Art. 328.** Son obligaciones del trabajador:

- a) acudir a las entrevistas de orientación laboral que se dispongan, bajo apercibimiento de no ser incluido o de ser eliminado de la nómina a que se refiere el artículo siguiente;
- b) concurrir a las actividades de formación profesional que se determinen. El no cumplimiento de esta obligación dará lugar a la pérdida de los beneficios otorgados por la presente ley.

**Art. 329.** La nómina de trabajadores que llevará la Dirección Nacional de Empleo comprenderá los trabajadores referidos en el literal A) numerales 1), 2), y 5) del artículo 327 de la presente ley, que aspiren a ingresar o hayan ingresado al sistema previsto en la presente ley.

(Texto dado por el art. 420 de la Ley N° 16.736).

---

**Art. 330.** Para la cobertura de sus vacantes, las empresas podrán acudir a la nómina de trabajadores llevada por la Dirección Nacional de Empleo de acuerdo a las características, perfil y categoría profesional que necesita, estableciéndose un período de prueba que no exceda de 90 días.

Los empleadores que tomen personal de la nómina referida generarán un crédito determinado por la Junta Nacional de Empleo a ser utilizado para la capacitación de otro trabajador de esa empresa.

(Texto dado por el art. 421 de la Ley N° 16.736).

**Art. 331.** La reglamentación a dictarse establecerá las sanciones al empleador en caso de infracción a las obligaciones que le impone la presente ley.

Será de aplicación el régimen sancionatorio establecido en el artículo 289 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.

**Art. 332.** Los programas que se diseñen atenderán preferentemente a los trabajadores desocupados como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión.

Los importes recaudados conforme al literal a) del artículo 325 serán acreditados mensualmente por el Banco de Previsión Social al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con destino al Fondo de Reconversión Laboral y depositados en cuenta especial en el Banco de la República Oriental del Uruguay o en el Banco Hipotecario del Uruguay, según lo determine la Junta Nacional de Empleo, quedando facultada ésta para determinar por unanimidad de sus integrantes y por razones fundadas, el traspaso de los fondos existentes de una institución a otra. El retiro y traspaso de fondos solo se hará efectivo si el recaudo correspondiente se suscribiere en forma conjunta por los tres miembros de la Junta Nacional de Empleo.

(Texto dado por el art. 422 de la Ley N° 16.736).

---

---

---

Este documento  
se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones de Cinterfor  
en Montevideo, abril de 2001

---