

---



---

a p e s p a e l

# ología al la formación

---

Políticas de  
Formación y Desarrollo Social  
Las: conceptual y de aproximación  
empírica de la urugua

Gonzalo Grana

Oficina Internacional del Trabajo

1997

1997

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

GRAÑA, G.

Políticas de empleo, formación y diálogo social: discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo. Montevideo : Cinterfor, 2002.

96 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 8)

Bibliografía: p. 93-94

ISBN: 92-9088-133-X

/POLÍTICA DE EMPLEO/ /NEGOCIACIÓN COLECTIVA/  
/FORMACIÓN PROFESIONAL/ /CONCERTACIÓN SOCIAL/  
/ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO/ /URUGUAY/ /PUB CINTERFOR/

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

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.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

---

---

## ÍNDICE

---

PRÓLOGO .....	7
Aclaración .....	11
Introducción .....	13
PRIMERA PARTE	
1. Formación profesional y empleo .....	17
1.1 La creciente importancia de la formación profesional .....	18
1.2 Desafíos para los sistemas de formación profesional .....	20
1.3 Algunas tendencias en la configuración de los sistemas públicos de empleo .....	22
2. Diálogo social sobre formación profesional .....	25
2.1 Aproximación a una definición de diálogo social en los sistemas de relaciones laborales .....	25
2.2 Del porqué del diálogo social sobre formación profesional .....	28
2.3 Potencialidades del diálogo social en este campo .....	30
SEGUNDA PARTE	
3. Políticas activas de empleo y formación profesional en el Uruguay ...	35
3.1 Antecedentes y evolución .....	35
3.2 El Sistema de Capacitación Laboral .....	38
3.3 El nuevo papel de la DINAE .....	39
3.4 La Junta Nacional de Empleo: expresión de diálogo social sobre formación .....	41
3.4.1 Principales programas de la DINAE .....	42
3.4.1.1 El Programa de Reconversión Laboral para Trabajadores amparados al Seguro de Desempleo .....	42
3.4.1.2 El Programa Projovent y la legislación en materia de formación y empleo de jóvenes .....	44
3.4.1.3 Otros programas de la DINAE .....	48
3.5 La evaluación por parte de los actores .....	50
3.5.1 Del accionar de la Junta Nacional de Empleo .....	51

---

3.5.1.1 El representante del Gobierno .....	54
3.5.1.2 El representante de los trabajadores .....	59
3.5.1.3 El representante de los empleadores .....	60
3.5.2 De la calidad del diálogo y el relacionamiento con los interlocutores .....	63
3.5.3 ¿Qué y cuánto es “lo necesario”? .....	65
4. La negociación colectiva sobre formación profesional a nivel de empresa: el caso de Fanapel .....	71
4.1 Descripción y análisis de un proceso .....	71
4.2 Evaluando el relacionamiento entre los actores .....	76
TERCERA PARTE	
5. Síntesis y conclusiones .....	81
Cronograma de las entrevistas .....	91
BIBLIOGRAFÍA .....	93

---

## PRÓLOGO

---

Las crisis, los cambios tecnológicos, las nuevas modalidades de organización del trabajo y la actual dimensión del mercado global han tenido un impacto profundo en los sistemas de relaciones laborales de América Latina, más sensibles por sus debilidades estructurales a las grandes mutaciones de la economía.

Las transformaciones operadas –en especial, la privatización de vastas áreas del Estado y la alta competitividad empresarial– han expulsado enormes contingentes de trabajadores del sector estructurado de la economía. En este proceso la formación y la *empleabilidad* (como expresión de la potencialidad formativa del individuo) han favorecido a los trabajadores calificados frente a aquellos que no tienen calificaciones.

Si bien ha existido tradicionalmente en nuestro país, como en otros de la región, un moderado interés de los actores sociales en la formación y entrenamiento laboral, también es cierto que aparecen signos de una nueva conciencia sobre estos temas y su estrecha vinculación con el empleo. Surgen nuevas ideas y líneas de acción para valorizar la formación profesional y considerar el trabajo como un recurso productivo en el cual es necesario invertir.

El principal desafío en materia de formación profesional y empleabilidad en América Latina es el de promover en los actores sociales la conciencia de su rol, no solo en las cuestiones del empleo evaluadas en términos cuantitativos, sino también en la búsqueda de la calidad del mismo. Para ello no es posible disociar la formación profesional del diálogo social. Es más, en el actual modelo de producción solo es posible alcanzar una formación laboral que logre integrarse al proceso productivo, a través de la participación conjunta de los actores sociales en los planes y objetivos de la misma. Como han destacado Ermida Uriarte y Rosenbaum Rimolo, es necesario promover instrumentos participativos en esta materia, como “dosis de democratización en la planificación y el desarrollo de la formación profesional” (*Formación profesional en la negociación colectiva*, Montevideo, 1998).

Gonzalo Graña, que forma parte de una joven generación de investigadores de las relaciones de trabajo, elige como objeto de sus reflexiones *el papel del diálogo social en las políticas de empleo y formación profesional*, con especial referencia al caso uruguayo. La actualidad del tema, la necesidad de opiniones fundadas y de investigaciones serias en la búsqueda de objetivos imprescindibles para

---

el desarrollo social, el análisis reflexivo sobre la validez del diálogo social, en un contexto donde se manifiestan cada vez más tendencias hacia la polarización de roles y actitudes de los actores sociales, justifican una lectura atenta y detenida del texto.

El autor divide su trabajo en tres partes. En la primera examina la creciente importancia de la formación profesional en el actual sistema de relaciones laborales y los desafíos que ella plantea. En este contexto, señala las tendencias en materia de sistemas públicos de empleo y las razones que justifican el diálogo social sobre la formación profesional, destacando que la formación profesional es un *derecho subjetivo* del ciudadano/trabajador, reconocido en Declaraciones Internacionales y Constituciones y por lo tanto debe ser instrumentada entre los actores del sistema. También destaca que en esta compleja materia toda norma consensuada recibirá una mayor adhesión por parte de los actores, que son en definitiva quienes tendrán que cumplirla.

En la segunda parte, estudia las políticas activas de empleo y formación profesional en el Uruguay. Luego de reseñar un cuadro histórico evolutivo de las mismas, se detiene en el rol de la Dirección Nacional de Empleo y de la Junta de Empleo (órgano tripartito), como expresión de diálogo social en materia de formación a nivel *macro*. El autor, además de sus consideraciones personales, vierte en el trabajo las opiniones de los representantes de los actores sociales (Gobierno, trabajadores y empleadores), lo cual permite conocer de modo directo el pensamiento de los interlocutores sociales, que marcan en definitiva el espacio y las posibilidades del diálogo social en la materia.

El análisis de un caso especialmente interesante de negociación colectiva sobre formación profesional –el caso Fanapel– constituye un ejemplo rico de interés en su aproximación “empírica” (como señala el título del libro) de la temática en estudio. El autor elige –como él mismo expresa– una “experiencia de diálogo social en el nivel de mayor desagregación en el cual este puede desarrollarse: la empresa” y analiza el proyecto actuado por las partes en forma conjunta con la JUNAE y asistencia técnica de Cinterfor/OIT. También en este caso, la opinión de los propios actores enriquece la evaluación del proceso estudiado.

Finalmente en la tercera parte el autor presenta sus propias reflexiones finales; pero no limitándose a ellas, propone la hipótesis que “el diálogo social sobre formación profesional tiene efectos positivos sobre el diálogo y el relacionamiento entre los interlocutores sociales en otros campos”. A diferencia de otros estudios, en que las conclusiones se limitan a un breve resumen de lo expresado por el autor en su obra, en el presente trabajo Graña se extiende durante varias páginas, profundizando las líneas de debate trazadas en torno a los temas tratados.

De la lectura general del libro se extraen diversas ideas que provocan en el lector ulteriores reflexiones. Entre ellas, como lectores que hemos sido del texto, podemos destacar:

---

1. La relevancia de la participación de los actores sindical y empresarial en la planificación de las políticas de empleo en general, y en las de formación profesional.

2. La importancia de la existencia de instancias de diálogo social formales, orgánicas y duraderas en el tiempo, para el tratamiento de aquellos temas.

3. La importancia y la necesidad de dar continuidad en el tiempo a los programas y acciones implementados para la consecución de los objetivos de las políticas de empleo y formación y la problemática que plantea la interrupción de estos programas, como aconteció en el caso del Programa de Reconversión Laboral de la Junta Nacional de Empleo.

4. El hecho que el “diálogo social” es una actitud posible de los actores en su relacionamiento en un sistema laboral. Creemos –especialmente luego del fracaso de algunos episodios de concertación social y de la suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios– que en nuestro país se ha producido un retroceso en la búsqueda del consenso de los interlocutores sociales, lo que en nuestro sentir, contribuye a la polarización y disenso de las partes que componen el sistema, con las consecuencias políticas y sociales que están a la vista. Debemos como intelectuales, como investigadores, como universitarios promover el Diálogo Social, como forma de convivencia en un sistema, que no compromete solo a los trabajadores, sino a toda la ciudadanía. Las experiencias de diálogo social en torno a temas urgentes y concretos –como precisamente el de la formación profesional y las políticas de empleo– no deben agotarse en estos objetivos, sino constituirse en plataforma desde la cual proyectarse a otros ámbitos de debate, donde es indispensable una cultura del consenso.

Nos felicitamos con el autor, porque al abordar el tema de la formación y el diálogo social, no solo nos brinda un conjunto de informaciones y reflexiones indispensables a todos los operadores del sistema de relaciones laborales, sino porque también nos contagia con su entusiasmo, con su estilo de búsqueda de la información de campo, con su valoración de experiencias a nivel nacional (JUNAE) y empresarial (Fanapel), con las deducciones que sabe extraer del examen empírico. En definitiva, un libro para leer, reflexionar y actuar.

Juan Raso Delgue



---

---

## ACLARACIÓN

---

La versión original de este trabajo fue presentada por el autor como Memoria de grado de la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

El lector debe tener en cuenta que el trabajo fue elaborado, casi en su totalidad, durante los meses de enero y febrero de 2001. Este es un aspecto importante a considerar al momento de leer esta publicación, puesto que en el período que va desde su elaboración hasta su publicación, han ocurrido importantes cambios en alguno de los organismos cuyo accionar se describe y analiza aquí.

Al margen de los cambios acaecidos fundamentalmente como resultado de eventos políticos y condicionantes económicas durante el lapso que separa la elaboración del texto, de su publicación, se estima que este mantiene su calidad de aporte al estudio y a la comprensión del papel que el diálogo social desempeña en el campo de las políticas de empleo y la formación en el Uruguay.

Gonzalo Graña  
Abril de 2002

---

---

## INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo está estructurado en torno a dos ejes temáticos, que en determinado momento se enlazan, se funden y se tornan uno solo: la formación profesional, el diálogo social, el ***diálogo social sobre formación profesional***.

En contextos de altas tasas de desempleo abierto y de subempleo, de crecientes exigencias de formación e instrucción por parte de empresas que enfrentan nuevos desafíos en materia de productividad y competitividad, en sistemas de relaciones laborales en los cuales las relaciones contractuales se flexibilizan y donde lo único seguro para muchas personas pasa a ser lo inestable de sus empleos, la formación profesional de la fuerza laboral –tanto la ocupada como aquella que se encuentra desocupada– ha visto renovada su relevancia e incrementada su importancia cuando se aborda el tema del mercado de empleo y del mundo del trabajo en términos más generales.

Una de las formas a través de las cuales se manifiesta la creciente importancia y centralidad que adquiere la formación profesional con relación al mundo del trabajo, es en su transformación, de forma cada vez más frecuente, en objeto de diálogo social en distintos niveles: nacional, por sectores o ramas de actividad, a nivel de empresa, e inclusive, en los últimos años, a nivel supranacional. Los actores del mundo laboral reconocen la estrecha relación existente entre la formación y temas tales como la productividad y competitividad de las empresas, los salarios y las carreras funcionales de los trabajadores, por nombrar solo algunos; y es así que la formación se convierte en materia de la negociación colectiva, como ejemplo del tipo de diálogo social más reconocido y prestigioso.

A esto puede agregarse que el impulso al diálogo social sobre formación ha venido siendo parte de las estrategias que desde los gobiernos y los sistemas políticos de algunos países de nuestra región se han implementado con el fin de dotar a los sistemas de formación de mayor pertinencia y adecuación a las necesidades reales de los sistemas productivos, así como del apoyo político y el efectivo involucramiento de los interlocutores sociales con los organismos e instituciones que los conforman.

El trabajo consta de tres partes. La primera, constituida por los capítulos 1 y 2, está dedicada al abordaje conceptual de los temas estructurantes del mismo: la

---

formación profesional, el diálogo social –en términos generales– y el diálogo social sobre formación profesional.

En el primer capítulo se describen y analizan los motivos por los cuales la formación ha adquirido el papel central que actualmente tiene en el mundo del trabajo, planteando este fenómeno tanto desde la perspectiva de las empresas, como desde el punto de vista del trabajador individual. Seguidamente, se plantean los desafíos impuestos a los sistemas nacionales de formación como consecuencia, entre otras cosas, del acelerado ritmo de la innovación tecnológica –que rápidamente vuelve obsoletos a muchos aprendizajes–, de la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia de los fondos invertidos en la formación y de las necesidades de atención diferenciada a algunos grupos sociales particularmente desaventajados en el mercado de trabajo. La tercera parte del capítulo está dedicada al abordaje de lo que constituyen algunas tendencias en la configuración de los sistemas públicos de empleo, esto es, la forma como los distintos organismos que ejecutan acciones relacionadas al mercado de trabajo y la situación laboral de la población se articulan para desempeñar de forma más eficiente sus tareas.

El segundo capítulo aborda, en primer lugar, la temática del diálogo social en los sistemas de relaciones laborales, empezando por intentar establecer claramente el alcance que al término se le dará aquí, hecho que se estima necesario por la cantidad de acepciones diferentes que el autor ha encontrado del mismo. En segundo término, se realiza una justificación de porqué se estima que el diálogo social puede –y debe– abordar el tema de la formación profesional. La argumentación es fundamentalmente de carácter jurídico, y parte de la base de que la formación profesional es un derecho subjetivo de los trabajadores. Se presentan, también, argumentos de otra índole, sobre la conveniencia de que la formación sea objeto de diálogo social, pero estos son de características diferentes, en el sentido de que pueden existir puntos de vista u opiniones divergentes sobre si es conveniente o no lo es, y no tienen la fuerza que tiene lo indiscutible de los derechos consagrados. El capítulo concluye con una sección destinada a la discusión –no al testeo– de una hipótesis según la cual el diálogo social sobre formación profesional puede estimular y fomentar el diálogo social en torno a otros temas y en ámbitos distintos al cual se desarrolló el primero, a través de un mecanismo de acostumbamiento y “gimnasia dialoguística” por parte de los actores, así como del mayor conocimiento personal y la construcción de lealtades recíprocas entre representantes de los interlocutores sociales.

La segunda parte del trabajo, compuesta por los capítulos 3 y 4, está dedicada al abordaje de lo que constituyen dos experiencias de diálogo social sobre formación extraídas de la realidad uruguaya.

La primera de ellas, analizada en el capítulo 3, ejemplifica el diálogo social en su mayor extensión –dejando por fuera el diálogo social supranacional–, esto

---

es, aquellas instancias tripartitas de alcance nacional, y es el caso de la Junta Nacional de Empleo. El capítulo comienza con la presentación de lo que son los dos órganos articuladores de las políticas activas de empleo en nuestro país: la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo, ambas en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se describen sus distintos órganos y las funciones que estos desempeñaron desde el momento de su creación, en 1992, hasta comienzos del año 2000, momento en que se decidiera suspender las acciones formativas del principal programa de capacitación financiado por la JUNAE, el Programa de Reconversión Laboral para Trabajadores amparados al Seguro de Paro. Este hecho motivó la renuncia del entonces Director Nacional de Empleo (Esc. Guillermo Dutra) y constituye el fin del período de referencia de este trabajo. Es decir que aquellas actividades desarrolladas por la DINAE durante el año 2000, y lo que va del 2001, no constituyen en este caso objeto de estudio, y la JUNAE, por su parte, mantuvo un nivel de actividad menor que lo que le es habitual, puesto que los programas que lleva adelante funcionaron de forma muy limitada. Luego de una presentación de los programas que desarrolló la DINAE durante el período de referencia, ya fuera de forma autónoma o asociada a otras entidades, se analiza la evaluación que hacen los representantes de los actores sociales en la Junta tanto de las acciones desarrolladas por esta en el campo de la formación, como de la evolución de la calidad del diálogo al interior del organismo y de la facilidad o dificultad con la cual se alcanzaban los acuerdos y los consensos.

El capítulo 4 por su parte está dedicado a la presentación, análisis y evaluación de una experiencia de diálogo social en el nivel más desagregado en el cual este se puede dar: a nivel de empresa. Se considerará el proceso de negociación y gestión bipartita de la capacitación laboral que se desarrolló en la empresa papelera Fanapel. Este es un caso paradigmático –prácticamente el único– de negociación y gestión bipartita de la formación a nivel de empresa en nuestro país, y hay que tener cuidado, por lo tanto, de no cometer el error de pensar que constituye un ejemplo, exitoso, de una práctica ampliamente diseminada. Este caso desafortunadamente constituye la excepción, no la norma. Al igual que en el capítulo anterior, cuando se analizaba el caso de la JUNAE, en este se presentará también, y allí reside el principal interés del autor, la evaluación e interpretación que hacen los actores del proceso que llevaron adelante de forma conjunta, y su punto de vista sobre las razones por las cuales un proceso como este ha podido desarrollarse en esa empresa y no en otras.

En la tercera y última parte se presentan las conclusiones a las cuales se ha arribado como resultado de la elaboración de este trabajo.

La metodología utilizada para recabar la información fue de dos tipos: por un lado, una revisión bibliográfica, que incluyó libros, documentos, informes y otros tipos de publicaciones producidos por una diversidad de entidades, y que fueron tanto de carácter teórico como descriptivo de experiencias particulares.

---

Por otro lado, y de acuerdo a los objetivos principales del autor, se realizaron una serie de entrevistas con personas involucradas en las instituciones y procesos analizados, así como con informantes cuya opinión en torno a alguna temática se consideraba de particular relevancia. Estas entrevistas permitieron conocer la opinión de los protagonistas de los procesos que estaban siendo analizados y las diferentes interpretaciones que son plausibles de efectuarse en torno a un mismo hecho, dependiendo de la perspectiva y los antecedentes del actor.

---

## PRIMERA PARTE

---

### 1

---

#### Formación profesional y empleo

A la formación profesional, en sus variantes de formación profesional inicial, formación ocupacional y formación continua, se le viene asignando un papel cada vez más relevante en el combate contra el desempleo y como medio de minimizar las consecuencias negativas que pueda tener la innovación tecnológica y la reorganización del trabajo en las empresas, sobre la situación laboral de los trabajadores en actividad.

La formación profesional ha adquirido un papel importante dentro de las denominadas políticas **activas** de empleo, que son, del conjunto de instrumentos y acciones que han sido implementados y desarrollados para hacer frente al elevado nivel de desempleo que enfrentan los países de todas las regiones –casi sin excepciones–, aquellos cuyo objetivo es lograr la inserción o reinserción de la persona en el mercado de trabajo<sup>1</sup>. Esta denominación se establece en contraposición con las políticas **pasivas**, diseñadas para contrarrestar, en quien la padece, las consecuencias de la situación de estar desocupado (fundamentalmente se refiere al seguro de desempleo y otro tipo de mecanismos de cobertura social para quienes no tienen ingresos). Las políticas activas y pasivas conforman el conjunto de las políticas de empleo.

---

<sup>1</sup> La denominación de políticas **activas** de empleo puede en algunos casos llevar a malos entendidos en cuanto a su alcance, puesto que puede inducir a pensar que son políticas que crean empleo. Desde el punto de vista del autor no es este el caso en los países de nuestra región, ni en el del Uruguay en particular, donde las políticas activas de empleo en la enorme mayoría de los casos consisten en instrumentos que buscan la inserción laboral del trabajador desocupado –propia mente dicho o buscador de trabajo por primera vez–, pero que no crean, por sí mismas, más fuentes de trabajo. No es este el caso en otras regiones, donde del conjunto de políticas activas de empleo forman parte programas de crédito para la creación de nuevas empresas, así como el empleo subvencionado de trabajadores desocupados en organismos públicos o en empresas privadas. En este sentido, no debe confundirse los resultados de un programa en particular con los efectos del mismo en el mercado de trabajo en su conjunto. Es decir, y por poner un ejemplo, que de un programa de capacitación haya quince personas que al finalizar, y como resultado de su participación en el mismo, logran un empleo, no significa que se hayan creado esos puestos como resultado del programa.



---

### **1.1 La creciente importancia de la formación profesional**

La creciente importancia de la formación profesional con relación al tema del empleo puede ser vista desde la perspectiva de las empresas y desde la perspectiva de los trabajadores, tanto de aquellos que están ocupados como de quienes están procurando un empleo.

Desde la perspectiva de las unidades productivas, esto es, de las empresas, la creciente necesidad de trabajadores capacitados viene dada por el efecto combinado de tres fenómenos interrelacionados: la globalización de las relaciones económicas y comerciales, con la creciente desaparición de barreras y protecciones arancelarias y la tendencia a la conformación de mercados supranacionales; la innovación tecnológica aplicada a la producción y; la reorganización de los sistemas productivos.

La globalización de la economía, que es a la vez causa y efecto de la innovación tecnológica, ha impuesto, y sigue imponiendo cada vez más, importantes exigencias a las empresas en materia de productividad y competitividad, ya que para cierto tipo de productos y servicios la competitividad ya no se mide en términos de mercados nacionales, sino que la competitividad debe ser internacional. Este requerimiento de aumento de competitividad produce la necesidad de alcanzar crecientes niveles de productividad, tanto del capital como del trabajo, lo cual es muchas veces el motor de la innovación tecnológica de las empresas y de la necesidad de organizar la producción de manera de optimizar los recursos de que se dispone.

En lo referente a la innovación tecnológica, la OIT<sup>2</sup> sostiene que existe una fuerte asociación entre la incorporación de tecnología en las empresas y el aumento de los niveles de instrucción y formación que son requeridos a los recursos humanos. Este fenómeno puede darse tanto en el acceso a un empleo, como en el caso, quizás más evidente, de la necesidad de capacitación “en” la empresa, en momentos de incorporación de nueva tecnología y recambio del parque de maquinaria<sup>3</sup>.

El sistema de trabajo tradicional con puestos claramente definidos, una estricta división de las tareas a realizar en función de dichos puestos, y el control y

---

<sup>2</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación*. OIT. Ginebra, 1998.

<sup>3</sup> Cabe señalar que hay enfoques diferentes sobre este fenómeno, que sostienen que el hecho de que las empresas exijan mayores niveles de instrucción y de formación obedece a la “pérdida de valor de cambio” de la formación y a que, en un contexto de alto desempleo y una población con altos niveles educativos, los empleadores pueden imponer requerimientos educativos muy superiores a los realmente necesarios para el desarrollo de tareas muchas veces altamente normalizadas y pautadas de antemano. Al respecto ver Consejo Económico y Social (CES): *¿Sirve la formación para el empleo?*. Madrid, 2000, referente al caso español.

---

supervisión a cargo de personal específicamente dedicado a tales funciones está cambiando, como resultado también de la necesidad de aumentar la competitividad de las empresas, a través, entre otras cosas, del logro de una gran flexibilidad que permita dar repuesta a los cambiantes requerimientos de los clientes, del aumento de la calidad de los productos y servicios ofrecidos, y de la disminución de los costos de los mismos.

Estos objetivos están siendo perseguidos a través de nuevas formas de organización de los procesos productivos, entre cuyas características pueden mencionarse: el trabajo en equipo, donde este adquiere un elevado nivel de autonomía y frecuentemente está encargado de un producto que es “el producto del equipo”; la implantación de nuevos mecanismos de control de la calidad en los procesos de las empresas (gestión de la calidad total); reducción de las jerarquías, dotando a los trabajadores de mayor autonomía, responsabilidades y poder de decisión sobre algunos aspectos puntuales de los procesos productivos<sup>4</sup>.

Todas estas características de los procesos de producción implican mayores requerimientos formativos a los trabajadores, así como un mayor involucramiento de estos con los fines de la empresa, donde se busca que el personal “se ponga la camiseta” o considere que “estamos todos en un mismo barco”.

Los fenómenos que se han descrito respecto de las causas de la necesidad creciente por parte de las empresas de poseer trabajadores capacitados pueden verse, también, desde la óptica de las personas que forman parte de la población económicamente activa de un país.

Es así que en mucha de la literatura sobre la vinculación entre la formación y el empleo se habla de la “empleabilidad” de los trabajadores, haciendo referencia al nivel formativo que debe tener una persona para poder acceder a un puesto de trabajo o para mantener el que ya tiene. Este enfoque tiene, a juicio del autor, un riesgo, y es que puede llevar a traspasar al trabajador individual la responsabilidad por una eventual situación de desempleo en un contexto de falta de empleo generalizado, y llevar a aquel a buscar en sí mismo las causas de tal situación, cuando estas se encuentran en el funcionamiento general del mercado de trabajo y es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

Los requerimientos de formación de los trabajadores que efectúan las empresas, sean estos fruto de las exigencias reales del tipo de trabajo a realizar o sean fruto de la falta de empleo y la consiguiente “pérdida de valor de cambio” de la educación, se transmiten a la población, llevando a que cada vez mas sean necesarios altos niveles educativos y formativos para poder acceder a un empleo de calidad medianamente buena en el sector formal.

---

<sup>4</sup> Las consideraciones arriba escritas pueden sonar casi a deducciones teóricas, abstractas y alejadas de la realidad si solamente se tiene en cuenta el caso uruguayo, donde la innovación tecnológica y las nuevas formas de organización del trabajo no son el común denominador de las empresas.

---

Existen grupos en la sociedad que pueden dedicar tiempo y recursos a procurar dicha educación y formación, y de este modo aumentar sus posibilidades de acceder a un empleo de calidad, pero simultáneamente existen colectivos para los cuales es particularmente difícil acceder a un empleo de calidad (con todo lo que ello implica en términos de salario, estabilidad, cobertura social, posibilidades de ascenso, etcétera) y para los cuales es extremadamente dificultoso salir del círculo vicioso generado por la falta de ingresos, la imposibilidad de dedicar tiempo y recursos a adquirir educación formal o formación profesional (tiempo por la necesidad de trabajar y recursos porque no los tienen) y la consiguiente imposibilidad de adquirir un buen puesto de trabajo. Las relaciones de trabajo precarias e inestables son un factor que afecta de forma muy negativa la propensión tanto de empleadores como de trabajadores a invertir en formación, dado que para los primeros la rentabilidad de la formación es baja –puesto que la rentabilidad de la formación depende fuertemente de la duración futura del empleo de la persona en la empresa–; y el trabajador, por su parte, tendrá un nivel de ingreso que no le permitirá invertir en su formación, independientemente de la rentabilidad de la misma.

Para que la formación profesional cumpla adecuadamente su función en tanto herramienta de las políticas activas de empleo, es necesario que la misma esté articulada en forma de un sistema, donde los esfuerzos y las iniciativas que se lleven a cabo por los distintos actores no constituyan empujes aislados, fruto de impulsos o intuiciones individuales, sino que las acciones formativas obedezcan a una visión de conjunto de la sociedad y el sistema productivo, desarrolladas sobre la base del conocimiento del mercado de trabajo, de su funcionamiento y las tendencias de los distintos sectores o ramas de actividad, y con una concepción que integre las necesidades inmediatas con la planificación de mediano y largo plazo.

### ***1.2 Desafíos para los sistemas de formación profesional***

Para que los sistemas de formación profesional puedan cumplir con los cometidos para los cuales son montados, fundamentalmente suministrar al sistema productivo una fuerza de trabajo con la capacitación requerida por el mismo, garantizando simultáneamente la empleabilidad de los trabajadores –partiendo de la base de la advertencia formulada arriba con relación a este concepto–, es necesario que enfrenten exitosamente una serie de desafíos. Estos vienen planteados fundamentalmente por la necesidad de adecuar la formación a los permanentemente cambiantes requerimientos del sistema productivo, así como por la necesidad de ofrecer dicha capacitación de la forma más eficiente y adecuada que sea posible, teniendo en cuenta, en todo momento, que existen necesidades diferentes por parte de grupos sociales distintos.

---

De acuerdo a OIT<sup>5</sup>, entre los lineamientos generales que deben guiar la configuración de los sistemas nacionales de formación, se destacan los siguientes:

- La **coparticipación social**, esto es, la participación e involucramiento en los sistemas de formación de los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Esto contribuiría a garantizar la idoneidad, adecuación y pertinencia de la formación respecto de las necesidades de los sectores productivos, así como a garantizar la transparencia y la defensa de los intereses de los distintos sectores en torno a temas delicados y donde pueden haber intereses encontrados, tales como la certificación de competencias. La participación de los interlocutores sociales en los sistemas de formación brinda, además del punto señalado por OIT, un mayor respaldo político a las medidas que se tomen desde el gobierno en este campo.

- La **cofinanciación**, lo cual implica que no tenga que financiarse toda la formación profesional que se desarrolla en un país por parte del Estado, sino que existan incentivos para que el sector privado también participe de la financiación de la misma. Además del esfuerzo por demostrar la utilidad de la formación al sector empleador, uno de los mecanismos a través de los cuales se ha intentado incentivar este hecho es a través de la exoneración tributaria, donde las empresas pueden descontar de los impuestos que pagan, parte del dinero invertido en la capacitación de su mano de obra. Obviamente un mecanismo de este tipo sólo es relevante cuando se está hablando de formación continua, no así de formación inicial o para personas desocupadas, segmentos para los cuales es necesario buscar otros mecanismos que incentiven la financiación privada.

- La **certificación**: que los conocimientos que posee una persona, tanto aquellos que fueron adquiridos en el sistema de formación o educativo formal, como aquellos adquiridos en el trabajo, se puedan certificar, y por lo tanto que se tornen transferibles, es decir, reconocidos en todos los ámbitos laborales y formativos de un país. Esto debe complementarse con mecanismos que faciliten el pasaje de la formación profesional a la educación formal y viceversa, tendiendo puentes entre los distintos sistemas y estimulando por otra parte la formación y la educación a lo largo de toda la vida.

- La **calidad**, en el sentido de que los proveedores de formación tengan un estricto control de la calidad de la formación que ofrecen, así como de la pertinencia de la misma. Hay experiencias de países donde uno de los requisitos impuestos a las instituciones (o a determinados programas) de formación es que logren insertar no menos de una determinada proporción de los participantes de sus cursos, y donde aquellas que no cumplen con los requisitos mínimos no reciben el total de la financiación que había sido acordada entre el organismo

---

<sup>5</sup> Oficina Internacional del Trabajo, ob. cit.

---

financiador (usualmente estatal) y la entidad capacitadora<sup>6</sup>. También hay casos de instituciones que intentan certificar la calidad de sus procesos formativos a través de la obtención de un certificado ISO.

- La **eficiencia** de la inversión en formación, en el sentido de sacar el mayor provecho posible de la misma, a través de la ejecución de la formación a cargo de entidades privadas con conocimiento de la realidad local y sus necesidades formativas particulares. También es creciente la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de los recursos destinados a la formación.

El hecho de que sean agentes privados quienes ejecuten la formación en muchos ámbitos, no debe significar, siguiendo este enfoque, la retirada del Estado. Su presencia es percibida como necesaria, tanto para articular en un sistema a las instituciones privadas, cuanto para fiscalizar que los lineamientos generales del sistema estén siendo seguidos por los actores privados. A esto habría que agregar, en lo referente a qué formación se brinda, que el Estado debe participar también para garantizar que aquella formación que no es brindada por las instituciones privadas (porque requiere una inversión demasiado costosa, porque no es percibida como rentable o como fruto de cierto “cortoplacismo” del mercado) pueda ser adquirida por aquellas personas que la necesitan.

Debe también agregarse, siguiendo a Cinterfor/OIT<sup>7</sup>, y teniendo en cuenta lo dicho en relación a la dificultad de inserción laboral de ciertos grupos sociales, que los sistemas de formación deben tener en cuenta las necesidades específicas y las condiciones en las cuales se encuentran dichos grupos, estableciendo condiciones de acceso a la capacitación e incentivos para la concurrencia a la misma que permitan a dichos grupos mejorar su situación en el mercado de trabajo.

Así como las instituciones –públicas y privadas– que brindan formación y capacitación laboral deben estar articuladas de manera de conformar un Sistema de Formación, así también la formación profesional –cuando es considerada como elemento constituyente de las políticas de empleo– debe estar articulada de forma sistémica con otras instituciones u organismos vinculados a los temas laborales, conformando lo que ha dado en llamarse sistemas (o servicios) públicos de empleo.

### ***1.3 Algunas tendencias en la configuración de los sistemas públicos de empleo***

Los sistemas públicos de empleo están compuestos por el conjunto de organismos, instituciones e instrumentos, que desarrollan acciones en el campo de las

---

<sup>6</sup> En el Uruguay el Programa Projovent, sobre el cual se volverá mas adelante, tiene un mecanismo de este tipo.

<sup>7</sup> Cinterfor/OIT, *Nuevos roles del Estado y otros actores en la formación: articulación de lo público y lo privado*. Reunión Consultiva Tripartita sobre el Desarrollo de Recursos Humanos y la Formación para una selección de países de América Latina. Montevideo, 1999.

---

políticas activas y pasivas de empleo: las agencias de intermediación de mano de obra; los organismos encargados de la administración del pago de los servicios financieros de seguro por desempleo; los órganos encargados de remitir, o de acercar, a las personas desocupadas al conjunto de instituciones que ofrecen los programas desarrollados como parte de las políticas activas de empleo; las entidades públicas y privadas que constituyen el nexo con la población objetivo, por ejemplo, las instituciones de formación profesional.

De acuerdo a OCDE<sup>8</sup>, la tendencia en materia de las estrategias adoptadas con el fin de optimizar las acciones que son emprendidas en la lucha contra el desempleo pueden resumirse en las siguientes cuatro:

1. Integración de las tres funciones principales de los sistemas públicos de empleo. En una serie de países se han integrado, en una sola institución, las tres funciones de mayor importancia de los sistemas públicos de empleo, a saber: la intermediación de mano de obra, esto es, la acción de recolección de información sobre puestos de trabajo en los distintos sectores o ramas de actividad y la comunicación de su existencia a personas que buscan trabajo y que tienen un perfil profesional adecuado o compatible con el puesto encontrado; la administración de los servicios financieros –seguro de desempleo, a los cuales los trabajadores que han perdido sus fuentes de trabajo tienen derecho (o tendrían derecho, dependiendo de los casos); establecer el nexo entre los trabajadores que tienen derecho (y en algunos casos la obligación) a participar en programas de políticas activas de empleo– lo cual refiere principalmente a servicios de ayuda en la búsqueda de trabajo y cursos de capacitación y recalcificación profesional, y las agencias y entidades que brindan dichos servicios.

2. Implementación de medidas coherentes, adecuadas y pertinentes para distintos grupos o colectivos de desempleados. Este punto hace referencia al hecho de que no puede esperarse que los mismos instrumentos den iguales resultados para grupos (o individuos) cuyas características sociales y perfiles laborales son muy heterogéneos. Es decir, lo que puede dar resultados para unos puede no ser lo ideal para otros. Se han propuesto diferentes mecanismos, para evaluar qué medidas conviene implementar en las diferentes fases del desempleo de una persona, que comparten la característica de proponer que cuanto más focalizada sea la atención a las personas desocupadas, esto es, cuanto más los instrumentos hayan sido diseñados pensando en ese grupo en particular, mejor; el ideal sería, sin lugar a dudas, que todas las medidas fueran diseñadas de forma personalizada. No hace falta insistir sobre los crecientes costos que significan los programas cuanto más focalizados sean estos. Se sostiene aquí que en todos los casos en los cuales se ha hecho algún tipo de medición sobre los resultados de los programas,

---

<sup>8</sup> Fay, Robert G., *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in the OECD countries*. Labour and social policy occasional papers N°18. OCDE. París, 1996.

---

lo que ha mostrado ser lo más efectivo es la ayuda en la búsqueda de trabajo y la atención dirigida a pequeños grupos o de forma individualizada.

3.El uso de indicadores del impacto de los programas de políticas de empleo. En varios países de la OCDE se utilizan indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de los programas de políticas de empleo, como una forma de establecer el grado en el cual los recursos invertidos están o no produciendo los resultados esperados. Fundamentalmente los mecanismos de evaluación a los cuales se está haciendo referencia están basados en métodos experimentales o cuasi experimentales.

4.La introducción de mecanismos de mercado en los sistemas de políticas de empleo –sobre todo en lo referente a la ejecución de los programas y la provisión de los servicios– y la posibilidad de comparar los resultados de las diversas entidades que forman parte de estos sistemas. Se ha comenzado a implantar mecanismos de competencia entre organismos públicos y privados que proveen servicios comprendidos dentro de las políticas activas de empleo, sobre todo en el tramo final de cada proceso: en la provisión de la capacitación, o en la prestación de los servicios de intermediación de mano de obra. Este hecho tiene algunas consecuencias o connotaciones que algunas veces resultan polémicas, como ser: a qué personas capacitan las ECAS públicas y privadas, y las diferencias en los resultados de unas y otras que resultan de la disparidad del público que atienden; los servicios de intermediación de mano de obra privados establecen una diferenciación en las posibilidades de acceso al empleo entre quienes pueden pagar por el servicio y quienes no pueden, además de que existe la posibilidad de que estos atiendan solamente el sector de los empleos calificados y de niveles altos de remuneración, generándose así dos sistemas de intermediación: uno donde se anuncian y eventualmente consiguen trabajos bien remunerados que requieren importantes niveles de calificaciones y otro a través del cual se puede acceder, en el mejor de los casos, a trabajos con pocas exigencias formativas y con bajos niveles salariales.

Puede constatar que existen algunos elementos en común entre lo que son las tendencias en los sistemas de formación profesional y las que están ocurriendo en el modo como se configuran los sistemas públicos de empleo en términos generales. Esto principalmente viene dado por una mayor articulación entre las distintas funciones que desarrollan los sistemas, así como entre los organismos que las gestionan. Se comprueba también que el número de entidades ejecutoras, aquellas que realizan el contacto con el público objetivo, ha aumentado, fundamentalmente como consecuencia de la descentralización de la ejecución, en el entendido de que esta es una tarea más eficientemente realizada por actores insertos en los contextos locales en los cuales son implementados los diversos programas.

## Diálogo social sobre formación profesional

Al inicio de este trabajo se sostenía que el mismo estaba estructurado en torno a dos grandes temas: la formación profesional y el diálogo social. Este capítulo está dedicado al segundo elemento de este binomio, y a la fusión de los dos temas en uno solo: el diálogo social sobre formación profesional.

Diálogo social es un término que es utilizado con mucha frecuencia, que podría decirse que de un tiempo a esta parte ha estado de moda y que nunca falta en los discursos y en los programas de acción de los gobiernos, los partidos políticos y de algunos organismos internacionales –fundamentalmente la OIT–.

A pesar de esta presencia tan fuerte del término en diversos contextos, no existe unanimidad respecto de su significado y alcance. Si se leen con atención diez publicaciones donde el tema del diálogo social esté presente, es posible que se encuentren diez definiciones distintas del mismo, cada una centrando la atención en un aspecto en particular del mismo y, por lo tanto, ninguna de ellas equivocada.

Este capítulo está dedicado a establecer una (no necesariamente la única) definición conceptual del término –en lo que refiere específicamente a los sistemas de relaciones laborales, “diálogo social en los sistemas de relaciones laborales”–; a establecer cuáles son los prerequisites para que el diálogo social en este campo sea posible; a establecer las razones por las cuales el diálogo social, a través de una de sus instituciones, la negociación colectiva, puede y debe abordar la temática de la formación profesional y; a presentar el punto de vista de un informante calificado, especialista en la materia, sobre la posibilidad de que el diálogo social en torno a un tema en particular (en este caso la formación profesional), pueda estimular o tener algún otro efecto positivo sobre el diálogo y la negociación en otros campos, diferentes de aquel sobre el cual se desarrolló el diálogo inicial.

### ***2.1 Aproximación a una definición de diálogo social en los sistemas de relaciones laborales***

El diálogo social, como fuera dicho al inicio de este capítulo, es un término para el cual es difícil encontrar, en la literatura sobre el tema, una definición



---

concisa. La razón por la cual esto es así, probablemente radique en que el mismo concepto de diálogo social es extremadamente amplio, abarca un conjunto de distintos tipos de interacción entre los actores de los sistemas de relaciones laborales –interlocutores sociales, como se les ha dado en llamar en ciertos ámbitos– y, por lo tanto, sus definiciones suenan vagas, carentes de precisión. La mayor comprensión llega cuando se establecen los criterios en base a los cuales se pueden clasificar los distintos tipos de diálogo social y los prerequisites para su existencia.

Siguiendo a Ermida<sup>9</sup>, se establecerá que el diálogo social, en los sistemas de relaciones laborales, incluye a “*todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto*”. Cuando se habla de los actores de los sistemas de relaciones laborales se está haciendo referencia a las organizaciones de trabajadores, a las organizaciones de empleadores y al gobierno. La interacción entre los actores se puede dar, de acuerdo al esquema conceptual aquí manejado, a través del conflicto o por medio de “*la negociación en sentido amplio o el diálogo*”, que incluye formas tales como: intercambio de información, consulta, negociación colectiva, concertación social, etcétera.

Se está frente a una experiencia de diálogo social cuando se desarrolla cualquiera de estos tipos de interacción, más allá de los resultados concretos y “palpables” de dicha interacción. Así, la negociación colectiva es un tipo de diálogo social, aunque la misma no desemboque en la firma de un convenio colectivo.

Como fuera dicho más arriba, se puede clasificar al diálogo social de acuerdo a un conjunto de variables a partir de las cuales se establecen distinciones relevantes. Estas clasificaciones son las siguientes<sup>10</sup>:

- Clasificación del diálogo social de acuerdo al tipo de interacción y comunicación de que se esté hablando. Esta sería la clasificación presentada arriba, en donde se puede distinguir entre: información y consulta, negociación colectiva, concertación social y medios voluntarios y participativos de solución de conflictos.
- Clasificación del diálogo social de acuerdo a si el mismo es formal o informal. Se estará ante una experiencia de diálogo social formal cuando este se desarrolle de forma institucionalizada a través de normas jurídicas, mientras que el diálogo social informal es aquel que tiene lugar de forma más o menos espontánea sin que esté reglamentado de forma previa.
- Clasificación según el diálogo se desarrolle de forma orgánica o inorgánica. La primera de estas es el diálogo que los interlocutores sociales mantienen en el marco de órganos expresamente creados con tales fines, o, aunque no hayan sido

---

<sup>9</sup> Ermida Uriarte, Oscar. “Diálogo social: teoría y práctica”. Montevideo, 2000. Inédito.

<sup>10</sup> Basado en Ermida, ob. cit.

---

creados solamente para tal fin, si los actores tienen en ellos una representación permanente. El diálogo social inorgánico, por otra parte, es aquel que tiene lugar sin que exista un órgano especialmente creado con tales fines y de forma relativamente espontánea y autónoma por parte de los actores. Se llama la atención, en el texto de referencia, sobre la aparente igualdad –y por lo tanto redundancia– de las clasificaciones de formal e informal y orgánica e inorgánica. Sin embargo, esta igualdad no es tal. Es cierto que todo diálogo social orgánico es formal, puesto que la mera existencia de un órgano para el desarrollo del diálogo ya supone cierto grado de formalidad. Sin embargo, la inversa no se cumple: puede haber diálogo social formal que sea simultáneamente inorgánico, puesto que no existen órganos creados para enmarcar o contener dicho diálogo. Estas consideraciones guardan relación con las condiciones “previas”, con el marco en el cual se da el diálogo. A esto podría agregarse el aspecto “posterior” del diálogo: el resultado de una negociación colectiva –un tipo de diálogo social– que se da de forma inorgánica, ya que los actores deciden entablar las negociaciones de forma espontánea y sin que exista un órgano previamente creado para ello, puede ser la firma de un convenio colectivo donde sí se está hablando de obligaciones formales para las partes que lo suscriben.

- El diálogo social puede ser clasificado de acuerdo a la dimensión temporal. Esto es, ya sea la forma o tipo de interacción de que se trate, la misma puede ser intermitente o esporádica y puede también ser permanente o continua. Se sostiene que la permanencia del diálogo social “*tiende a ser vista como una señal de madurez y de estabilidad del sistema de relaciones laborales*”, puesto que indica un cierto grado de consenso. A esta afirmación puede agregarse que también podría tratarse de una buena capacidad de negociar y gestionar el disenso.

- En quinto lugar se establece la posibilidad de clasificar el diálogo social de acuerdo al nivel del mismo, lo cual hace referencia a su alcance o a la aplicabilidad de sus resultados concretos. El diálogo social de “*alto nivel*” o centralizado es aquel que se da a escala de todo el país, o incluso a un nivel superior que es el internacional; en segundo lugar estaría el diálogo social de nivel medio, que es aquel que se desarrolla a nivel de rama o sector de actividad y; en tercer lugar, está el diálogo que se lleva a cabo a nivel de empresa, que es el nivel más desagregado que se identifica.

Estas son las clasificaciones a las que se puede someter el diálogo social de acuerdo al marco conceptual que se está utilizando –es posible que existan otras–. Para poder establecer estas clasificaciones es necesario en primer lugar que exista tal diálogo social. A continuación se presentarán las condiciones o requerimientos con que deben cumplir los sistemas laborales nacionales para que en su seno sea posible el desarrollo de un diálogo social verdadero.

El diálogo social requiere, para su existencia, que en el sistema de relaciones laborales existan actores sociales fuertes, representativos e independientes, puesto que la falta de alguno de estos atributos por parte de alguno de los actores hará

---

que el diálogo no sea tal, sino que, según Ermida<sup>11</sup>, “existirá una formalidad carente de contenido real, o será (el diálogo) tan desequilibrado que en verdad encubrirá la imposición de la voluntad de alguna(s) de las partes. [...] Solo allí donde haya un efectivo respeto de la libertad sindical y protección eficaz de la actividad sindical, así como respeto y promoción de la autonomía colectiva y de la autotutela, se darán las condiciones habilitantes del desarrollo de un diálogo social verdadero, sustantivo y fluido”.

A esta condición se agrega, por parte de Filgueira, Errandonea y Porzecanski<sup>12</sup>, que para que exista diálogo social es necesario que los actores se comprendan mutuamente, para lo cual es necesario que exista “un contexto cognitivo compartido mínimo, donde los mensajes de los diversos actores puedan ser adecuadamente decodificados por los receptores pretendidos”.

También sostienen estos autores que el diálogo social “no es una conversación sino un intercambio con pretensiones de cierre. (Por lo cual el mismo supone) la aceptación por parte de cualquier actor de “second best” [...] la convicción de que el impulso de la agenda propia implica la expectativa de ciertos logros y la obligación de ciertas renunciaciones”. Es evidente que en el texto del cual fue extraída esta cita se está partiendo de una definición más estrecha de diálogo social que la utilizada en este trabajo, sin embargo el requisito recién expuesto, aunque no aplicable para la existencia del diálogo social de acuerdo a la definición aquí utilizada, sí es adecuado y muy acertado en tanto requisito para la negociación colectiva, que, como se viera más arriba, es un tipo de diálogo social.

## **2.2 Del porqué del diálogo social sobre formación profesional**

Se presentarán a continuación una serie de argumentos en torno al hecho de porqué la formación profesional –se hará referencia, fundamentalmente, a la formación profesional continua– debe ser objeto del diálogo social, expresado este en la forma de la negociación colectiva<sup>13</sup>. Los argumentos que aquí se presentarán son más que nada de índole jurídica, y parten, además, del supuesto del rol central de la formación continua en la trayectoria laboral de los trabajadores y en la performance económica de las empresas.

En primer lugar, debe señalarse que la formación profesional es un *derecho subjetivo* del trabajador, consagrado en algunas de las grandes Declaraciones de Derechos, en convenios internacionales del trabajo y en las Constituciones de

---

<sup>11</sup> Ermida, ob. cit.

<sup>12</sup> Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando y Porzecanski, Rafael. *Negociación colectiva y políticas de formación en el Uruguay. Capital, trabajo y Estado en el nuevo modelo de desarrollo*. Documento de trabajo elaborado para Cinterfor/OIT. Montevideo, 2000.

<sup>13</sup> Argumentación basada en Ermida Uriarte, Oscar; Rosembaum Rímolo, Jorge. *Formación profesional en la negociación colectiva*. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1998.

---

una serie de países. Barbagelata<sup>14</sup> identifica, entre las primeras, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Entre los segundos, destaca el Convenio 142 y la Recomendación 150 de la OIT sobre la formación de recursos humanos. Si la formación profesional es efectivamente un derecho del trabajador, entonces este debe tener cierto control del modo como la misma se desarrollará, para lo cual la negociación colectiva es una herramienta de central importancia<sup>15</sup>.

A lo anterior debe agregarse que puesto que la formación profesional está cada vez más ligada a otros aspectos de las relaciones laborales tradicionales, como la categoría, los salarios y la movilidad funcional, se hace evidente que la misma debe ser objeto de negociación entre los actores de dichos sistemas.

Se pueden identificar algunas ventajas de parte de la negociación colectiva respecto de otras formas de establecer obligaciones jurídicas (leyes o decretos, por ejemplo) en lo que refiere al campo de la formación profesional. Se trata fundamentalmente de las siguientes dos: en primer lugar, la norma que surge de la negociación colectiva es más flexible y contingente que las leyes u otro tipo de normas, hecho que es especialmente importante en un contexto en el que el ritmo de la innovación tecnológica puede llegar a tornar cierta capacitación obsoleta muy rápidamente<sup>16</sup>; en segundo término, la *norma autónoma* –por ejemplo un convenio colectivo entre trabajadores y empleadores– puede resultar más efectiva y contar con mayor grado de cumplimiento que las normas heterónomas, puesto que fue aprobada con el consentimiento y a través del acuerdo de aquellos actores sobre los cuales después se aplicará. Esto es una diferencia importante con aquellas normas que vienen “de arriba” y que son impuestas a todos por igual, la enorme mayoría de las veces sin ningún tipo de involucramiento y participación en su gestación por parte de aquellos sobre quienes posteriormente se aplicarán<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Barbagelata, Héctor-Hugo. *Formación y legislación del trabajo. Tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional*. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1996.

<sup>15</sup> Este punto también está presente en Barbagelata, quien afirma que “*En la formulación y ejecución de los planes y programas de la FP debe reconocerse que, al margen de cualquiera otra consideración, se trata de un derecho de los trabajadores o de los potenciales trabajadores, lo que representa suficiente título para justificar su amplia participación en ellos, a través de sus organizaciones representativas. Por consiguiente, la negociación colectiva es un medio idóneo, a los distintos niveles, para tratar todo lo relativo a la FP y esta materia puede integrar el contenido de los convenios colectivos*”. Barbagelata, ob. cit.

<sup>16</sup> Lamentablemente no se estima que este argumento pueda ser usado si se estuviese pensando estrictamente en el caso uruguayo, en el cual la innovación tecnológica de las empresas no es tan vertiginoso como en los países desarrollados. Debe, por lo tanto, considerarse este argumento para aquellos países en los cuales la innovación tecnológica funciona del modo en el cual se supuso en el párrafo de la nota.

<sup>17</sup> Debe aclararse que lo dicho arriba no implica que se estime que la negociación colectiva –nacional, de rama o sector de actividad o a nivel de empresa– sea la forma adecuada de establecer las normas relativas a todas las dimensiones que conforman el mundo laboral.

---

Estas son las razones por las cuales se estima que el diálogo social, a través de lo que significa la negociación colectiva, debe abordar y regular la formación profesional continua de la fuerza laboral. Otras formas de diálogo social, diferentes de la negociación colectiva, pueden –y aquí se parte de la base de que efectivamente lo hacen– contribuir a la mejora de los otros sistemas –o podrían llamarse de subsistemas– de formación profesional, como los de formación profesional inicial<sup>18</sup> y aquella destinada a recalificar a los trabajadores desocupados.

La participación de los actores del mundo laboral en instancias de diálogo social que posteriormente incidan en el sistema de formación profesional –considerado en sentido amplio e incluyendo a la Educación Media Técnica, la formación para trabajadores desocupados (recalificación profesional) y la formación para trabajadores en actividad o continua– se estima conveniente y necesaria, para alcanzar objetivos de adecuación y pertinencia, fundamentalmente por el conocimiento que tienen aquéllos del funcionamiento y los requerimientos reales de este en materia de conocimientos, capacidades y actitudes.

Tampoco deben olvidarse ni desestimarse las dimensiones de la legitimidad social y el apoyo político que conlleva la existencia de instancias de diálogo social sobre estos temas.

### ***2.3 Potencialidades del diálogo social en este campo***

En esta sección se abordará un tema que el autor ha constatado que está presente en mucha de la literatura sobre el diálogo social en general, y sobre diálogo social sobre formación profesional en particular, y es la siguiente: los efectos que el diálogo social sobre un tema en particular, de los muchos que pueden existir en los sistemas de relaciones laborales, puede tener sobre el diálogo social en términos generales o, en su defecto, en torno a otros temas puntuales. Esto es, ¿incide el diálogo social en torno a un tema –por ejemplo, la formación profesional– en el modo como los actores se relacionarán con respecto a otros temas que les son de interés e incumbencia mutua?, ¿pueden los acuerdos y consensos alcanzados en un ámbito, facilitar y/o estimular la consecución de entendimientos o acuerdos en otros campos?

En un contexto en el cual el diálogo social, y particularmente la negociación colectiva, sobre los temas tradicionales y “duros” de los sistemas de relaciones laborales –salarios, condiciones de trabajo, estabilidad laboral, etcétera– parece bastante trabado y difícil de alcanzar, la formación profesional aparece como un tema en el cual las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden alcanzar niveles importantes de diálogo, entendimiento y consenso. Esto también

---

<sup>18</sup> En el caso uruguayo la que podríamos identificar con la Educación Técnico profesional impartida por la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

---

es importante en realidades en las cuales el movimiento sindical, a causa fundamentalmente de cambios en las estructuras ocupacionales y en los modos de relacionamiento entre empleadores y trabajadores, ve debilitada su capacidad de convocatoria y de presión con respecto a tiempos pasados.

La finalidad del abordaje de este tema no es la de plantear una hipótesis en torno al mismo y ponerla a prueba, sino que es la de conocer y presentar la opinión de algunos especialistas en la materia sobre este hecho, así como aquella de algunos de los actores involucrados en instancias de diálogo social en el Uruguay.

Se entrevistó particularmente con estos fines a Oscar Ermida Uriarte, un especialista en derecho laboral y sistemas de relaciones laborales. En opinión del entrevistado, el diálogo social efectivamente tiene efectos más allá de los específicos para los cuales fue instaurado, y lo expresa del siguiente modo: *“ la práctica del diálogo social en un determinado sector o sobre una determinada materia genera, en los actores, unas determinadas experiencias que de alguna manera van generando unas determinadas conductas. En esas experiencias de diálogo no solo se producen los efectos buscados sobre la materia específica tratada, sino que se generan otras cosas: se generan lealtades recíprocas, se genera la conciencia de que es posible dialogar con el antagonista sobre un determinado tema, se genera la convicción de que un determinado representante de la contraparte es un hombre leal, alguien en quien se puede confiar, aunque esté del otro lado. Y todo esto, tarde o temprano, de algún modo “derrama” fuera del vaso concreto en el cual se había ubicado ese diálogo. Y esos mismos actores por consiguiente, van desarrollando una gimnasia dialoguística que luego les sirve para otros escenarios o para otros temas. Lo mismo aquellas lealtades después son utilizadas, después juegan de alguna manera también en otros escenarios o respecto de otros temas”*.

Estas afirmaciones eran realizadas respecto del diálogo social en general, sin especificación alguna en cuanto al tema sobre el cual este se desarrolle. Sobre el diálogo social en torno a la formación profesional y las consecuencias y repercusiones de este sobre el relacionamiento general de los interlocutores, Ermida sostiene: *“ esta afirmación genérica (que el diálogo social en torno a un tema facilita el diálogo y el entendimiento en torno a otros) debe corregirse un poco cuando de lo que se habla es sobre diálogo sobre formación. Desde un punto de vista para achicarla, para no ser tan terminante, y desde otro punto de vista, para ser más optimista. [...] el diálogo social sobre formación en América Latina, en nuestros países, es bastante reciente, y por consiguiente, bastante incipiente. Por eso hay que relativizarla. Hay relativamente pocas experiencias de diálogo social sobre formación como para poder decir con la misma propiedad: el diálogo social sobre formación genera estos efectos sobre los demás. Para ratificar la importancia de la cosa: [...] tenemos la impresión de que en este momento la formación ofrece un espacio para el diálogo de puertas un poco más fáciles de abrir que otros temas. [...] la formación podría ofrecer un punto de coincidencia, donde las partes tuvieran intereses coincidentes, aunque con objetivos distintos [...] entonces podría la formación ser la puerta al diálogo que luego pudiera volcarse ese diálogo sobre otras cosas”*.

---

A modo de ejemplo para ilustrar la afirmación, cita el caso del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), que fuera creado en el Brasil con el fin de financiar las acciones de un sistema público de empleo, que entre otras contiene instancias de formación profesional y que es administrado por el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), una entidad de carácter tripartito. El CODEFAT ha tenido, de acuerdo al entrevistado, “*un efecto indudablemente potenciador del diálogo. Del diálogo tripartito, y en particular con los sindicatos*” (hace referencia gobierno-sindicatos)<sup>19</sup>.

Si se presta atención a la fundamentación de porqué el diálogo social sobre un tema concreto puede tener consecuencias positivas en otros ámbitos de los sistemas de relaciones laborales, y los mecanismos por los cuales este fenómeno se daría, se nota que el acento está puesto más que nada en lo referente al aprendizaje, acostumbramiento, práctica y establecimiento de lealtades recíprocas a nivel de individuos, de personas (“con nombre y apellido”), y no tanto de instituciones. Es decir que el efecto positivo del diálogo social en un ámbito en particular sobre el relacionamiento en torno a otros temas estaría dado fundamentalmente por los cambios, aprendizajes y transformaciones de las percepciones operadas en quien o quienes representan a los actores sociales en los diversos espacios de diálogo; el acento puesto en el actor individual.

Este hecho, presentado por el entrevistado sin tener en mente algún caso en particular sino más bien como “generalización empírica” –aunque él no lo dijera en esos términos–, hecha a partir del conocimiento del funcionamiento de los sistemas de relaciones laborales en términos generales, se corresponde bastante bien con lo establecido en algunos estudios sobre el sistema de relaciones laborales uruguayo, en el sentido de subrayar la importancia de las relaciones personales al interior del mismo.

En este sentido puede mencionarse, en primer lugar, un estudio de la OIT<sup>20</sup> sobre el sistema de relaciones laborales uruguayo llevado a cabo en el año 1986, en el cual se señala que “*Dentro de esas peculiaridades del sistema uruguayo de relaciones de trabajo, es conveniente destacar aquí la importancia que desde el restablecimiento del régimen democrático han tenido los contactos personales*”<sup>21</sup> entre los representantes de los tres principales interlocutores, es decir, el Ministerio de Trabajo en

---

<sup>19</sup> El autor quisiera llamar la atención sobre los sistemas en los cuales las centrales sindicales ejecutan fondos públicos para desarrollar, por sí mismas, acciones de formación profesional, como es el caso en Brasil. Una vez que estas centrales han montado inmensos aparatos y estructuras formativas, dependientes de dichos fondos públicos, que a su vez dependen en gran medida del sistema político, esto puede constituirse en un arma de doble filo que atente contra la independencia de las centrales al ser un mecanismo de presión (la eventual suspensión de la transferencia de fondos) por parte de los gobiernos.

<sup>20</sup> Oficina Internacional del Trabajo. *Relaciones de trabajo en el Uruguay*. Serie Relaciones de Trabajo. OIT. RDA, 1987.

<sup>21</sup> El subrayado es del original.

---

*la persona de su titular, y el PIT-CNT y la Cámara Nacional de Industria, en las de sus respectivos presidentes. Sin duda se debe a estos contactos (y a los que en muchos, pero no en todos los casos, se dan igualmente en niveles inferiores de la estructura del sistema de relaciones de trabajo) el que la conflictividad no haya sido mayor y que muchas situaciones delicadas se hayan podido resolver satisfactoriamente". Entre las conclusiones y recomendaciones de la citada publicación figura: "A pesar de la penuria normativa (laboral), el sistema funcionaba porque en un país pequeño, con alto grado de cultura y civilidad, los contactos personales servían para suplir deficiencias institucionales y superar situaciones críticas".*

Algunos años mas tarde, en el marco del programa RELASUR (programa de la OIT para el desarrollo de actividades en materia de relaciones laborales en el Cono Sur de América Latina), se llevó a cabo un estudio del sistema de relaciones laborales uruguayo que fue presentado en la publicación "Las relaciones laborales en Uruguay"<sup>22</sup>. Sobre el tema que se está abordando se sostiene que, a pesar de la pobreza de su marco normativo en materia laboral "el contacto personal de los miembros del gobierno, empresarios y trabajadores sigue facilitando el funcionamiento del sistema autorregulado, y constituyendo una característica cultural de la sociedad en general y del mundo laboral, en particular".

Esta característica del sistema de relaciones laborales uruguayo, que al autor se le presenta en las publicaciones mencionadas arriba como un dato, pudo, afortunadamente, "comprobarlo" de forma directa a través de una de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo. Es así que, en entrevista con el ex Director Nacional de Empleo, Esc. Guillermo Dutra, haciendo este referencia a la forma como había sido aprobado el programa de capacitación para trabajadores rurales –programa para el cual la JUNAE se asoció con MEVIR y que fuera muy cuestionado por los actores empresarial y sindical de la Junta–, aquel sostuvo: "Se hicieron sus contactos, sus conversaciones a nivel informal...y el programa se aprobó. (Pregunta del autor: ¿entre quiénes fueron estas conversaciones?) Entre la Ministros y la dirigencia sindical y la dirigencia empresarial. Los niveles técnicos ya estaban agotados, ya había una serie de cuestionamientos, muy políticos si se quiere, y hubo una conversación, se destrancó y se aprobó el tema de los rurales".

El relacionamiento personal de índole informal e inorgánico entre representantes de los actores del sistema de relaciones laborales uruguayo parece ser una característica bastante estable del mismo, y que en más de una ocasión ha dado resultados positivos y ha ayudado a destrabar situaciones a las que no se podía encontrar una salida medianamente consensuada. El autor estima, sin embargo, que este tipo de relacionamiento debe constituir un apoyo al sistema de relaciones laborales, y que el mismo debe entrar en juego cuando la institucionalidad del diálogo social –en los casos en que esta existe, que ya de por sí no es la norma en

---

<sup>22</sup> RELASUR. *Las relaciones laborales en Uruguay*. FCU. Montevideo, 1995.



---

los países latinoamericanos– no ha sido suficiente o no ha dado los resultados esperados (en cuanto al entendimiento entre las partes). Es decir, este tipo de relacionamiento (personal, informal e inorgánico) es bueno que exista porque las instancias formales de diálogo social a veces no son suficientes, aunque, de todos modos, lo ideal sería que no se tuviera la necesidad de recurrir a él.

---

## SEGUNDA PARTE

---

### 3

---

#### Políticas activas de empleo y formación profesional en el Uruguay

##### **3.1 Antecedentes y evolución**

Los organismos articuladores de lo que podría identificarse como un incipiente sistema público de empleo, y que impulsan las políticas activas de empleo en el Uruguay, son la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE).

Como fuera visto más arriba, los SPE contienen, en diferentes países, distintos organismos e instituciones que cumplen una serie de funciones vinculadas al mercado laboral. Para el caso uruguayo debería agregarse, si se estuviera enumerando a las instituciones que compondrían un eventual SPE<sup>23</sup>: al Banco de Previsión Social, a las Entidades de Capacitación –públicas y privadas– que brindan cursos a los trabajadores amparados al seguro de desempleo y que son financiados por el FRL, a instituciones que trabajan de forma asociada a la JUNAE en programas destinados a públicos objetivo específicos (INJU, MEVIR), a la Universidad del Trabajo del Uruguay, etcétera.

Se dirigirá ahora la mirada hacia las instituciones impulsoras de las políticas activas de empleo desde la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la DINAE y, fundamentalmente, la JUNAE, en su calidad tanto de órgano impulsor de políticas activas de empleo como de espacio de diálogo social.

La Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo fueron creadas en el año 1992, por medio de la Ley 16.320 (de Rendición de Cuentas). El proyecto de ley original, que desembocó, fruto de la negociación parlamentaria, en la creación de la JUNAE y la DINAE con las características que estas tuvieron hasta el año 1996, fue impulsado en el parlamento por los legisladores Matilde Rodríguez Larreta de Gutiérrez Ruiz y Héctor Lazcano, de los partidos Nacional y Demócrata Cristiano respectivamente<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> No se estima que para el caso uruguayo pueda hablarse, aún, de un “sistema”, propiamente dicho, dado el grado de articulación entre los distintos organismos públicos que de una forma u otra están vinculados al mundo del trabajo.

<sup>24</sup> Se debe hacer notar que el proyecto original proponía la creación de un organismo extraministerial, con mayores atribuciones que las asignadas a la JUNAE en la ley 16.320.

---

La DINAE y la JUNAE fueron creadas con el fin de implementar un Programa de Reconversión Laboral (PRL), cuyo objetivo era lograr la recalificación profesional de los trabajadores amparados al Seguro de Paro. La creación de este programa estuvo fuertemente influenciada por lo que se estimaba podrían llegar a ser las consecuencias, sobre la estructura ocupacional y el sector productivo uruguayo, de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción y la creación del Mercosur. El PRL sería financiado por medio del Fondo de Reconversión Laboral (FRL), creado con el aporte exclusivo de los trabajadores del sector privado y sería administrado por la JUNAE, entidad de carácter tripartita y paritaria. La DINAE, por su parte, fue creada como un órgano unipersonal, ocupado por un Director Nacional de Empleo asignado por el Poder Ejecutivo, quien era, simultáneamente, el presidente de la JUNAE.

La creación de un órgano tripartito como lo es la JUNAE en el ámbito de un organismo estatal –el MTSS– es un hecho que llama la atención, teniendo en consideración la posición que en aquel momento estaba tomando el gobierno respecto del sistema de relaciones laborales y la progresiva desaparición de ámbitos de negociación colectiva. El Poder Ejecutivo había anunciado, en agosto de 1991, la gradual disminución de su intervención en distintos ámbitos de la negociación colectiva: de los Consejos de Salarios, homologación de los convenios, fijación de aumentos mínimos, etcétera. Rodríguez, Cozzano, Mazzuchi y Pozzolo, sostienen en este sentido: “ *En una visión global podría decirse que en la década que va de la mitad de los ochenta hasta la mitad de los noventa, se pasa de un Estado fuertemente interventor –no solo en la economía en general, sino también en el área laboral– a un Estado crecientemente prescindente*”<sup>25</sup>.

Este hecho es recalcado también por Balbo, quien al referirse al contexto en el cual es creada la JUNAE sostiene que “ *la instalación de la Junta se da en un momento de profunda desarticulación de la negociación colectiva*”.

Un segundo hecho que podría llamar la atención sobre las características iniciales de la JUNAE y del FRL es que, mientras aquella es tripartita, paritaria y requiere de la aprobación unánime de los actores para la toma de decisiones relativas a las acciones que serán financiadas a través del FRL, este era, al iniciarse el programa, constituido con el aporte exclusivo de los trabajadores del sector privado.

Filgueira, Errandonea y Porzecanski<sup>26</sup> sostienen, citando a fuentes sindicales y del gobierno, que las razones que llevaron al sector empresarial a no aportar para el FRL era la estimación, por parte del sector tomado en su conjunto, que las acciones financiadas por el FRL carecían de utilidad. Los autores lo expresan del

---

<sup>25</sup> Cozzano, Beatriz; Mazzuchi, Graciela; Pozzolo, María del Luján y Rodríguez, Juan Manuel. *¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales? De la apertura política a la apertura económica. Uruguay 1985-1998*. UCU-FOMIN. Montevideo, 1998.

<sup>26</sup> Filgueira, Errandonea y Porzecanski. ob. cit.

---

siguiente modo: “ *El empresariado estimaba inútil aportar a un fondo para capacitar a quienes ya habían sido remitidos por las empresas al seguro de desempleo (el supuesto era que quienes se acogían al seguro de paro constituían la masa menos aprovechable del trabajo)*”.

Esta afirmación coincide, en el diagnóstico sobre el punto de vista del sector empresarial acerca de la recalificación profesional de los trabajadores amparados al seguro de paro, con la perspectiva que sobre el particular expresó el representante sindical a la Junta al autor, en el sentido de la existencia de un “ *viejo concepto, arraigado en parte del sector empresarial, de que la persona que va al seguro de desempleo es de segunda, es descarte, es resaca*”.

Este hecho, aunque con una diferencia de grado y dicho de forma más suave, es también reconocido por Dutra, quien manifestó que entre las dimensiones que influían negativamente en la opinión del sector empresarial sobre el diseño inicial del programa de reconversión laboral para trabajadores amparados al seguro de paro se encontraba “ *una concepción, por parte del sector empresarial, en aquel momento, que iban al seguro de desempleo aquellos trabajadores que menos servían*”.

De acuerdo al ex Director Nacional de Empleo, el hecho de que el actor empresarial siquiera participara en un órgano de las características de la Junta Nacional de Empleo, se explica, teniendo en cuenta el profundo descreimiento que este parecía tener en relación a la iniciativa, fundamentalmente por el costo político que tendría que haber pagado si se abstenía de participar. Lo expresó del siguiente modo: “ *Como el Estado, el sistema político, tomó la decisión de armar algo (la Junta Nacional de Empleo) y el movimiento sindical se sumó, el sector empresarial no tuvo otra alternativa que sumarse. Políticamente era bochornoso no participar*”.

Por su parte, el PIT-CNT se mostró dispuesto a que la Junta iniciara sus acciones con fondos provenientes exclusivamente del aporte de los trabajadores por dos razones: en primer lugar porque se trataba, según lo expuso Balbo, de “ *un puntapié de arranque, con la idea de luego mejorar esa herramienta (la JUNAE). Y uno de los puntos a mejorar era el aporte*”. Es decir que el movimiento sindical estuvo dispuesto a que el aporte fuera hecho solamente por los trabajadores con tal de que el proyecto de ley no quedara estancado en las deliberaciones sobre cómo debían conformarse los aportes al FRL y, “ *con miras a demostrar, en la práctica, de que el organismo iba a ser útil para la sociedad*”.

Un segundo motivo por el cual se estimaba que era conveniente la creación de un órgano de las características de la JUNAE, a pesar de que sus actividades fueran financiadas exclusivamente por los trabajadores, era que el movimiento sindical iba a tener la posibilidad de participar activamente en el diseño e implementación de políticas de empleo en un ámbito tripartito dentro de las estructuras del Estado, hecho particularmente destacable en un momento en el que las oportunidades y la capacidad de negociación y de presión de la central sindical estaban decreciendo.

---

Aún así, las opiniones sobre la participación del PIT-CNT en la Junta no fueron unánimes al interior de la central sindical. Según lo expresó Balbo: *“La participación en la Junta Nacional de Empleo fue muy discutida, porque había sectores de compañeros que impulsaban la participación, en el entendido de que iba a generar un espacio de participación de donde el movimiento sindical iba a poder dar una opinión, iba a poder aportar para una política de Estado. Y había otro sector de compañeros que opinaba que esto era nuevamente una invitación en el papel pero que en la práctica no iba a tener consecuencias”*.

A la luz de los hechos resulta evidente cuál de las posturas terminó primando dentro del PIT-CNT, a pesar de que el FRL fuera constituido exclusivamente con aportes de los trabajadores y de que existieran grupos dentro del movimiento sindical que estimaran que la participación en la JUNA E sería una cuestión meramente formal, y que no representaría, en los hechos, una oportunidad real de incidir en las políticas de empleo.

El Fondo de Reconversión Laboral se comenzó a recaudar en el año 1993, y recién el año siguiente, en 1994, comenzaron las actividades de capacitación laboral financiadas por el FRL. En aquel momento el Programa de Reconversión Laboral estaba destinado exclusivamente a trabajadores amparados al seguro de paro, es decir, a trabajadores desocupados, y el área de cobertura estaba restringida a Montevideo. Cabe destacar también que inicialmente solo podían ser contratadas entidades públicas (la UTU y el COCAP) para realizar la capacitación financiada por el FRL.

En el año 1995, a un año y medio aproximadamente de instalada la Junta Nacional de Empleo, se llevó a cabo una reformulación del PRL, tendiente a implementar una política nacional de recursos humanos, cuya finalidad fuera la de brindar capacitación a toda la fuerza laboral del país, tanto a los trabajadores desocupados como a aquellos que se encontraran en actividad.

La reformulación del PRL fue una iniciativa que provino del MTSS y que contó con la aprobación y el apoyo de los interlocutores sociales representados en la Junta. La propuesta de modificación de la ley 16.320 fue presentada como producto de la JUNA E, fue elevada al parlamento por la entonces Ministra de Trabajo Ana Lía Piñeyrúa, y el 5 de enero de 1996 fue aprobada la ley 16.736 que establece las características de lo que pasó a ser un Sistema de Capacitación Laboral.

### **3.2 El Sistema de Capacitación Laboral**

Además de extender el alcance del PRL al conjunto de la fuerza laboral del país –trabajadores ocupados y desocupados–, la ley modifica el régimen de aportes al FRL, pasando este a estar constituido por aportes de trabajadores y de empleadores. El representante sindical a la JUNA E manifestó que a su entender el hecho de que el sector empresarial comenzara a aportar al FRL se debió a *“una postura muy firme de parte del Ministerio de Trabajo en la necesidad del aporte empresarial”*.

---

Por su parte, Filgueira, Errandonea y Porzecanski encuentran la explicación del aporte del sector empresarial, además de en una presión decidida de la administración Sanguinetti en su conjunto –no solamente del MTSS–, en el “ *buen diálogo tripartito y, sobre todo, (en) la presencia de un fondo de reservas acumulado y sin ejecutar que llevara a las autoridades a suspender el aporte patronal por un lapso de más de un año*”.

Esta interpretación del papel que jugó la acumulación de fondos en el FRL (que llegó a ser de alrededor de USD 25.000.000) no es coincidente con la interpretación que hace Dutra de este hecho, quien sostiene que la acumulación de fondos sin ejecutar era un hecho que despertaba desconfianza en el sector empresarial, en el sentido de percibir que se estaban exigiendo aportes para desarrollar acciones que en los hechos no eran implementadas. Sostiene en este sentido que “ *Les daba descreimiento (al sector empresarial) lo que se había acumulado en el Fondo*”.

### **3.3 El nuevo papel de la DINAE**

Otra consecuencia de la creación de la nueva ley, además del aporte empresarial, es la ampliación de los objetivos institucionales de la DINAE, los cuales pasan a ser:

- Impulsar la consecución de un empleo para personas pertenecientes a grupos de difícil inserción laboral.
- Mejorar la calidad de los empleos a través del aumento de la calificación de los trabajadores.
- Desarrollar acciones formativas de prevención de la pérdida de puestos de trabajo como consecuencia de la innovación tecnológica y el cambio en la organización del trabajo.

La DINAE asume de este modo un papel de mucho mayor importancia y relevancia en la promoción de las políticas activas de mercado de trabajo en nuestro país. Los objetivos institucionales de la DINAE se intentan alcanzar a través del desarrollo de dos tipos de iniciativas: el establecimiento de un **Observatorio de Mercado de Trabajo** y los **Programas de Capacitación Laboral** financiados por el FRL administrado por la JUNAE.

El Observatorio de Mercado de Trabajo fue creado bajo el entendido de que “ *La comprensión de la dinámica de los problemas de empleo requiere fundamentalmente conocer cabalmente la forma como funciona el mercado de trabajo y los problemas sociales que resultan de ello.*”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> DINAE – MTSS. *Políticas activas de empleo y de formación profesional. Balance y perspectivas*. Montevideo, 1997.

---

Es así que el Observatorio se propone en primera instancia constituirse en una fuente de información sobre el mercado de trabajo uruguayo, necesaria para que los interlocutores sociales presentes en la JUNAE puedan tomar decisiones de política institucional y de acciones de políticas de empleo de forma más acertada y con mayor conocimiento de causa.

Entre los objetivos que se propone alcanzar el Observatorio se encuentran<sup>28</sup>:

- Conocer la situación estructural y coyuntural del mercado de trabajo y los cambios que va experimentando anualmente, desglosando la información por sectores de actividad, ocupaciones y también por ámbitos geográficos.
- Detectar las necesidades de formación de la población activa ocupada y desocupada, que se producen en dicho mercado de trabajo, y necesidades tanto actuales como previsibles a corto y mediano plazo y desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo.
- Perfilar los requisitos formativos que el mercado de trabajo exige para el desempeño adecuado de cada ocupación, teniendo en cuenta las variaciones que se van produciendo por causas como: innovaciones tecnológicas, nuevas formas de organización del trabajo, cambios en la cultura y gestión empresarial, etcétera.

El Observatorio se nutre, para las funciones que está llamado a desempeñar, de una serie de fuentes de información, entre ellas: el Censo y la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE); información sobre evolución de distintos sectores económicos producida por el Banco Central del Uruguay; información sobre trabajadores activos, empresas y trabajadores amparados al seguro de paro proporcionada por el Banco de Previsión Social; investigaciones contratadas por la JUNAE, etcétera.

Además del **Área de información**, el Observatorio cuenta con un **Área de análisis y seguimiento de la oferta de trabajo**, cuya finalidad es la de proporcionar información para la generación de conocimiento sobre los grupos objetivo de la DINAE y la JUNAE. Se busca establecer cuáles son las principales dificultades que estos enfrentan al momento de intentar entrar al mercado de trabajo, para de este modo poder diseñar instrumentos adecuados a esas necesidades particulares.

El **Área de análisis de la demanda de empleo**, por su parte, centra la atención, fundamentalmente, en establecer el modo de selección y reclutamiento de personal de las empresas, así como el sesgo que estas pudieran tener hacia grupos de población específicos. Es de suma importancia para las actividades que se propone desarrollar el Observatorio, tener información sobre estas dimensiones del quehacer empresarial, así como también del tipo de tecnología que está sien-

---

<sup>28</sup>Los objetivos señalados se formulan literalmente como aparecen en DINAE-MTSS. Ob. Cit.

---

do incorporado a los procesos productivos y sus consecuencias en términos de requerimiento de mano de obra.

Las otras dos áreas del Observatorio del Mercado de Trabajo son las de **Análisis Territorial** y de **Seguimiento**, siendo la finalidad de la primera sistematizar la información disponible sobre los mercados de trabajo a nivel regional o local, mientras que el objetivo de la segunda es el de sistematizar la información que sea útil para monitorear y dar seguimiento a las actividades y los programas de la JUNA E y la DINA E.

### **3.4 La Junta Nacional de Empleo: expresión de diálogo social sobre formación**

Antes de comenzar con el desarrollo de este capítulo es conveniente señalar que al momento de la redacción de este trabajo<sup>29</sup>, la JUNA E se encontraba en una situación algo particular. Estaba en un momento de transición y de relanzamiento, y el autor subraya el hecho de que el período de referencia de este trabajo es, tal como fuera indicado en la introducción, hasta febrero de 2000.

El enorme crecimiento, entre los años 1996 y 1999 de la cantidad de trabajadores amparados al seguro de paro que se inscribían para recibir cursos de reconversión laboral financiados por el FRL y, simultáneamente, la disminución en las aportaciones al FRL, habían llevado a la JUNA E a una situación financiera que era insostenible a mediano e inclusive corto plazo. Este hecho llevó a que, en febrero de 2000, el Ministro de Trabajo interino Luis Brezzo, tomara la decisión de suspender los cursos de capacitación del Programa de Reconversión Laboral para trabajadores en seguro de paro. Es así que las actividades formativas del principal programa de la JUNA E estuvieron paradas desde febrero de 2000 hasta la fecha de elaboración del trabajo. En diciembre de 2000 se anunció que los cursos de capacitación de este programa serían retomados, en parte como consecuencia de que el FRL comenzará a recibir el aporte del gobierno, además de los aportes de los trabajadores y los empleadores que en ningún momento se suspendieron.

Debe destacarse que no fueron solamente las actividades del Programa de Reconversión Laboral para trabajadores amparados al Seguro de Desempleo las que se vieron afectadas por las dificultades financieras de la Junta, sino que los demás programas que esta desarrolla también vieron alterado su normal funcionamiento.

Antes de que las actividades formativas financiadas por la JUNA E a través del FRL fueran interrumpidas, funcionaban una serie de programas con distintas características y enfocados a diferentes públicos o colectivos. El hecho de que fueran creados y desarrollados estos programas, y no otros, es fruto de las inicia-

---

<sup>29</sup> El trabajo fue elaborado en el período enero-febrero de 2001.



---

tivas, las negociaciones y los acuerdos alcanzados entre los miembros de la Junta. No debe perderse de vista que la destinación de recursos del FRL para cualquier propósito requiere de la aprobación de los tres actores representados en la JUNAE, lo que conduce a la conclusión de que los problemas a los que se intenta hacer frente a través de los programas abajo descritos son aquellos que los interlocutores sociales –o alguno de ellos– evalúan como de mayor relevancia; y que son, a su vez, iniciativas que los otros actores están dispuestos a acompañar, ya sea por coincidir genuinamente en el diagnóstico sobre la relevancia del tema en particular (por ejemplo, la inserción laboral de los jóvenes), o como parte de una estrategia de relacionamiento con las contrapartes al interior de la Junta.

### *3.4.1 Principales programas de la DINAE*

Como se dijo anteriormente, los programas se pueden categorizar en **centralizados**, esto es, aquellos que son desarrollados en forma autónoma por la DINAE (autonomía respecto de la planificación y el establecimiento de las características y contenidos de los cursos, no de su ejecución), y de ejecución **descentralizada**, junto con entidades especializadas en el trabajo con los colectivos a los cuales están destinados los programas.

#### **3.4.1.1 El Programa de Reversión Laboral para Trabajadores amparados al Seguro de Desempleo**

Entre los primeros, se destaca el **Programa de Reversión Laboral para Trabajadores amparados al Seguro de Desempleo**. Este programa fue creado con el fin de que los trabajadores que se encuentran amparados al Seguro de Desempleo puedan acceder a orientación laboral y a cursos de capacitación laboral en función de sus perfiles ocupacionales y profesionales, de los conocimientos y experiencia que poseen y de las demandas del mercado de trabajo. El Programa de Reversión Laboral para Trabajadores amparados al seguro de desempleo es, sin lugar a dudas, el programa de mayor importancia de la DINAE y fue, además, el programa para el cual esta fue creada en una primera instancia.

Este programa, al ser reiniciado después de la interrupción de los cursos ocasionada por la crisis financiera del FRL, tuvo un mayor grado de focalización que antes. Pasó a estar dirigido exclusivamente a aquellos trabajadores que la Junta estima son los que se encuentran en la posición más difícil en cuanto a las probabilidades de conseguir un empleo digno. Es así, que quienes tuvieron (y tienen) prioridad para recibir capacitación laboral son los trabajadores que se inscribieron para los cursos en el año 1999 y que, a comienzos de 2001, se encontraban aún desocupados. De estos, a su vez, tienen prioridad aquellos que tengan menores niveles de educación formal y que tengan familiares a su cargo. La

---

necesidad de una focalización mayor y más rigurosa en la asignación de los cursos, es una consecuencia evidente de la escasez de los fondos con los cuales debe operar la JUNAE, y que tendrá, simultáneamente, consecuencias en términos de la proporción de egresados de los cursos que efectivamente consigan un empleo duradero: están focalizados hacia los trabajadores con menores calificaciones y, por lo tanto, quienes son menos valorados en el mercado laboral. El debate sobre la focalización en materia de políticas sociales es complejo, sobre todo en contextos en los cuales hay muy pocos recursos y muchos grupos sociales que necesitarían apoyo de muy diversa índole.

Las actividades de orientación laboral del PRL se implementan, en Montevideo, en la DINAE. Por otra parte, la capacitación es impartida por Entidades de Capacitación (ECAS) tanto públicas como privadas. Las ECAS que imparten la capacitación son seleccionadas mediante un procedimiento especial de licitación, en el cual la JUNAE evalúa calidad y precio de las ofertas recibidas, priorizando, según el representante de los trabajadores en la Junta, en todos los casos la primera sobre el segundo.

La importancia otorgada a la calidad y pertinencia de los cursos impartidos para los trabajadores con derecho a recibirlo, tiene, evidentemente, su repercusión en el costo de los mismos, estimado en alrededor de USD 250 por mes por trabajador.<sup>30</sup> Este costo, si bien es evaluado como alto por parte de los miembros de la Junta, encuentra su explicación en la falta de una amplia oferta de cursos de capacitación que alcancen los niveles de calidad requeridos por la JUNAE. El representante de los trabajadores ante el citado órgano lo expresa de la siguiente manera: “La Junta se ve enfrentada a un problema: que no hay una gran cantidad de oferta de capacitación **de calidad**”<sup>31</sup> [...] La Junta ve reducida ahí las ofertas a considerar en la licitación que se hace”.

En el interior del país, por otra parte, buscando ajustar el Programa a las necesidades específicas que en materia de capacitación de la mano de obra existen en las distintas localidades y regiones, las actividades han sido implementadas mediante convenios con los Gobiernos Departamentales. A partir de estos convenios, se han desarrollado Servicios de Orientación Laboral en las capitales departamentales, a los cuales pueden recurrir los trabajadores amparados al Seguro de Desempleo que habiten en esas localidades. Desde estas oficinas se convoca a las ECAS, por medio del mismo tipo de procedimiento que en Montevideo, para que brinden la capacitación a los trabajadores desocupados.

---

<sup>30</sup> En entrevista realizada por Rosario Castellano a José Balbo en el programa “En Perspectiva” de la emisora radial El Espectador, el día 26/12/2000, aquel estimaba que el promedio de duración de los cursos era de cuatro meses, mientras que el costo promedial de los mismos era de USD 1000.

<sup>31</sup> El subrayado es del autor, siguiendo el énfasis puesto por el entrevistado en las palabras subrayadas.

---

Además de los cursos de capacitación para trabajadores amparados al seguro de desempleo, que como se dijera es un programa de carácter **centralizado**, la DINAE desarrolla programas de capacitación de ejecución **descentralizada**, acordados con instituciones que trabajan con el público objetivo de dichos programas.

#### 3.4.1.2 El Programa Projovent y la legislación en materia de formación y empleo de jóvenes

El Programa **Projovent** busca facilitar la inserción laboral de los jóvenes de sectores de bajos ingresos, aumentando de este modo sus oportunidades de integración a la sociedad. Es un programa que se implementa a través de una asociación de la DINAE-JUNAE con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), donde los fondos para el funcionamiento del programa provienen del FRL y la gestión del mismo está a cargo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con sede en el INJU.

Los objetivos específicos del Programa Projovent son:

- Fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo.
- Apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo de las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo.
- Cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y ofrecerles una primera experiencia laboral.

Mientras que el Estado, a través de los Ministerios de Educación y Cultura y de Trabajo y Seguridad Social, representados en el INJU y en la DINAE respectivamente, es quien define los objetivos del programa, orienta y supervisa la ejecución de las acciones formativas y evalúa los resultados, las entidades de capacitación, que en su mayoría son privadas y que cuentan con una mayor capacidad de gestión a nivel local, son las que eligen la ocupación para la cual capacitar (en función de requerimientos del mercado laboral detectadas por estas), implementan los cursos y brindan apoyo al joven que ha recibido capacitación durante la pasantía de trabajo que estos realizan y durante los primeros meses de su desempeño laboral (en aquellos casos en los que el joven tiene una salida laboral exitosa, que no son todos).

La población objetivo del Programa Projovent son jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, que no poseen un empleo formal ni han terminado la enseñanza secundaria, que provienen de hogares de bajos ingresos y que preferentemente son mujeres.

---

El Apoyo a la Inserción Laboral de los jóvenes es un componente esencial y forma parte de los esfuerzos por integrar la “cultura del empleo formal” que subyace al programa. Las entidades de capacitación que no puedan demostrar que han cumplido con los requerimientos establecidos por el programa en términos de inserción laboral “estable” (más de tres meses) recibirán el 80% de la cotización que tenían asignada por parte de la gerencia del programa. Este mecanismo ha sido implementado como forma de intentar garantizar el máximo esfuerzo en materia de pertinencia de los cursos ofrecidos por las ECAS que imparten la formación profesional. Se ve aquí en funcionamiento otro de los mecanismos que en el primer capítulo se identificaban como integrantes de las tendencias de funcionamiento de los sistemas de formación profesional así como de los sistemas públicos de empleo.

Aunque no se trate estrictamente de una iniciativa de la JUNAE ni de la DINAE, se ha estimado pertinente incluir en este trabajo, a continuación del Programa Projoven, una presentación, aunque sea breve, de la Ley para el Fomento de la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes (Ley N°16.873) del 3 de octubre de 1997.

Se estimó pertinente, en primer lugar, porque se trata de un instrumento a través del cual se busca, como su nombre lo indica, promover la formación profesional y la inserción laboral de los jóvenes, que es en gran medida lo mismo que busca el Programa Projoven, aunque el mismo esté focalizado a un grupo particular de jóvenes y se trate –obviamente– de instrumentos de diferente naturaleza.

En segundo lugar se estimó pertinente porque, si bien no se trata de un programa de la Junta, esta tuvo un papel muy importante en la gestación de la referida ley y, además, tiene la responsabilidad de, cada dos años y de forma conjunta con el INJU, evaluar los resultados de la aplicación de la misma.

La Ley para el Fomento de la Formación y la Inserción Laboral de Jóvenes es el fruto del trabajo de una “comisión técnica” conformada por: representantes del PIT-CNT, de las organizaciones empresariales Cámara de Industrias y Cámara de Comercio, del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), del Sistema Nacional de Formación Dual (SINAFOD), de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), de organizaciones no gubernamentales, el Director Nacional de Empleo, técnicos del MTSS y representantes de los partidos políticos que presentaron proyectos de ley sobre la materia. Esta comisión fue convocada por el MTSS para elaborar un anteproyecto de ley, de la forma más consensuada posible, intentando armonizar las diferentes iniciativas que habían sido presentadas al Parlamento<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Los legisladores que habían presentado proyectos de ley en torno a este tema eran: el diputado Gabriel Courtoisie, del Nuevo Espacio, el senador Jorge Gandini del Partido Nacional y el diputado Víctor Semproni del Frente Amplio.

---

A propósito de los objetivos de la ley, Henderson<sup>33</sup> sostiene que de la exposición de motivos del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo surge “*el reconocimiento expreso de que los jóvenes tienen dificultades para integrarse al mundo del trabajo por su escasa o inadecuada formación técnico profesional y porque no cuentan con una previa experiencia laboral*”. En este marco la ley se propone, por un lado, facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral, impulsando su ingreso y participación en actividades que incrementen su experiencia y formación técnico profesional y, por otro, fomentar la formación de índole práctica, a través de una estrecha vinculación de los centros de Educación Media Técnica con el sector productivo.

A partir de esta ley se crean cuatro modalidades contractuales de naturaleza laboral: el contrato de práctica laboral para egresados, el contrato de beca de trabajo, el contrato de aprendizaje y el contrato de aprendizaje simple.

Es importante señalar que la naturaleza laboral de estas modalidades contractuales hace que quienes son empleados a través de las mismas cuenten con la protección laboral y social con que cuentan los demás trabajadores del sector privado, mientras que otras modalidades contractuales diseñadas para jóvenes (las pasantías laborales) suelen ser de naturaleza educativa, en cuyo caso quien la ocupa no está amparado por la seguridad social ni laboral.

El **contrato de práctica laboral para egresados** fue creado para jóvenes de hasta 29 años que puedan acreditar su egreso de alguna de las siguientes instituciones: universidades, centros públicos o privados habilitados de formación docente, centros de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios; con la idea de que se constituya en una práctica a través de la cual el joven realice trabajos prácticos y comience a construir su profesionalidad a través de la experiencia en la empresa.

Una vez terminada la práctica, que no podrá tener una duración inferior a los tres meses ni superior a los doce, el empleador deberá extender una constancia laboral al practicante, en la cual se acredite la experiencia adquirida por este, así como una evaluación de su asistencia, comportamiento y adaptación al trabajo.

El **contrato de beca de trabajo**, por su parte, fue creado para brindar la oportunidad de conocer un ámbito de trabajo, el relacionamiento laboral y una tarea determinada<sup>34</sup>, ya sea en una empresa privada o en un organismo público, a jóvenes desfavorecidos de hasta 24 años de edad.

---

<sup>33</sup> Henderson, Humberto. *Fomento de la formación e inserción laboral de los jóvenes*. FCU. Montevideo, 1999.

<sup>34</sup> La ley, en su artículo 17, habla de “una adecuada primera experiencia laboral (que la define como) aquella que posibilite al joven la adquisición o el desarrollo de actitudes y hábitos de trabajo que le permitan mejorar sus posibilidades de empleabilidad futura”.

---

De acuerdo a Henderson, en las becas de trabajo “*no se prevé una formación profesional particular y específica, sino que lo que se pretende es que el joven adquiera o desarrolle actitudes frente a los compañeros, superiores, y hábitos de trabajo como la puntualidad, la disciplina, el cumplimiento con diligencia media de las tareas asignadas, etcétera*”.<sup>35</sup>

Los jóvenes que pueden hacer uso de este tipo de beca de trabajo son aquellos que tengan entre 15 y 24 años de edad y pertenezcan a sectores sociales de bajos ingresos. Los organismos que acordarán con los eventuales empleadores que un joven se incorpore a trabajar en régimen de pasantía son el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

El **contrato de aprendizaje** es, de acuerdo al texto de la ley, una modalidad de formación profesional en virtud de la cual un empleador se obliga a ocupar a una persona de hasta 29 años y enseñarle o hacerle enseñar, de forma íntegra y metódica, siguiendo un programa establecido por una institución de formación técnico profesional, un oficio calificado o una profesión.

El período de duración del contrato estará fijado de acuerdo a los planes y programas de formación, al nivel de calificación que se aspira alcanzar y a los conocimientos previos del aprendiz. Durante ese período el aprendiz estará obligado a trabajar al servicio del empleador. El máximo de duración de un contrato de aprendizaje es de 24 meses.

Los **contratos de aprendizaje simple** son convenidos entre los eventuales empleadores y el joven aprendiz, quien puede tener hasta 24 años, sin que medie en este caso intervención o mediación de institución de formación profesional alguna.

El empleador se compromete a brindar trabajo e impartir capacitación de forma metódica durante el lapso del contrato de aprendizaje (que deberá ser de entre cuatro y seis meses, dependiendo de la capacitación de que se trate) de forma que el aprendiz adquiera los conocimientos prácticos necesarios para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo calificado.

Se establece que el empleador deberá nombrar un instructor que tendrá a cargo, como máximo, tres aprendices, pudiendo esta cifra llegar a diez en el caso en el que el instructor sea destinado exclusivamente para esta tarea.

Las empresas que contraten jóvenes por medio de estas modalidades no deberán efectuar aportes patronales con destino al régimen jubilatorio ni aportes patronales con destino al seguro social por enfermedad por los mismos.

Los jóvenes trabajadores, por su parte, deberán ser inscritos en los Organismos de Seguridad Social, y gozarán de los derechos y beneficios establecidos en la normativa laboral, con excepción del seguro de desempleo.

---

<sup>35</sup> Henderson, ob cit.

---

Esto es así porque, como fuera dicho más arriba, estas modalidades contractuales son de naturaleza **laboral**. No es este el caso en la Ley 17.230, a través de la cual se establece el **sistema de pasantías**, que son de naturaleza educativa, o, como establece la ley, “*de naturaleza técnico pedagógica*”.

Esta ley establece el derecho de los alumnos mayores de 15 años, que asistan a algún establecimiento educativo, a realizar pasantías laborales que estén en concordancia con los objetivos educativos del desarrollo nacional y que el sistema de pasantías laborales pasará a ser un mecanismo permanente de la formación curricular de los alumnos reglamentados en la Educación Técnico Profesional de la ANEP.

Las empresas que podrán incorporarse al sistema de pasantías laborales son aquellas que, dado su nivel de tecnificación, puedan aportar al desarrollo tanto teórico como práctico de los alumnos interesados en realizar las pasantías.

Los jóvenes que realicen este tipo de pasantía laboral deberán recibir una remuneración equivalente a dos tercios del salario vigente para las actividades idénticas a las que estos desempeñen. Dada la naturaleza educativa de las mismas, se establece que la misma “*no será computada a los efectos jubilatorios*”, tampoco genera derecho a percibir otros beneficios de seguridad social –como puede ser la cobertura médica–. Se establece, de forma muy vaga, que “*El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) formalizará con las empresas referidas los convenios correspondientes, los que deberán contener cláusulas expresas sobre (entre otras cosas) [...] la cobertura de los accidentes y enfermedades profesionales*”.

Al igual que en el caso de la ley de Fomento de la Formación e Inserción laboral de los Jóvenes, los empleadores que reciban pasantes no deberán hacer aportes patronales por estos, ni aquellos destinados al régimen jubilatorio ni aquellos destinados a la seguridad social.

#### 3.4.1.3 Otros programas de la DINAE

Siguiendo con los programas de capacitación de la DINAE, se encuentra el programa de ejecución descentralizada **Programa de Capacitación para el Trabajador Rural**, que dicho organismo desarrolla junto con MEVIR, a través de su Departamento de Desarrollo Local. Este programa fue presentado a la Junta por parte del representante ministerial, contando con un dificultoso proceso de aprobación que ya fuera mencionado más arriba. El programa fue diseñado fundamentalmente para mejorar la situación de los trabajadores rurales en lo referente al mercado laboral, tanto a través de la capacitación de la fuerza laboral como del impulso a la creación de nuevos puestos de trabajo. Se buscaba asimismo dar respuesta a las demandas insatisfechas de capacitación por parte de colectivos

---

particularmente desfavorecidos, como podrían serlo las mujeres y los jóvenes rurales.

El enfoque del desarrollo local está presente en todas las instancias del programa, y en este sentido se intentaba que la generación de conocimientos sobre la realidad de la población rural en materia de capacitación, así como la provisión de la misma, fomentara el desarrollo de aquellas localidades en las que el programa se encontraba. Se verá más adelante, en la sección dedicada a la evaluación que hacen los actores de los distintos programas, que una de las consecuencias positivas de la implementación del programa para trabajadores rurales fue la aparición de una oferta formativa especializada para el medio rural, cosa que no existía anteriormente.

Las instituciones y actores locales que estuviesen interesados en participar en la gestión del programa de capacitación laboral de su localidad son convocados por los Comité Local de Apoyo a MEVIR y el sistema licitatorio funciona del mismo modo en que lo hace en Montevideo. Los participantes de los cursos de capacitación, no obstante lo dicho arriba, deben cumplir con los perfiles de la población objetivo de MEVIR.

El Programa CINCO, de Capacitación Integral y Competitividad, fue implementado de forma descentralizada en asociación con la Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa. También fue presentado a la Junta desde la DINAE, la cual se basó para su diseño, en el Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) de México.

El programa CINCO estuvo destinado a las micro y pequeñas empresas, bajo el entendido de que este es un sector muy importante en nuestro país por la cantidad de mano de obra que ocupa, pero cuyas unidades productivas son frágiles y vulnerables a los cambios del entorno.

El objetivo general del programa era el de brindar apoyo a la estructura ocupacional del país, mediante el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas. Esto se alcanzaba, de acuerdo al diseño original, mediante el diagnóstico de necesidades específicas de formación por parte de las MYPES y de la provisión de una “formación a medida”.

Entre los objetivos específicos se destacaba el de fomentar las relaciones entre las unidades productivas, intentando generar redes que impulsen el desarrollo de las empresas de ese sector.

También en el caso del Programa CINCO se verá, en la sección de la evaluación de los protagonistas de las actividades de la Junta, que desafortunadamente el nivel de desarrollo y los resultados alcanzados por aquel distaron mucho de ser los que se esperaban, existiendo para este hecho tantas explicaciones como personas entrevistadas al respecto.



---

Finalmente, entre los programas descentralizados de la DINAE, podrían mencionarse los programas *Capacitación para el Empleo y la Rehabilitación Laboral de Personas con Discapacidades* y el *Programa de Promoción de la igualdad de oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional*. El primero de ellos, para el cual la Junta se asoció con la Asociación Cristiana de Jóvenes, fue implementado en un nivel muy bajo y fueron ofrecidos tan solo unos pocos cursos. Esto hizo que el programa en algunos casos no fuera siquiera mencionado por los entrevistados, lo cual puede tomarse como un indicador de la relevancia del programa en comparación con los otros que gestiona el organismo. El segundo de estos tiene por objetivo general incrementar la calidad de la oferta de trabajo de las mujeres<sup>36</sup>. El socio de la Junta para la implementación del programa para la igualdad de género en el mercado laboral es Cinterfor/OIT.

### **3.5 La evaluación por parte de los actores**

Esta sección está dedicada a presentar la evaluación de los actores presentes en la Junta Nacional de Empleo sobre el accionar de esta, desde una doble perspectiva: por un lado la evaluación que se hace del funcionamiento general de la Junta y, en algunos casos, de los diversos programas de capacitación que esta lleva adelante, por sí sola o de forma asociada con otras instituciones y; por otra parte, el balance que realizan los actores presentes en la Junta del relacionamiento entre ellos al interior de la misma, de la forma como se ha desarrollado el diálogo entre las partes y de la facilidad o dificultad que ha habido para alcanzar acuerdos en el marco de este órgano tripartito.

Si bien son dos dimensiones que se pueden separar con fines analíticos, el autor estima que en la práctica están fuertemente interrelacionadas.

Al analizar tanto el funcionamiento de la Junta, como la fluidez y facilidad con el que se desarrollaba el diálogo en su interior, es posible hacer una separación en etapas claramente diferenciadas: una primera etapa que va desde el momento en que comienzan a funcionar la Junta, la Dirección Nacional de Empleo y el FRL, en 1993, hasta el momento de la reformulación de los objetivos y misión institucional de la DINAE y del público objetivo de los programas de capacitación de la misma, a comienzos de 1996; una segunda etapa, que se extiende desde comienzos de 1996 hasta comienzos de 2000, y que se corresponde con la titularidad en el MTSS de Ana Lía Piñeyrua y de Guillermo Dutra como Director Nacional de Empleo y; finalmente, una tercer etapa que va desde comienzos de 2000, cuando el Ministro de Trabajo interino Luis Brezzo tomó la decisión de suspender los cursos de capacitación del Programa de Reconversión Laboral para Trabajadores en Seguro de Paro –lo cual motivó la renuncia del Director de Empleo–, hasta la fecha en la que fue elaborado este trabajo. Mientras el mismo era

---

<sup>36</sup> Este programa fue lanzado de forma oficial recién en marzo de 2002.

---

redactado, se conoció la noticia de que el gobierno había comenzado a aportar fondos para el FRL y que la Junta retomaba por lo tanto los cursos (a partir del reinicio de los cursos probablemente se podrá hablar de una cuarta etapa en la vida de la Junta).

### *3.5.1 Del accionar de la Junta Nacional de Empleo*

En la base de este trabajo está la intención por parte del autor de conocer el posicionamiento de los interlocutores sociales respecto de los dos ejes temáticos que atraviesan el mismo: la formación profesional y el diálogo social. No es la intención, por lo tanto, hacer una evaluación objetiva del impacto que cada uno de estos programas ha tenido sobre su público objetivo, ni si los mismos estuvieron bien o mal diseñados desde un punto de vista técnico. Se pondrá el acento, entonces, en la opinión y evaluación de los representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Gobierno sobre el funcionamiento de la JUNAE.

Como primer aspecto a resaltar del trabajo de la Junta Nacional de Empleo al momento de su creación, y durante los primeros años de trabajo, era el carácter totalmente novedoso del organismo y la consiguiente falta de experiencia por parte de los interlocutores en el trabajo en este tipo de ámbito.

Este fue un hecho destacado por los representantes de los tres actores sociales presentes en la Junta, aunque, como resulta evidente, cada uno de estos puso énfasis en un aspecto determinado de lo novedoso de la experiencia.

Dutra describió este hecho de la siguiente manera: “ *Esto (la JUNAE) implicaba un cambio de mentalidad en el país. Implicaba iniciar un proceso de aprendizaje en el cual el Estado cumplía un rol fundamental. Armar una política de este tipo implica, sobre la base del consenso y el diálogo, ir generando condiciones que viabilicen acciones. [...] ¿Cuál era la escuela que tenía el sector sindical o el sector empresarial sobre el relacionamiento con el Estado? Era la negociación colectiva en la solución del tema salarios, condiciones de trabajo y punto. Acá se les había convocado para formular una política de empleo que le ofrecía al sector productivo formación de acuerdo a los requerimientos de las empresas y a mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Se les presenta (al sector empresarial) un esquema en el cual ellos tenían que sentarse con el movimiento sindical a diseñar políticas. Llegar al consenso para diseñar políticas era todo un paso. Por otra parte tenés el movimiento sindical, que estaba acostumbrado a una actitud de confrontación. El movimiento sindical se sentaba para reivindicar.*”

Por su parte, el representante de los trabajadores también subrayó, con respecto a este período, lo novedoso de la iniciativa, y por lo tanto la falta de experiencia de los actores en el trabajo en ese campo. A este hecho agregó algo que tiene que ver con la interna del movimiento sindical, y fue el hecho de la necesidad de sensibilización de los actores para jerarquizar la temática sobre la cual se trabajaba en la Junta. De acuerdo a Balbo “ *La formación profesional no estaba en la*

---

*agenda del movimiento sindical, más allá de que estuviera participando en la dirección del organismo”.*

Además de la debilidad institucional de la DINAE, de las dificultades de relacionamiento entre los actores al interior de la JUNAE, y del hecho de que en las organizaciones representadas en esta no existía aún una comprensión cabal sobre de qué se estaba hablando cuando se hablaba de formación profesional y de políticas activas de empleo, existían también condicionantes externos que limitaban o dificultaban la labor para la cual fue creada la Junta.

Una de ellas, era lo limitado de la oferta de capacitación profesional. En el diseño inicial de funcionamiento de las acciones de capacitación financiadas por el FRL, estaba previsto que se convocara a una licitación, donde entidades públicas y privadas participaban en igualdad de condiciones y donde la Junta seleccionaba los cursos de aquellas entidades que entendía eran los mejores. Sin embargo, en el primer período, desde que se comenzaron a contratar cursos en 1994, hasta la reformulación de la ley que crea estos institutos, los cursos fueron contratados exclusivamente a entidades públicas. Esto se debió, de acuerdo a Dutra –que en ese momento era escribano del MTSS– a que era necesario crear un mecanismo especial de licitación y mientras eso no se hacía –y de acuerdo al marco jurídico prevaleciente en aquel momento– solo era posible contratar la capacitación a la UTU o al COCAP.

Pero no solo existían dificultades por el lado de la oferta de capacitación, es decir, de las instituciones de formación profesional que pudieran ofrecer cursos de calidad para ser contratados por la Junta. También existían dificultades por el lado de la demanda, esto es, de parte de los trabajadores que se encontraban en el seguro de paro. El anterior representante de los empleadores en la Junta<sup>37</sup>, Nelson Penino, lo expresó de la siguiente manera: “*No había una cultura en el trabajador de decir ‘bueno, me mandaron al seguro de desempleo, voy a la Junta porque voy a aprovechar el tiempo para hacer un curso de capacitación’. La cultura era otra. La cultura era ‘bueno, me quedo en casa para ver si me reintegran o salgo a buscar una changa’*”. Este hecho motivó que la JUNAE tuviera que salir a buscar y a atraer a los trabajadores que estaban amparados al seguro de desempleo, y a hacer un trabajo fuertemente orientado a la “*sensibilización de la sociedad en su conjunto acerca de la importancia de la formación profesional para mejorar la calidad de vida del trabajador y para mejorar la competitividad de las empresas*” de acuerdo a las palabras de Balbo.

Uno de los incentivos que se establecieron para que los trabajadores amparados al seguro de desempleo asistieran a los cursos de capacitación fue el otorgamiento de becas. Esto implicaba que el trabajador no solo recibía el curso sino que también recibía dinero por asistir al mismo. Cabe señalar que esto puede ser visto, en algunos casos, como un incentivo para que los trabajadores se inscribie-

---

<sup>37</sup> El actual representante del sector empresarial en la JUNAE es Juan Maihlos.

---

ran, pero en otros, debe ser considerado, más que como un incentivo, como un requerimiento para que la comparecencia a los cursos de capacitación sea posible, dado el bajísimo monto de los seguros de desempleo percibidos por algunos trabajadores desocupados (el simple hecho de tener que desplazarse desde su hogar al lugar donde se imparte el curso, por medio del transporte colectivo, ya puede significar en algunos casos un impedimento para que el trabajador concurre).

Respecto de las becas en su calidad de incentivos para la concurrencia a los cursos, y reconociendo que en algunos casos es necesario por, entre otras, la razón expuesta arriba, el representante de los empleadores sostiene que la asesoría que recibe quien está en el seguro de desempleo y se acerca a la Junta para recibir un curso (atención personalizada por parte de técnicos de la DINAE, orientación laboral y ayuda a trazar un itinerario formativo y de trabajo y finalmente la capacitación) debería ser incentivo suficiente. Al respecto sostiene que “*Tienen que valorar (los trabajadores amparados al seguro de desempleo) de que eso no es para hacerle un favor a la Junta, no es para hacerle un favor al sistema, sino que es para hacerse un favor a sí mismos*”.

El monto de las becas que recibían los trabajadores que asistían a los cursos de reconversión laboral fue, según el representante de los empleadores, una de las razones que llevó al desfinanciamiento del Fondo de Reconversión Laboral, aspecto sobre el cual se volverá más adelante.

Cuando se comenzó a recaudar el FRL –inicialmente con aportes exclusivos de los trabajadores– y al tiempo comenzaron a impartirse los cursos de capacitación, era mucho más dinero el que se recaudaba que el que se invertía en los cursos, fundamentalmente por la escasa demanda de los mismos. Esto llevó a que el Fondo acumulara una gran cantidad de dinero (entre 24 y 25 millones de dólares hacia 1995), situación poco usual en un contexto de penuria generalizada, y a que en otros ámbitos estatales, como por ejemplo el Poder Legislativo, se comenzara a manejar la posibilidad de utilizar ese dinero con otros fines. Dutra manifestaba que “*Era un tema que presionaba enormemente en aquel momento, la acumulación del Fondo. Ese tema, lugar que ibas, lugar que estaba, si había posibilidad de usar ese fondo o no.*” En conversación informal con el ex Director Nacional de Empleo, este manifestó que tuvo que “*luchar a brazo partido*” para que esos fondos no fueran destinados a otros fines. El representante empresarial manifestó que “*En el Parlamento empezaron a aparecer proyectos, en materia social, que afectaban el fondo*”. Por lo tanto, fruto de la importante recaudación que se estaba realizando, y de la todavía escasa cantidad de cursos que estaban siendo impartidos (debe recordarse que en aquel momento funcionaba solamente el Programa de Reconversión Laboral para trabajadores amparados al seguro de desempleo) el Fondo creció hasta alcanzar aproximadamente los 25.000.000 de dólares.

---

Este es el panorama financiero en el momento en que se presenta la idea de la reformulación de la misión institucional de la DINAE, de la ampliación del público objetivo de los programas de capacitación financiados por la JUNAE a través del FRL y del comienzo del aporte del sector empresarial al mismo.

La acumulación de recursos en el Fondo llevó a que, cuando se decidió que el sector empresarial comenzaría también a aportar para el mismo, se estableciera una tasa flexible de recaudación. Esto implicaba que, en vistas de lo acumulado, los aportes se suspendían temporalmente y luego se irían reanudando, en función del estado de acumulación de capital del Fondo y de los gastos que se estuvieran realizando en los cursos del Programa de Reconversión Laboral y de los programas descentralizados que comenzaron a funcionar a partir de la aprobación de la modificación de los organismos.

Las evaluaciones que los entrevistados realizaron de los distintos programas fueron hechas en términos muy generales, y fueron pocos los casos en los que se dio una fundamentación del juicio emitido sobre un determinado programa en base a algún tipo de evaluación o estudio del impacto del mismo en la población objetivo; al menos dichos estudios no fueron mencionados ni traídos a colación en la mayor parte de los casos.

Otro aspecto que comparten las evaluaciones hechas por los actores es algo que de cierta manera ya fuera mencionado anteriormente, y es el carácter novedoso de la experiencia. Todos los entrevistados realizan sus evaluaciones teniendo este hecho presente, oficiando de telón de fondo, lo cual, en opinión del autor, en alguna ocasión ofició de atenuante a algunas críticas que de otro modo hubieran sido más fuertes e incisivas.

Dado que las entrevistas con los actores, aunque siguieron a grandes rasgos los mismos lineamientos, tuvieron desarrollos diferentes y los entrevistados pusieron mayor o menor énfasis en distintos aspectos del trabajo de la Junta según su propia escala de prioridades y de acuerdo a lo que para ellos era lo más relevante, se estimó que era conveniente hacer la presentación de las evaluaciones por actor y no por programa.

#### 3.5.1.1 El representante del Gobierno

El ex Director de Empleo, comenzó la evaluación de los programas implementados y/o planificados durante el período de referencia, por aquellos de índole descentralizada. Es decir, comenzó por referirse a los programas de capacitación para jóvenes, para trabajadores rurales, para pequeñas empresas y para personas discapacitadas.

El Programa Projovent había sido, de acuerdo a Dutra, una “*experiencia exitosa*”, hasta la fecha. Sobre todo señala que fue una experiencia exitosa en términos de relacionamiento institucional entre organismos públicos. Hubo, de acuerdo al

---

entrevistado, una buena interacción y capacidad de articulación de los Ministerios de Educación y Cultura, y de Trabajo y Seguridad Social, así como también hubo un buen relacionamiento entre el INJU, la DINAE y la JUNAE. No obstante esto, señaló que en algunas ocasiones hubieron ciertas críticas por parte de los técnicos del INJU a algunas decisiones que se tomaban en la DINAE, y se subrayó la diferencia entre la capacidad técnica del personal de una y otra institución, en sentido de la inferioridad de las calificaciones, en términos generales, del personal de la DINAE con relación al del INJU. No fue esta la única vez, en la serie de entrevistas hechas para armar este trabajo, en la que fue señalada la falta de recursos humanos calificados en la DINAE, lo cual es particularmente grave teniendo en cuenta el trabajo que debe desempeñar cuando los cursos que financia la JUNAE están funcionando de forma normal, así como las tareas que, al menos en el papel, está llamada a desempeñar como organismo articulador de un sistema público de empleo; donde además de la capacitación que brinda la JUNAE a través del FRL, funciona un Observatorio de Mercado de Trabajo, donde eventualmente funcionase un banco de datos sobre empleos ofrecidos y servicios de intermediación de mano de obra y donde se realizara investigación sobre el impacto de la transformación tecnológica sobre la estructura ocupacional, etcétera.

El hecho de estimar que el Programa Projovent fue exitoso, no quiere decir para Dutra, y esto lo aclara explícitamente, que el problema del empleo juvenil esté solucionado. A propósito de la importancia de la continuidad de los programas sociales y del impacto que estos pueden tener, sostuvo más adelante: *“El problema de los jóvenes en el Uruguay, ¿se resuelve con los cinco mil de Projovent? La experiencia de Projovent fue bárbara, fue exitosa, pero se atendió (solamente) cinco mil personas”*.

Por su parte el programa de capacitación para trabajadores rurales fue un programa presentado en la Junta por el Ministerio y que tuvo resistencia por parte de los otros dos interlocutores. Según Dutra, las dificultades venían dadas porque el sector empresarial no consideraba a los trabajadores rurales como una población objetivo prioritaria y, por su parte, el sector sindical se preguntaba hasta dónde esto no era una alianza política entre un Ministerio de Trabajo y MEVIR que eran de la misma extracción política (Partido Nacional). El modo como fue resuelta esta tensión al interior de la Junta ya fue explicado más arriba, razón por la cual no se volverá sobre ella.

En opinión del entrevistado este fue un programa que tuvo buen impacto, sobre todo en términos de aceptación en las localidades donde fue instalado y en términos del involucramiento de los actores locales. Un punto que es rescatable de lo dicho por Dutra sobre este programa, es que en algunos lugares generó una oferta de capacitación especializada para el sector rural, que no existía anteriormente.

El Programa CINCO, de Capacitación Integral y Competitividad, fue también un programa que de acuerdo al ex representante del gobierno en la Junta

---

fue fuertemente cuestionado antes de iniciarse, por parte de los otros actores allí representados.

De acuerdo a Dutra, los motivos de los cuestionamientos eran que las gremiales empresariales que están en la Junta responden a las grandes empresas, no a las pequeñas y micro empresas, de ahí que su interés en financiar acciones de capacitación para ese colectivo, no fuera tan grande. Por otro lado, el movimiento sindical no ha encontrado aún la forma cómo agrupar y organizar a los trabajadores de ese sector, lo cual se hace muy difícil por su dispersión y por el hecho de que capital y trabajo no están claramente diferenciados en este tipo de empresa y tienden a confundirse. Este programa fue aprobado, dice el entrevistado, “*a regañadientes*”.

El programa no dio los frutos que se esperaba que diera. Las acciones que se pudieron llevar adelante en el marco del mismo fueron “*a fuerza de pulmón, porque las gremiales empresariales no dieron el más mínimo apoyo*”. Estas tenían un papel muy importante que cumplir en la primera etapa del programa, ya que debían convocar a las empresas, diagnosticarlas y a partir de ahí decidir cuáles tenían derecho a ampararse en el programa y cuáles no. Esto se logró con algunos centros comerciales del interior, pero en base a un “*trato bilateral*”, siendo los resultados en Montevideo “*muy malos*” de acuerdo al entrevistado.

No obstante esto, Dutra sostuvo que si tuviera que impulsar nuevamente una política destinada a la pequeña y micro empresa, la diseñaría del mismo modo a como fue diseñado el Programa CINCO. Cabe señalar que este programa es, de los programas financiados con fondos del FRL, el único que podría decirse que tiene algún componente más claramente identificable de creación de puestos de trabajo, ya que estimula en cierta medida la expansión y desarrollo de las MYPES que participan del mismo.

De los programas descentralizados que efectivamente llegaron a funcionar, aunque más no fuera de forma piloto, Dutra se refirió en último término al programa de capacitación para discapacitados. Este era un programa que innovaba en muchos sentidos, y para el cual fue muy difícil encontrar personal con el adecuado perfil profesional para llevarlo a cabo: que trabajaran en la formación profesional pero que simultáneamente estuvieran especializadas en el trabajo con discapacitados.

Este programa sólo llegó a implementarse en algunos pocos sitios, razón por la cual el entrevistado no quiso emitir un juicio acabado en torno al mismo. Aquellos pocos casos en los cuales se llegó efectivamente a desarrollar alguna acción formativa, al parecer tuvieron buenos resultados.

En último lugar se refirió al Programa de Reconversión Laboral para Trabajadores amparados al seguro de desempleo, sobre el cual manifestó que “*Diría que tuvo un gran impacto, en el sentido de que, año a año, la cantidad de gente que fue ingresando al programa fue tremenda. Le íbamos año a año haciendo un seguimiento [...]*”

---

*Ese seguimiento lo estaba haciendo la Universidad de la República y año a año nos estaba dando buenos indicadores”.*

La cantidad de personas en todo el país que estaban en seguro de desempleo y que se inscribían a los cursos financiados por el FRL y la cantidad de cursos que se organizaban –en resumidas cuentas, las dimensiones que adquirió el Programa de Reconversión Laboral–, sumado al nivel de detalle con el cual se trataban algunas de las cuestiones vinculadas a las licitaciones de cursos que se organizaban para asignar los cursos a las ECAS, produjeron, en opinión de Dutra, un cierto debilitamiento de la Junta, la cual se vio en algo sobrepasada de trabajo<sup>38</sup>.

La descentralización del Programa, y en general de las actividades de la DINA y la JUNA, fue un tema al cual el entrevistado le prestó mucha atención y sobre el cual profundizó.

En este sentido manifestó que existieron diferencias importantes de actitud entre unos y otros gobiernos departamentales –que eran la contraparte de la JUNA en este proceso. Las diferencias, en rigor, no eran solamente de actitud, sino que también existían importantes diferencias entre ellos, en cuanto a su capacidad “objetiva” de respuesta– sobre todo en términos de recursos humanos disponibles para hacerse cargo de los trabajos que el proceso, por el cual un trabajador llega a recibir un curso de capacitación laboral, requiere. Sostiene que *“habían Intendencias que realmente asumieron el tema, incluso traían una batería de propuestas para hacer otro tipo de trabajo, y había otras a las que las tenía que estar apuntalando todo el tiempo y haciéndoles seguimiento”*.

A pesar de la evaluación positiva que hace Dutra del funcionamiento y el impacto del programa de reconversión laboral y, en general, del funcionamiento de la JUNA y la DINA, identifica la necesidad de buscar un nuevo perfil institucional a estos organismos. Esto fue algo que se había discutido al interior del Ministerio de Trabajo: la necesidad de una reestructuración institucional que les permitiera concentrarse en las funciones de planificación, supervisión y financiación, y descentralizar la ejecución.

El perfil institucional para cumplir con estos fines implicaba, desde el punto de vista del ex Director de Empleo, salir de la órbita estricta del Ministerio y alcanzar una articulación sistémica con la UTU y el COCAP.

Lo que se estaba proponiendo era la creación de un nuevo Sistema Público de Formación. Se parte de la base de que en la UTU hay un capital acumulado (en

---

<sup>38</sup> No hay que olvidar que la JUNA está compuesta por tres personas: un representante del gobierno, uno del PIT-CNT y uno de las Cámaras Empresariales y sus respectivos suplentes. Tanto Dutra como Penino señalaron que en la Junta se estaban realizando trabajos con un nivel de minuciosidad que no es el que le correspondía –revisando detalles de las presentaciones de las ECAS en las licitaciones, controlando aspectos menores de los gastos autorizados por la Junta, etcétera– y que estas acciones habían hecho que no estuviera avanzando en el fin para la cual fue creada, la de diseñar y proponer políticas activas de empleo.



---

términos de experiencia y conocimiento acumulado en el campo de la Educación Media Técnica) que hay que rescatar al momento de diseñar un sistema público de formación, y que otro tanto sucede con el COCAP.

El esquema de diseño del sistema expuesto al autor por el entrevistado fue el siguiente<sup>39</sup>: todo lo que fuera Educación Media Técnica estaría articulado y sería responsabilidad de la UTU y; lo que fuera formación profesional no inicial –es decir, ocupacional y continua– estaría en la órbita del Ministerio de Trabajo. Este esquema supone que para aquellas actividades que no fueran de Educación Media Técnica, la UTU y el COCAP pasaban a trabajar de forma integrada con el MTSS.

En este esquema resultaban dos ámbitos de trabajo para estas entidades en lo que estaba relacionado con la formación profesional no inicial: por un lado participar de las licitaciones de cursos que realiza la JUNAE, de la misma manera como lo hacen las ECAS privadas y; por otra parte, brindar asistencia técnica al sistema, realizar investigaciones educativas, diseñar materiales didácticos, etcétera.

Dutra justifica la creación de un sistema público de formación, frente a un sistema donde solamente existen ECAS privadas que compiten por fondos públicos, de la siguiente manera: “ *La formación profesional tiene ámbitos que son de interés público exclusivamente, como puede ser el tema de la calidad, el tema de pensar en el mediano plazo, cuál va a ser la demanda en el sector de punta, donde el sector privado no invierte, donde las Instituciones de Formación Profesional privadas no invierten. Ese es todo un universo que lo tiene que cumplir el sector público*”.

La justificación de que un sistema de este tipo deba funcionar en la órbita del MTSS, que sea este quien lo articule y coordine, la encuentra en el hecho de que, desde su punto de vista, los temas que están en la base de la necesidad de crear un sistema de formación, y de la propia necesidad de que exista capacitación laboral, son los de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, ambos pertenecientes al campo de “lo laboral”.

Esto, que ha sido presentado de forma esquemática, necesitaría una reformulación no solamente de los órganos del MTSS que están implicados (fundamentalmente de la DINA), sino también de las entidades formativas que se están considerando. En rigor, el cambio fundamental de este sistema respecto de lo que sucede actualmente estaría en el segundo de los ámbitos de competencia de las entidades formativas en la órbita del MTSS, es decir, en sus funciones de asesoría técnica y de investigación. Sería una acción positiva, en tanto permitiría darle un carácter más sistémico a los diversos esfuerzos que desde la esfera pública se llevan a cabo en materia de formación profesional, pero tiene la dificul-

---

<sup>39</sup> El entrevistado parte de la base de que un sistema de formación está compuesto por tres subsistemas articulados: el de formación inicial, el de formación para trabajadores en actividad y el de formación para trabajadores desocupados.

---

tad –no insuperable por cierto– de la articulación de instituciones públicas cada una de ellas con su cultura de trabajo, de funcionamiento, de salarios, de formación de sus recursos humanos y con sus “chacritas” de trabajo. Por lo pronto no se estima que la DINAE, en tanto órgano que se supone estaría a cargo de la articulación de este sistema, pudiera hacerlo con los recursos humanos y financieros con que cuenta actualmente.

La evaluación que hizo Dutra de los hechos que terminaron desencadenando la suspensión de los cursos del Programa de Reconversión Laboral, sobre todo en los aspectos financieros, será analizada en una sección aparte, especialmente dedicada a ese tema.

### 3.5.1.2 El representante de los trabajadores

José Balbo centró su evaluación de la labor de la Junta en las dificultades de gestión que esta tenía, en función fundamentalmente del imponente crecimiento de la cantidad de cursos que estaban siendo organizados.

El Programa de Reconversión Laboral es evaluado por Balbo como de un funcionamiento “ *correcto, y que ha sido muy útil para los participantes y para la sociedad en su conjunto porque le brinda una herramienta de reinserción (laboral para trabajadores desocupados)*”.

El representante sindical afirma que la JUNAE, desde el momento en que inicia sus actividades tuvo que hacer una fuerte campaña de sensibilización de la sociedad en cuanto a la importancia de la capacitación laboral en la empleabilidad del trabajador y en la competitividad de las empresas<sup>40</sup>. Dicho proceso, o campaña de sensibilización “ *lleva a la Junta a un desarrollo del programa para trabajadores amparados al seguro de desempleo que en determinado momento lleva a un problema financiero muy importante*”. Hay algo de paradójico en las palabras del representante sindical, y es que, en cierto sentido, la Junta fue víctima de su propio éxito. Es decir, se embarcó en una campaña para que los trabajadores amparados al seguro de paro supieran que tenían el derecho a recibir un curso de capacitación laboral y una beca por asistir a dichos cursos. Cuando la campaña dio sus resultados y los trabajadores acudieron a capacitarse, al tiempo la Junta debió suspender las acciones formativas por la cantidad de solicitudes que debió atender.

Otra de las consecuencias de la magnitud del programa, y quizás también de lo que señalaban Penino y Dutra con relación a lo minusioso de los controles del representante sindical de todos los aspectos de las propuestas presentadas a las licitaciones, es que el proceso por el cual el trabajador se inscribía a los cursos,

---

<sup>40</sup> Este hecho ya fue mencionado al tratar el tema de la “cultura” del trabajador respecto de la capacitación laboral y la necesidad de creación de incentivos monetarios para su concurrencia a los cursos financiados por la Junta.

---

recibía la orientación y el apoyo necesario, y finalmente asistía al curso, era sumamente lento. El entrevistado lo expone en estos términos: “ *Una de las dificultades que hemos experimentado es la lentitud con la que le respondemos al trabajador, y el trabajador en el seguro de desempleo, lo ideal es que lo haga (el curso) durante su estancia en el seguro de desempleo. Esto implica toda una agilidad que no es fácil realizarlo en la práctica. Es conveniente para el trabajador recibir la capacitación durante el período en el cual se encuentra amparado al seguro de desempleo porque a medida que pasa el tiempo las exigencias en materia de calidad del empleo y de remuneración van bajando. [...] Una de las razones por las cuales se demora es por la necesaria transparencia que deben tener los procesos licitatorios de los cursos que serán financiados por la Junta*”. Cuando se tomó la decisión de suspender los cursos del programa de Reconversión Laboral, habían alrededor de once mil trabajadores inscriptos para recibir cursos desde el año 1999.

La cantidad de personas solicitando recibir cursos y la cantidad de cursos que la JUNAE puede efectivamente financiar ha llevado a que el representante sindical (los otros actores también comparten esta opinión) sostenga que es necesario focalizar en la atención a los trabajadores en el seguro de desempleo, no solo por las razones coyunturales de dificultad financiera y de suspensión de los cursos imperante al realizarse este trabajo, sino que esto iba a tener que transformarse en una característica permanente del programa.

De hecho, el entrevistado sostuvo que cuando se reanudaran los cursos, estos iban a ser ofrecidos de acuerdo al nivel educativo del trabajador, y agregó, en cierta medida a modo de autocrítica “ *los programas iniciales de la Junta eran muy homogéneos para una población muy heterogénea*”.

Dado que hay tantos trabajadores inscriptos, se van a tener que establecer pautas de priorización para la asignación de los cupos. Las variables que serán tenidas en cuenta son el monto del subsidio por desempleo que percibe el trabajador, su nivel educativo y si tiene familiares a cargo. También será requisito que la persona se encuentre actualmente desocupada, despedida, no suspendida, que antes también generaba derecho a participar de los cursos y percibir la beca.

Entre las últimas consideraciones que realizara Balbo sobre el funcionamiento de la JUNAE, está la crítica a lo que constituye una falta de promoción de los egresados de los cursos de la Junta, y el hecho de que no hayan logrado convencer al sector empresarial nacional de que tomen en cuenta, al momento de reclutar personal, a los egresados de sus programas de capacitación.

### 3.5.1.3 El representante de los empleadores

La evaluación del entonces representante de los empleadores en la Junta, Nelson Penino, sobre el trabajo de esta, estuvo centrada fundamentalmente en la falta de una amplia red de entidades de capacitación profesional, las consecuen-

---

cias que esto trae para las licitaciones de adjudicación de los cursos y en aspectos relativos a la composición de los gastos del FRL.

La evaluación de los programas descentralizados de la DINAE-JUNAE que realizó Penino fue muy breve, y en todos los casos, excepto en el del Programa CINCO, fue positiva. Con relación a este afirmó que, aunque estima que es, en términos generales, un programa bien diseñado, opinaba que les dejaba “*mucha laxitud al funcionamiento de los consultores*”, aquellos que debían visitar y diagnosticar a las empresas. Señaló de casos de irregularidades en el trabajo de algún consultor, intentando sacar provecho personal de la selección de las empresas.

Otra característica del programa para MYPES que a juicio del representante de los empleadores era negativa, era que el mismo no tenía, a su entender, costos significativos para las empresas beneficiarias. Sostiene que “*los proyectos no pueden ser totalmente gratuitos. Al empresario tiene que costarle algo, tiene que dolerle algo para que lo tome en serio y trate de llegar al final del proyecto y sacarle un buen provecho*”. También evaluó negativamente la selección de algunas empresas, en el entendido de que lo que se le estaba brindando era una especie de salvavidas, y que este tipo de proyecto no están diseñados para cumplir esos fines, sino que deben estar destinados a las empresas que puedan desarrollarse y crear empleo.

En nuestro país no existía una red de entidades de capacitación profesional en el momento en que la Junta comenzó a contratar cursos en el marco del Programa de Reconversión Laboral. Cuando esto ocurrió, y la JUNAE se transformó en “*el principal mayorista contratante de cursos, por lejos*” comenzaron a aparecer una serie de nuevas empresas y crecieron en tamaño otras que ya existían. Las características de la demanda de cursos por parte de la Junta tuvo, según Penino, dos efectos sobre la oferta: el aumento de precios de los cursos y el descenso de la calidad de los mismos.

El aumento del costo de los cursos vino dado por un aumento en las horas de duración que según el entrevistado se debía a una intención de las ECAS de “*hacer el globo más grande*” y de este modo cobrar más.

El descenso de la calidad de los cursos se explica, desde la perspectiva del entrevistado, en el carácter improvisado y ad hoc de muchas instituciones de formación, algunas de las cuales se podría decir que solamente existían si ganaban la licitación del curso para el cual se presentaban.

También la falta de profesores calificados influía en la calidad de los cursos impartidos. Penino lo expone en términos muy gráficos: “*No había gran cantidad de profesores para atender esa demanda. Las entidades de capacitación se sacaban los profesores. Cuando se hacían las licitaciones, aparecían los mismos profesores en tres o cuatro entidades de capacitación. La que ganaba los contrataba*”.

En este contexto de falta de profesores calificados, y dado que la UTU podía participar en las licitaciones como cualquier ECA privada, se habían comenzado

---

a generar problemas al interior de dicha entidad pública: *“Los profesores de la UTU preferían que ganaran las licitaciones entidades privadas, porque les pagaban mucho mejor que la UTU. La UTU tuvo que empezar a pagarles más. Para entrar en las licitaciones estas les pagaba más. Pero se les creaban problemas internos porque había profesores que cobraban más y profesores que cobraban menos. Había profesores que pedían licencia sin goce de sueldo para irse a esos cursos”*.

El sistema de licitación, que en el plano teórico es reconocido como el mejor por parte del entrevistado, en la práctica comenzó a mostrar algunas fallas: en primer lugar, la subcontratación y el carácter improvisado de algunas instituciones. En este sentido, el entrevistado manifestó que había instituciones que se presentaban a licitaciones de cursos que nunca habían desarrollado, y en caso de que ganaran contrataban a los profesores de aquellas ECAS que no habían salido beneficiadas en la licitación. Algo similar ocurrió en algunos casos con los locales en los cuales se impartirían los cursos: aquellos eran alquilados si y solo si, la institución ganaba la licitación.

Dada la cantidad de personas inscritas para algunos cursos, era necesario formar varios grupos (cada grupo de alrededor de quince personas) para cada licitación, y había casos en los cuales la cantidad de grupos, por lo tanto de cursos a contratar, era bastante elevada. La Junta tenía por política no otorgar más de cinco o seis cursos para cada institución, en función de que la experiencia les indicaba que más de eso sobrepasaba la capacidad de gestión de las mismas. La cantidad de cursos a contratar y el hecho de que la cantidad de cursos asignados a cada institución estuviera limitado, hacía que no solo la institución mejor calificada recibiera cursos, sino que de acuerdo a Penino, también podía recibir la segunda mejor clasificada, inclusive la tercer y hasta la cuarta. Sostiene que *“Ya sabían, cuando se presentaban a licitación, que aunque salieran terceras, aunque salieran cuartas, igual le tocaban cursos. Era más negocio aumentar el precio que salir primero en la licitación”*.

Este carácter de las ECAS obviamente no es generalizable, de hecho ni siquiera se estima por parte del autor de que sea esta la característica de la mayoría de ellas. Fundamentalmente no se estima que sea así porque ninguno de los otros entrevistados del ámbito de la Junta puso tanto énfasis en este hecho. Pero sí son relatos útiles para dos cosas: en primer lugar, para mostrar cómo los sistemas que en los papeles son “ideales” en la práctica pueden no serlo tanto –al menos si no son acompañados por mecanismos adecuados de inspección, acompañamiento y apoyo a las entidades que forman el sistema– y; también son útiles los ejemplos, como fundamento para sostener, por parte de Penino, la necesidad de modificar el mecanismo de licitación y proponer uno que sea *“una real competencia”*. El entrevistado propone un mecanismo de licitación a través del cual la ECA que gana, tiene la certeza de que todos los cursos de un determinado tipo que se vayan a desarrollar durante un lapso determinado (habla de seis meses, o un año) les serán adjudicados.

---

Como fuera dicho más arriba, Penino hizo hincapié en el monto de las becas que se asignaban a los trabajadores que participaban de los cursos del Programa de Reconversión Laboral, en el sentido de considerarlos excesivos y estimar que era necesario reducirlos.

A las consideraciones sobre las becas en tanto incentivos para asistir a los cursos (si no debiera ser suficiente incentivo la asesoría técnica y el curso en sí) y sobre la necesidad de contar con ellas para poder asistir a los cursos (para transporte y otros gastos originados por los mismos) el representante de los empleadores sostuvo que aquellas habían dejado de ser “*esa pequeña ayuda*” para convertirse en una ampliación del seguro de desempleo. Afirmó que se había empezado a percibir que muchas personas iban a los cursos en mayor medida para cobrar la beca que por la capacitación en sí. Por estas razones es que el sector empresarial sostenía en la JUANE que las becas debían ser reducidas.

### *3.5.2 De la calidad del diálogo y el relacionamiento con los interlocutores*

La experiencia de la Junta Nacional de Empleo fue, como ha sido afirmado más de una vez en este trabajo, una experiencia sumamente innovadora en materia de diálogo social. Fue novedosa no porque significase un ámbito en el cual estuvieran el gobierno y los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores reunidos en torno a una mesa de diálogo, sino que fue una experiencia novedosa en su objeto de diálogo: era la primera vez que se creaba una instancia tripartita de diálogo social donde los interlocutores sociales eran convocados y estaban reunidos para diseñar políticas de empleo.

Es evidente que el diálogo y la comprensión del otro en una instancia de este tipo se va construyendo con el tiempo, que no pueden decretarse el entendimiento y la comprensión mutua, y que mucho menos puede establecerse por decreto el genuino consenso y la unanimidad de opiniones.

Al igual que en el caso de los temas anteriores, el de la evolución de la calidad y la fluidez del diálogo al interior de la JUNAE suscita opiniones encontradas y divergentes. Todos los actores afirman y concuerdan en que ha habido un avance muy importante en este sentido, aunque después de reconocer esto, y si se “rasca” un poco más, surgen opiniones sobre los posicionamientos y las actitudes de los otros interlocutores que llevan a relativizar cualquier optimismo inicial que pudiera haber sido causado por una interpretación imprudente de lo manifestado por los entrevistados.

Ante la pregunta inicial de cómo evaluaban ellos la evolución del diálogo en el marco de la Junta, la palabra que podría extraerse como “factor común” es *aprendizaje*. Los entrevistados concuerdan en el hecho de que desde el momento en que la JUNAE comenzó a funcionar, en 1993, a la fecha, ha habido un gran aprendizaje por parte de todos ellos en el arte de dialogar. Penino sostiene al

---

respecto que “ *Ha habido un entrenamiento en el funcionamiento que hace que cada vez sea más fluido*”; Balbo va por el mismo camino cuando afirma que “ *Ha habido un gran avance en el diálogo entre los tres sectores*”; y Dutra es quien utiliza un lenguaje más optimista al afirmar que “ *El cambio fue tremendo. Del 95, las primeras sesiones del 95 con las últimas del 2000 ya no tenían nada que ver [...] en el trato, en cómo analizar los problemas*”.

Se ha dicho entonces que el diálogo mejoró, que hubo un aprendizaje y un entrenamiento en el funcionamiento del órgano tripartito, pero sin embargo “ *De cualquier manera, siempre hay una visión distinta de las cosas*”. Esta frase del representante de los empresarios a la Junta viene muy bien para introducirse en aquellos aspectos que, no obstante la mejora en la calidad del diálogo, siguen poniendo de manifiesto las diferentes concepciones que sobre “las cosas” tienen los actores presentes en la JUNA E<sup>41</sup>.

Las críticas efectuadas de un actor a otro en el marco de las entrevistas realizadas por el autor, así como los posicionamientos diametralmente opuestos de aquellos en torno a algunos temas que, aunque no hayan sido manifestados con la intención de mostrar las diferencias, saltan a la vista por lo evidentes, se restringieron, en término generales, al ámbito de la Junta. Es decir, los entrevistados no se refirieron en general al posicionamiento o el accionar de los otros actores en campos ajenos al de la JUNA E.

Un tema que surgió de manera bastante fuerte tanto en la entrevista con quien fuera representante del gobierno a la Junta, como en aquella con el representante de los trabajadores en el organismo, fue lo que estos identificaron como la falta de involucramiento del sector empresarial con las actividades de la Junta. El representante de los trabajadores manifestó que, a su entender, la cúpula del sector empresarial aún hoy no tiene una comprensión de la importancia y la potencialidad del organismo. Sostiene que “ *con el sector empresarial, en general no es un problema de mal relacionamiento, sino que en nuestra opinión no hay un involucramiento del sector como correspondería. La Junta Nacional de Empleo tendría una mayor potencialidad si hubiera un mayor involucramiento del sector empresarial*”. Este mayor involucramiento Balbo lo identifica con demandas y propuestas de áreas de capacitación y, sobre todo, de formación continua, operando con una lógica preventiva, de intento de anticipación de las consecuencias que puedan tener los procesos de reestructuración productiva.

Dutra también se refiere a cierta falta de involucramiento del sector empresarial en la JUNA E, pero va más allá en su análisis, y se refiere al recelo de dicho

---

<sup>41</sup> La frase citada, aunque suene de una fatalidad abrumadora y ponga en cuestión todo intento de acercamiento, diálogo y acuerdo entre los interlocutores, no es interpretada de este modo por el autor. La cita de Penino es la explicitación del conflicto de intereses presente en todo sistema de relaciones laborales, lo cual no quiere decir que no pueda haber diálogo, negociación y acuerdo. Desde el punto de vista del autor significa, en realidad, todo lo contrario: que es necesario que los actores tengan espacios donde poder intentar alcanzar los acuerdos que hagan falta.

---

sector a participar en acciones junto al Estado en términos generales y en cualquier campo. Partiendo de la base de que esto es así, de que efectivamente el sector empresarial desde su punto de vista no es proclive a asociarse con el Estado y de que en este caso en particular su involucramiento con las acciones de la JUNAE no era como se hubiera deseado y esperado, aclara “*la responsabilidad no es solo del sector empresarial, sino que parte también del sector político. En el sentido de que el sector político no es consecuente con lo que propone. [...] Durante cinco años quien ejercía el cargo de Ministro de Trabajo y el Director de Empleo recorrieron toda la República, invadieron todos los medios de información diciendo que realmente la formación tenía que dirigirse a mejorar la competitividad del sistema productivo. Que la política de empleo que asumía el Ministerio era darle nueva formación a la fuerza de trabajo. Que había que provocar una transformación en todo el aparato educativo que existía en el país para modernizarlo y realmente dar respuesta. [...] Que la respuesta de los trabajadores al contexto de la flexibilización estaba en la formación, y que este era un tema que el Estado lo iba a asumir. Esa es la respuesta que le vamos a dar al tema. Que no les falte la capacitación y en la medida que no les falte la capacitación van a resolver el tema de la empleabilidad. Culminan los cinco años y el discurso se entierra y nadie más habla de eso. Vos empresario, otra vez que el Estado te llame a encarar una cosa así ¿le creés o no le creés?*”<sup>42</sup>.

El tema del grado de involucramiento del sector empresarial, que fue traído a colación por los otros dos actores, es, en cierta medida, reflejo de cuestiones más de fondo –como puede ser el grado de convencimiento sobre la utilidad de los instrumentos desarrollados por la Junta–. El tema que provocó opiniones más divergentes y en el cual quedaron de manifiesto de forma más clara los posicionamientos de los actores respecto del gasto público en políticas sociales –en este caso en particular en políticas de empleo– fue sin lugar a dudas el del financiamiento de las acciones de capacitación.

### 3.5.3 ¿Qué y cuánto es “lo necesario”?

Lo que llevó a que los cursos del Programa de Reconversión Laboral, el principal y más importante programa de la JUNAE, fueran suspendidos en febrero de 2000, fueron fundamentalmente las dificultades financieras que estaba enfrentando el Fondo de Reconversión Laboral.

Desde el año 1997 los actores presentes en la Junta comenzaron a alertar sobre el hecho de que, si seguían manteniendo el nivel de gastos y de ingresos que se venían dando, el FRL se quedaría sin recursos. De hecho, se pudo funcio-

---

<sup>42</sup> La interpretación del autor sobre lo expuesto por el entrevistado en el párrafo transcrito no es solo la de alguien que está explicando por qué cree que el sector privado no se involucra en acciones junto con el Estado, sino que en primer lugar se lo interpreta como alguien que está demostrando su descontento por la falta de apoyo político a un proyecto en el cual creía –desde un punto de vista técnico– y con el cual se sentía comprometido ante los actores de la Junta, ante los beneficiarios de los Programas y ante la sociedad en su conjunto.



---

nar durante un tiempo importante soportando mayores egresos que ingresos gracias al monto de recursos acumulado durante el período en que se recaudaba el aporte de los trabajadores de forma regular pero la cantidad de cursos contratados era reducida.

La forma como los distintos actores entrevistados opinan que se debía hacer frente a este problema fue, sin lugar a dudas, lo que el autor distingue como el principal factor discriminante entre las posiciones de los mismos.

Hubo un acuerdo generalizado sobre el hecho de que era imposible seguir como se estaba, por las razones esgrimidas más arriba, y que había que encontrar una solución medianamente rápida al problema.

El representante de los trabajadores manifestó que desde su punto de vista era necesario implementar dos tipos de acciones: por un lado, una focalización mayor de los beneficiarios del programa. Esto evidentemente no constituye de por sí una solución al tema de la relación entre egresos e ingresos, pero sí constituye un avance en el sentido de invertir los recursos –siempre escasos– en aquella población que se estima que más necesita recibir asistencia en un determinado campo y; por otro lado, subrayó la necesidad de que el gobierno aportara también recursos para el FRL. Esto era necesario principalmente por dos razones: era necesario incrementar los fondos “ *en función de que los programas en general, salvo el de microempresarios (Programa CINCO) que no tuvo un desarrollo satisfactorio, todo el resto tuvo un desarrollo relativamente satisfactorio. [...] Por la utilidad que estaba teniendo y porque el organismo estaba funcionando adecuadamente*”. Esta razón es simplemente que: si se está realizando una tarea que es necesaria, de forma adecuada, el Gobierno debe apoyarla financieramente si su continuidad está amenazada por falta de recursos. La segunda razón por la cual estimaba que debía contarse con apoyo gubernamental era para desligar, o que no dependieran, el funcionamiento de la Junta y de los cursos financiados por esta, de los vaivenes y las tendencias del mercado de trabajo. Esto significa que en los momentos en que sube el desempleo, y por lo tanto hay menos aportes de los trabajadores y los empleadores al FRL, pero simultáneamente hay más personas amparadas al seguro de desempleo que demandan –haciendo uso de un legítimo derecho– recibir capacitación laboral y la beca por asistencia a la misma, debe existir un aporte del Gobierno que evite la desfinanciación del FRL.

Este punto de vista es diametralmente opuesto al del representante de los empleadores. Como fuera dicho con anterioridad, en el momento en que se decide que se comenzaría a recuadar el aporte de los empleadores, había una gran cantidad de fondos acumulados en el FRL, razón por la cual se decidió suspender los aportes al mismo durante un tiempo y luego ir reimplantándolos gradualmente. De acuerdo a Penino “*Se estableció que el fondo no tiene que ser una instancia de acumulación de capital, sino que tienen que estar relacionados los ingresos con los egresos, y tener un pequeño ‘colchón’*. El fondo debe tener un colchón de 4-5 millones de dólares y después los ingresos parejos con los egresos”.

---

Cuando la Junta retomó la recaudación normal de los aportes, fue cuando estos descendieron de forma importante como consecuencia del aumento del desempleo y de la actividad informal, y por otro lado habían aumentado notoriamente los programas descentralizados financiados por el FRL, así como la cantidad de personas inscriptas para recibir capacitación en el marco del Programa de Reconversión Laboral.

Ante esta situación, el sector empresarial manifestó que era necesario reducir las becas que recibían los trabajadores por la asistencia a los cursos de capacitación y suspender o postergar alguno de los programas descentralizados. Se sostiene que “*desde el punto de vista empresarial era (la interpretación de la situación): si recaudamos tanto, no podemos gastar más que esa cantidad. Porque es lo que habíamos definido: un pequeño fondo, pero gastar lo mismo que recaudamos*”<sup>43</sup>. En resumidas cuentas, la variable de ajuste en este esquema es el nivel de gastos.

Por otro lado, reconociendo que el actor sindical estimaba necesario el aporte del gobierno, Penino sostiene que la estrategia de ese actor puede haber sido la de forzar, o en todo caso no impedir, un desfinanciamiento del FRL como forma de presión para lograr el aporte gubernamental: “*La visión de los trabajadores: a ellos no les importaba que se desfinanciara el fondo, porque ellos habían insistido desde años atrás que el gobierno también tenía que aportar. Y la forma de lograr que el gobierno aportara era que el fondo se desfinanciara*”.

Resulta bastante evidente que este posicionamiento diferente sobre el modo en que debe resolverse el problema de la falta de recursos en el FRL haya llevado a que los actores entrevistados tuvieran diferentes opiniones acerca de la decisión del Ministro interino Luis Brezzo de no comprometer más recursos por parte de la JUNAE –lo que implicaba suspender los cursos del Programa de Reconversión Laboral y mantener en una escala muy reducida aquellos programas descentralizados para los cuales la JUANE había asumido compromisos con terceros– y de las consecuencias de este acto.

En opinión del representante empresarial, era esa la única solución posible, dado el nivel de ingresos y de egresos que estaba teniendo el FRL en aquel momento. En parte asigna al PIT-CNT la responsabilidad de este hecho, al negarse aquel a reducir el monto de las becas y a proponer, por el contrario, nuevos y mayores egresos del FRL<sup>44</sup>. Al respecto sostiene “*Siguieron forzando el Fondo para*

---

<sup>43</sup> Desde el punto de vista del autor hay una observación importante a realizar a este planteamiento, y es que no es lo mismo convenir que los ingresos van a estar en función de los egresos –argumento sobre el cual se basó la suspensión de los aportes del FRL con el común acuerdo de los interlocutores– a decir que los egresos son una función de los ingresos. Si bien el saldo en ambos casos sería el mismo, hay una diferencia fundamental en la causalidad entre las variables “ingresos” y “egresos”, que se estima denota una distinta valoración y jerarquización de aquello que motiva el gasto.

<sup>44</sup> Entre estos se menciona la inclusión en los cursos, de un módulo sobre seguridad e higiene en el trabajo, y la propuesta, rechazada por el sector empresarial, de incluir también un módulo de derecho laboral.

---

*hacer cada vez más presión para que el gobierno aportara, y se encontraron con que vino Brezzo y en lugar de decir: ‘el Fondo está desfondado, vamos a buscar de dónde aportar’, dijo: ‘se suspende todo. [...] Está perfecto, es lo que tenía que hacer’”.*

Este punto de vista sobre la interrupción de los cursos contrasta fuertemente con el de los otros dos entrevistados, el representante sindical y el ex Director de Empleo.

En primer lugar por considerar las consecuencias que genera para quienes están esperando recibir el curso de capacitación. Si se estima que estos cursos efectivamente son útiles, eficaces, para ayudar al trabajador desempleado a conseguir un nuevo empleo; y siendo la reinserción laboral de los trabajadores desocupados una desiderata para la JUNAE, la evaluación que se hace de la suspensión de los cursos no puede ser otra que muy negativa.

El representante de los trabajadores, por su parte, agrega otras tres consecuencias negativas a este hecho: en primer lugar, lo que identifica como la pérdida de credibilidad de la Junta ante la opinión pública, y las consecuencias que esto pueda tener sobre la propensión de los trabajadores desocupados a inscribirse para los cursos del PRL; en segundo lugar afirma que tiene consecuencias sobre la red de entidades de capacitación que estaba comenzando a formarse en torno de los cursos financiados por el FRL y; en tercer término, afirma que la actitud del Ministro interino generó, además de la renuncia del Director de Empleo, un clima de confrontación dentro de la Junta que en su opinión recién se estaba sobrepasando al momento de elaboración de este trabajo (comienzos de 2001).

El análisis que de este hecho hizo Dutra, no obstante las consideraciones sobre las consecuencias del mismo para los trabajadores desocupados, estuvo más centrado en su posición personal en tanto Director Nacional de Empleo, Presidente de la JUNAE y, muchas veces, tanto la cara visible como el motor de un proyecto de reformulación de las políticas de mercado de trabajo y de impulso a la formación profesional como estrategia de lucha contra el desempleo.

A lo manifestado en torno a la falta de apoyo político al proyecto agrega que *“Llegado diciembre y decir ‘no comprometan un peso más’ era pedirme que borre con el codo lo que escribí con la mano durante cinco años. ¿Cómo me presento yo públicamente después de todo el discurso, después de todo el lío que armé en este país, y resulta que ahora digo que no se puede dar más cursos porque no hay más plata. Es como que el Ministro de Salud Pública se parara, en una epidemia de meningitis y dijera que no hay más plata para comprar vacunas”.*

Surge con bastante claridad del análisis de las entrevistas que hay diferentes valoraciones y jerarquización por parte de los actores, tanto respecto de la utilidad de los instrumentos que la DINA y la JUNAE han diseñado para intentar mejorar las posibilidades de reinserción laboral de trabajadores amparados al seguro de desempleo y de grupos sociales particularmente desfavorecidos con

---

relación al mercado laboral, como respecto del hecho de que tenga que existir una institución que se ocupe de diseñar instrumentos para estos colectivos.

Sobre el particular debe decirse que el autor percibe que las necesidades sociales para las cuales son diseñados este tipo de programas muchas veces no son percibidas como tales por parte de muchos exponentes del sistema político ni por la sociedad tomada en su conjunto. Se estima que son consideradas como algo intermedio (difícil de definir) entre necesidades y aspectos que optimizarían el funcionamiento del sistema social en caso de que fueran adecuadamente atendidos. Esto lleva a que puedan tomarse medidas como las de suspender todas las actividades de un programa de reconversión laboral porque los fondos con los cuales el mismo venía funcionando se iban a agotar. Se tiene la impresión de que el razonamiento detrás de este tipo de medidas es “si hay fondos, bien, que se usen. Si no hay fondos, mala suerte, no hay programa de reconversión laboral”. De ahí que se tenga la impresión de que este tema, y otros de los que suelen ser considerados “sociales”, no son percibidos como necesidades.

Otro tema que fue tratado con los entrevistados y sobre el cual surgieron reflexiones interesantes fue el del relacionamiento entre el Ministerio de Trabajo y el equipo económico del gobierno (Ministerio de Economía y OPP). Un aspecto rescatable de esto fue la diferencia de las percepciones respecto del grado en que el primero estaba influido y/o guiado por el segundo. Mientras que los representantes de los trabajadores y los empleadores tenían la percepción de que esta influencia era notoria, de que el Ministerio de Trabajo y la DINAE en concreto estaban “subordinados” o al menos fuertemente influidos por el equipo económico, el ex Director de Empleo (que podría suponerse que sería uno de quienes recibiría la “presión” en caso de que esa relación fuera efectivamente así) tiene una impresión diferente de las cosas: “ *Creo que el Ministerio pudo trabajar de esta manera durante cinco años porque tenía sus propios recursos. [...] Se dio el caso de que el Ministerio tenía muchos recursos y pudo darse el lujo de mantener su propia postura. No escribir los deberes que le mandaba el equipo económico*”.

Es evidente que el hecho de que el FRL se financie (hasta ahora) con fondos que provienen de los aportes de trabajadores del sector privado y de los empleadores y no dependa del gobierno para su conformación, le da una autonomía de funcionamiento a la DINAE - JUNAE que otros organismos ministeriales no poseen ni remotamente. Sin embargo, no hay que olvidar que los cargos de Ministro de Trabajo y de Director Nacional de Empleo son cargos políticos, y esto los coloca en una posición de independencia relativa respecto del gobierno.

En el segundo capítulo de este trabajo, en cual se abordara el tema del diálogo social en los sistemas de relaciones laborales desde una perspectiva fundamentalmente de índole conceptual, se planteó la posibilidad de que el diálogo social sobre formación profesional podía eventualmente “derramar” hacia otros temas, facilitando el diálogo y la consecución de acuerdos sobre otros temas.

---

Consultados los protagonistas sobre si ellos estimaban que esto era así en el caso de la Junta Nacional de Empleo, las respuestas que se obtuvieron fueron negativas. El fundamento de esta impresión, en el caso en que fue expuesto (por el representante de los trabajadores), era que las organizaciones estaban “*muy compartimentadas*”, que faltaban vasos comunicantes entre los distintos componentes de la estructura organizacional, lo cual hacía que lo que se avanzaba sobre un tema –que podía estar a cargo de una secretaría en particular– no necesariamente se trasladara a otras secciones de las organizaciones, que a su vez estuvieran a cargo de otras negociaciones o diálogos.

También se manejó, por parte de la misma fuente, la posibilidad de que esto ocurriera en el futuro, lo cual concordaría con lo expuesto por Ermida en la entrevista sobre el tema en particular del diálogo social, en el sentido de que el diálogo social sobre formación profesional en nuestro país es muy reciente y que los efectos del mismo sobre otras áreas podían llegar a verse en el futuro.

## La negociación colectiva sobre formación profesional a nivel de empresa: el caso de Fanapel

En este capítulo se presentará una experiencia de diálogo social en el nivel de mayor desagregación en el cual este puede desarrollarse: la empresa.

Se abordará aquí el caso, algo paradigmático en la realidad uruguaya, de la empresa Fanapel. El proceso que llevó a que en el año 1995 la dirección de la empresa (en adelante la empresa) y el sindicato firmaran un convenio colectivo donde la capacitación laboral de los trabajadores aparece como un elemento estructurante del mismo, es único en el Uruguay. A nivel del sector privado no hay otro caso de negociación colectiva sobre formación a nivel de empresa que haya tenido el alcance y la continuidad que tuvo en Fanapel.

La importancia asignada por los actores a la capacitación de los trabajadores, eventualmente con fines últimos diferentes pero con consecuencias prácticas consensuadas por aquellos, llevó a que en el año 1998 se iniciara un proyecto piloto de desarrollo de recursos humanos para la industria papelera, negociado entre las partes y que contara con financiación de la JUNAE y el apoyo técnico de Cinterfor/OIT, que culminaría en la ejecución de acciones de capacitación laboral basada en competencias laborales para los trabajadores y empleados de la empresa.

Se presentará el proceso a través del cual se llega a la concreción e implementación de los acuerdos y las acciones arriba mencionadas, la interpretación que hacen los actores de dicho proceso y se intentará establecer, desde la perspectiva de los interlocutores y de la del autor, cuáles fueron los condicionantes que permitieron desarrollar allí una experiencia de negociación colectiva sobre formación que no se encuentra en otras empresas de nuestro país.

### **4.1 Descripción y análisis de un proceso**

El proceso que será analizado aquí comienza alrededor de los años 1990-1991, y podría decirse que corresponde, a nivel de empresa, a lo que significó la creación de la JUNAE, la DINA y el FRL a nivel del país en su conjunto: respuestas ante los nuevos desafíos planteados a la estructura productiva como con-

---

secuencia de la creación del Mercosur a partir de la firma del Tratado de Asunción del año 1991.

En efecto, en el año 1990, cuando comienza a vislumbrarse la caída, o disminución, de las barreras arancelarias, la empresa comienza a replantearse cuál iba a ser su perfil y hacia qué mercado iba a orientar su producción, que hasta aquel momento estaba destinada, de acuerdo a Aníbal Grasso<sup>45</sup>, en un 70% al mercado interno y tan solo un 30% al exterior, fundamentalmente a Argentina y Brasil.

Originado en el convencimiento de que iba a ser necesario implementar un importante redireccionamiento del rumbo de la empresa, se contrataron dos estudios que a la postre serían los que servirían de insumos para la toma de decisiones por parte de la dirección de la empresa: un diagnóstico socio organizacional de la empresa y un diagnóstico tecnológico y de mercados, que establecería hacia qué mercados era necesario que Fanapel dirigiera su producción y de qué tecnología se precisaba disponer para producir ese tipo de producto.

A partir del mencionado estudio tecnológico y de mercado, se estableció que Fanapel debía apuntar a la producción de papeles estucados (del tipo de papeles de alta calidad que es utilizado, entre otras cosas, para folletería), transformándose en una empresa orientada hacia el exterior y, por lo tanto, necesariamente competitiva a nivel internacional. Este redireccionamiento de la producción iba también a demandar una reconversión industrial que terminó involucrando cerca del 60% del parque de maquinaria que tenía la empresa. El proceso de reconversión industrial comenzó a mediados del año 1994 y sobre fines de 1995 había sido completamente instalada la nueva maquinaria.

Simultáneamente a que se comenzara a planear la reconversión industrial, y como parte de lo revelado por el diagnóstico socio organizacional, se consideró necesario implantar un Programa de Calidad Total, fundamentalmente destinado a potenciar el proceso de reconversión productiva, de entre otras formas, capacitando a los operarios de la nueva tecnología.

Cuando se estableció que el mercado al cual destinaría la producción Fanapel iba a ser el de los papeles de calidad, y que se implementaría un Programa de Calidad Total para potenciar la reconversión productiva, se estimó por parte de la dirección que un proceso de esta naturaleza no iba a poder desarrollarse sin un grado de involucramiento fuerte de los trabajadores con el mismo. Iba a ser necesario que los trabajadores aprendieran a trabajar de un modo distinto, no solamente en lo referente a las máquinas que operarían, sino también respecto del conjunto de funciones que deberían desempeñar y de la actitud con las cuales estas deberían ser desempeñadas. De acuerdo a Omar Díaz<sup>46</sup> “(la) *patronal se dio*

---

<sup>45</sup> Aníbal Grasso, jefe de Recursos Humanos de la empresa FANAPEL al momento de elaborarse este trabajo.

<sup>46</sup> Omar Díaz, secretario general del CUOPYC.

---

*cuenta de que las transformaciones que se venían iban a ser tan importantes que no las iban a poder solucionar solamente con cambios de máquinas. Iban a precisar también del involucramiento de los trabajadores”.*

En este marco es que la empresa tomó la decisión de invitar al sindicato a que participe de forma activa en la implementación del Programa de Calidad y que convocara a los trabajadores a que se involucrasen en el mismo.

La implementación del Programa, que efectivamente contó con una activa participación del sindicato –más adelante se analizará por qué y cómo participó– duró entre setiembre de 1992 y junio de 1994. La primera en recibir cursos de capacitación en el marco del camino hacia la certificación ISO fue la dirección de la empresa. Posteriormente, recibieron capacitación el personal de dirección (nuevamente), el administrativo y el de supervisión, a partir de lo cual se seleccionaron “facilitadores”, que fueron los encargados de la capacitación del resto del personal de la empresa.

El Programa de Calidad Total, la incorporación de la nueva tecnología que permitiera redireccionar la producción de Fanapel hacia lo que se estimaba era el mercado al que le convenía apostar y el rediseño organizacional de la fábrica hacia una mayor flexibilidad funcional en la mayoría de los puestos operarios, había puesto de manifiesto la importancia que tenía la capacitación del personal, tanto desde el punto de vista de la productividad y la competitividad de la empresa, como desde el punto de vista de la estabilidad laboral y la calidad del trabajo del personal de la fábrica. Esta alta valorización de la capacitación, compartida por el sindicato y la dirección, fue plasmada en el Convenio Colectivo firmado entre las partes en diciembre de 1995.

En este convenio se sostenía, en la sección de los antecedentes, que se estaba ante una situación en la cual la desaparición de barreras y protecciones arancelarias planteaban desafíos en materia de producción y de calidad y se destacaba la intención de la empresa de “*transformarse en una empresa netamente exportadora*”. Como puede apreciarse, el convenio recogía aquellas consideraciones que estaban en la base del proceso de reconversión cuya necesidad ya se comenzaba a vislumbrar en 1990.

Más adelante y con relación a los requerimientos de productividad y competitividad se concuerda que “*Con el propósito de alcanzar el objetivo común de mejora de calidad, productividad y competitividad, se fomentará el compromiso y la capacitación de los trabajadores, y se implementarán equipos de trabajo, siendo determinantes en su conformación la multihabilidad y la polifuncionalidad*”. Posteriormente, en el capítulo relativo a la capacitación se afirma que “*Considerando a las personas como factor clave para el éxito de la empresa, se priorizará la capacitación del personal en tanto elemento imprescindible para alcanzar niveles de productividad, rendimiento y eficiencia que posibiliten el logro de los objetivos buscados*”.



---

La firma de un convenio colectivo en el cual se le otorga a los recursos humanos y a su capacitación un papel tan relevante y donde las partes se comprometen a impulsar acciones en este sentido es, como se dijera al inicio de este capítulo, un hecho inédito en el sector privado de nuestro país. La explicación de que esto haya sido posible en Fanapel, se verá, se encuentra en las características de los interlocutores y en su sistema –particular y podría decirse que privilegiado– de relaciones laborales.

No obstante la importancia y singularidad de este convenio que es un reflejo de lo avanzado hasta ese momento en la conceptualización de la capacitación, pero que también constituirá una plataforma de despegue para futuras iniciativas, lo que sin lugar a dudas constituye la iniciativa conjunta (Fanapel-CUOPYC) más importante de fomento de la capacitación, es la Aplicación Piloto del Proceso de Desarrollo de Recursos Humanos en el Sector del Papel y la Celulosa.

Este proyecto fue presentado de forma conjunta por los actores a la JUNAE, con vistas a recibir financiación para el mismo, a finales de 1996; en setiembre del año siguiente fue aprobado por esta; y su ejecución se comenzó en marzo de 1998. Tanto para la formulación del Plan, como para su posterior implementación en carácter piloto, los actores recibieron la asistencia técnica de Cinterfor/OIT.

En un documento de Cinterfor/OIT donde se describe el proyecto, se sostiene que Fanapel es un ámbito adecuado para desarrollar una experiencia piloto de un programa de desarrollo de recursos humanos para el sector, a nivel nacional, por dos razones: en primer lugar, porque la empresa contaba con las diferentes áreas ocupacionales que intervienen en el proceso de producción de papel y celulosa, pero, y principalmente, por “ *el compromiso explícito de la empresa y los trabajadores, a través del Convenio Colectivo suscrito entre las partes, en cuanto a priorizar la capacitación del personal*”.

La aplicación piloto del programa estaría destinada al personal operativo de la empresa que trabaja en el área forestal, en los procesos de producción del papel y la celulosa y en otros servicios relacionados con el sistema productivo, con un doble objetivo: a) la aplicación, en carácter experimental, de un programa formativo para trabajadores del sector del papel y la celulosa, con el fin de que fuera optimizado en función de los resultados de dicha aplicación piloto y; b) elevar el nivel de competencia laboral del personal operativo de Fanapel.

En entrevista con el técnico de Cinterfor/OIT que acompañó y apoyó técnicamente este proyecto, Fernando Vargas, este manifestó que el plan piloto permitiría identificar las competencias laborales puestas en juego por los trabajadores en las distintas funciones que desarrolla la empresa, diagnosticar las competencias que efectivamente poseen los trabajadores de la fábrica y de este modo poder establecer de forma más precisa cuál es la capacitación laboral que los operarios necesitan.

---

Resultó claro que los actores entrevistados hicieron hincapié en distintas dimensiones del programa. Mientras que Grasso identificó la utilidad del mismo en el sentido de identificación de las necesidades de capacitación del personal, el dirigente sindical, además de reconocer la utilidad intrínseca de la capacitación, se detuvo en las consecuencias que la certificación de las competencias de los trabajadores iba a tener en el sentido de un reordenamiento salarial.

Puesto que no se podía aplicar el programa a todas las áreas de la fábrica, fueron seleccionadas cuatro áreas ocupacionales consideradas como de mayor relevancia. Fue designado un grupo de 28 personas (14 designadas por la empresa y 14 por CUOPYC) que recibió un curso de capacitación teórico práctico sobre competencias laborales, y que sería el encargado de realizar la identificación y la normalización de las competencias.

Es así que, fruto del trabajo de este proyecto, se han alcanzado, para cuatro áreas ocupacionales de la empresa, 12 unidades de competencia y 50 normas de competencia definidas, validadas y para ser puestas en práctica.

El plan aún no ha sido culminado, puesto que todavía no se ha desarrollado la capacitación del personal en función de la brecha entre competencias requeridas y competencias poseídas por los operarios de Fanapel.

Cabe mencionar también que el plan sufrió una interrupción de alrededor de un año, entre mediados de 1998 y mediados de 1999. Acerca de los motivos de este hecho el autor recibió opiniones encontradas, siendo que, por un lado, hubieron fuentes que señalaron que el proyecto fue interrumpido por diferencias entre la representación sindical en la JUNAE y la dirección de Fanapel, respecto del modo como esta presentaba los estados de cuenta del proyecto y sobre el monto del aporte de la empresa al proyecto. Por otro lado, existieron fuentes que señalaron que el problema en realidad habría sido más de fondo, en el sentido de que el proyecto habría sido suspendido por la falta de una postura definida de la central sindical en torno al tema de las competencias laborales (que simultáneamente estaba sosteniendo discusiones en un ámbito tripartito para la gestación de un Sistema Nacional de Competencias en el marco de la DINAE), lo cual habría sido el motivo de la suspensión de las actividades, y que una vez que el tema fue resuelto en la interna de la central, se dio “luz verde” en la Junta para que siguieran las actividades en Fanapel.

Esta fue una experiencia sumamente innovadora que dejó muchos aprendizajes, y que, a pesar de sus marchas y contramarchas, es evaluada de forma muy positiva por los actores involucrados. El ex Director Nacional de Empleo sostiene, en relación a la misma “ *Se estaba dando un trabajo del cual todos estábamos aprendiendo. En el terreno se estaba aplicando una metodología de la cual todos estábamos sacando apuntes*”.

---

#### **4.2 Evaluando el relacionamiento entre los actores**

El camino recorrido en la empresa Fanapel en materia de negociación y gestión bipartita de la formación es inusual, puede decirse que único, en el Uruguay. Surge, de forma inmediata, la pregunta de qué tiene de particular este caso para que se haya podido alcanzar este nivel de negociación y acuerdo en torno al tema de la capacitación. La respuesta se encuentra en las características de los actores y en la evolución de las relaciones entre ellos.

Los entrevistados, representantes de la empresa y del sindicato, concuerdan en comenzar el análisis del relacionamiento entre ellos, en el marco del cual se da el proceso descrito arriba, en el conflicto laboral del año 1990. Ese fue un conflicto que duró tres meses, y como consecuencia del cual fueron despedidos 116 trabajadores de la empresa. Fue un conflicto que dejó al sindicato “*desmantelado*”, en palabras de su secretario general, como consecuencia del despido de la mitad de sus cuadros.

Dos años llevó, de acuerdo a Díaz, recomponer la organización sindical después de este conflicto, que fueron a la vez dos años de una baja conflictividad sindical. Por su parte, Grasso identifica los años 1991-1992 como un período de cambio de los posicionamientos de los actores respecto de sus contrapartes. Sostiene que “*a un reclamo permanente de información por parte del sindicato se le contrapuso la apertura total de la información por parte de la empresa*”. Este hecho, reconocido por el representante sindical prácticamente con idénticas palabras, es acompañado por la invitación de parte de la empresa al sindicato, a participar activamente de la implantación del Programa de Calidad Total.

Se ha dicho que la empresa necesitaba del involucramiento efectivo de los trabajadores en este proceso, lo cual no necesariamente debe significar la invitación a la organización sindical como tal a participar. Es una condición la participación formal del sindicato y que este también convoque a los trabajadores a involucrarse en los procesos de gestión de calidad, cuando tiene mayor poder de convocatoria que la empresa. Y esta fue la principal razón, desde la perspectiva del representante sindical entrevistado, por la cual la empresa solicitó la colaboración de CUOPYC en la implementación del programa.

Así quedaría explicada la invitación por parte de la empresa al sindicato, pero tampoco es evidente que la organización sindical acepte participar en una iniciativa de este tipo, sobre todo cuando una parte importante del movimiento sindical nacional era contrario a la implementación de este tipo de programas, y cuando una parte de la propia organización (CUOPYC) no estaba convencida de la utilidad y la conveniencia de participar.

Las diferencias de criterios al interior de la organización sindical en torno a la participación de esta en los grupos de calidad, finalmente fueron superadas

---

bajo el entendido de que para el sindicato era conveniente “ *no quedar afuera*”. Una de las razones por las cuales se estimaba que era conveniente participar era que se sospechaba que si no se participaba formalmente, los trabajadores iban a hacerlo a título individual, y de este modo la organización perdería respaldo y representatividad. Se sostiene que “ *Si nosotros no participábamos formalmente de las políticas de calidad, el trabajador lo iba a hacer de forma informal. Y esto sucedió en muchas empresas en el Uruguay: los sindicatos rechazaron la participación en los procesos de calidad total y los trabajadores dijeron que sí*”.

Otra de las razones por las cuales se decide acompañar el proceso de calidad total era por estimar que este avanzaba en el sentido de un viejo reclamo sindical de mayor autonomía, responsabilidad y capacidad de toma de decisiones por parte de los trabajadores. La transferencia de responsabilidades de supervisión y control a los trabajadores de planta concordaba con un planteo de la organización sindical según el cual en Fanapel había una sobrepoblación de supervisores.

En tercer lugar, se estimó que podía ser una oportunidad para reforzar la convocatoria y la propia estructura sindical que estaba terminando de rearmarse y recomponerse de las consecuencias del conflicto de 1990.

Como fuera dicho arriba, este proceso duró desde fines de 1992 hasta mediados de 1994, momento en el cual se da inicio a una actividad que resultó de suma relevancia para el proceso que está bajo consideración. Grasso lo expresó en los siguientes términos: “ *Al final del proceso de Calidad Total se dio una etapa que fue muy enriquecedora, duró 6-8 meses, que fue una etapa de rediseño organizacional. Con todos los insumos que dio el proceso y el curso interno de calidad, un grupo de gerentes y un grupo de dirigentes del sindicato trabajamos en régimen de cuatro días a la semana, doble horario, en el cual la propuesta era la de repensar cómo hacer las cosas internamente. [...] Surgieron propuestas muy buenas. Y muchas de ellas se han implementado*”.

De acuerdo al autor hay aquí un proceso que podría identificarse en cierta manera con lo que se proponía a modo de hipótesis en el capítulo sobre diálogo social sobre formación, en el sentido de que se estima que hay un proceso de mejora de las relaciones laborales en el período 1992-1994, en el cual se estaba implementando el programa de calidad total –con participación del sindicato y empresa en instancias de capacitación–, que facilitó, por no decir posibilitó, que hacia fines de ese proceso se instaurara el grupo de trabajo mencionado en el párrafo anterior donde se estuviera discutiendo e intercambiando ideas en torno del modo como se creía que debía llevarse a cabo la reestructura de la empresa.

El representante sindical manifestó, a propósito de esto que “ *Se sabía, cuando se estaba planificando la reestructura de la fábrica, de que iba a haber reducción de personal, pero que eso se iba a lograr de forma negociada. Se sabía que iban a haber tercerizaciones, pero que se iban a poder negociar*”.

No se está insinuando que el hecho de que se hayan podido alcanzar acuerdos en torno a la reestructuración de la empresa y las tercerizaciones se deba

---

exclusivamente a que hubo una gestión compartida de la convocatoria y posterior implementación del programa de calidad total y de la capacitación que se impartió en el marco del mismo, pero sí que el entendimiento alcanzado en ese campo ayudó a mejorar el sistema de relaciones laborales en la fábrica, lo cual a su vez facilitó la posterior negociación de la reestructura y las tercerizaciones.

El convenio colectivo firmado en 1995, cuyas consideraciones sobre la capacitación de los recursos humanos fueran presentadas arriba, constituye por otra parte un buen ejemplo de que la negociación sobre capacitación, además de poder oficiar como facilitador del entendimiento entre las partes, puede –y a entender del autor debe– conducir a la negociación de temas más difíciles como el salario, dada la relación directa que existe entre la capacitación y aspectos tales como la productividad, la competitividad y la polifuncionalidad de los trabajadores.

También el hecho de que CUOPYC y Fanapel hayan podido presentar de forma conjunta ante la JUNAE un programa de desarrollo de recursos humanos basado en el enfoque de competencias tiene un conjunto de condicionantes y prerequisites que lo hacen particular:

En primer lugar, y aunque parezca de perogrullo, un tipo de relacionamiento entre empresa y sindicato que posibilite que se encaren iniciativas conjuntas de este tipo. Esto para nada es evidente que tenga que ser así, sobre todo si se tiene en cuenta el bajo o nulo nivel de diálogo social que existe en otros sectores de actividad.

En segundo término, que empresa y sindicatos consideren, hecho que ya ha sido ampliamente demostrado, que la capacitación de los recursos humanos es un tema central tanto en la carrera funcional de los trabajadores como en la competitividad de la empresa.

También requirió que la empresa, en función de la consideración previa, estuviera dispuesta a incurrir en algún tipo de gasto (aunque haya habido discrepancias sobre el monto del mismo) con el fin de que dicho programa se llevara a cabo.

Fue necesario que el sindicato de la empresa considerara que el desarrollo de este plan era beneficioso para los trabajadores de la fábrica, aunque en torno al tema de las competencias laborales hubiera, dentro de la central sindical, sectores que se manifestaban en contra. Respecto de esto se afirma, en un documento de CUOPYC “*Los Sistemas de Capacitación, Normalización y Certificación por Competencias no son buenos o malos por sí mismos: dependen cómo lo encaremos o lo utilicemos, defendiendo permanentemente los intereses de los trabajadores*”<sup>47</sup>.

La estrategia de acción sindical de CUOPYC parte de la base del reconocimiento de una creciente debilidad del actor sindical frente al empresarial, lo cual

---

<sup>47</sup> CUOPYC “Proyecto piloto de competencias laborales”

---

indudablemente pauta todo el sistema de relaciones sindicato-empresa. Esto es expresado en los siguientes términos: “ *Ante una clara situación de debilidad táctica de los Sindicatos industriales para enfrentar los procesos de reconversión productiva y de reestructuras, en donde las medidas de lucha tradicionales se están agotando por la disparidad en la correlación de fuerzas, consideramos que la lucha por la formación profesional y la participación en la gestión de esas políticas hoy, se hace imprescindible para no perder espacios que si no se ocupan, en el futuro será mucho más difícil conseguirlos*”.

Se plantea por consiguiente una estrategia que busca evitar en la medida de lo posible el conflicto directo con la patronal puesto que, según manifestó Díaz “ *podrían producir un desgaste y un deterioro mayor en la estructura sindical que las cosas positivas que le podrían traer...*”. Se plantea, por parte de la organización sindical, que la capacidad de presión para avanzar en las negociaciones debe buscarse por medio de la formación de los sectores obreros, a través de la cual se postula que estos puedan defender con mejores argumentos sus puestos de trabajo “ *ante los embates de las jefaturas y los mandos medios y para que las reestructuraciones no se realicen ‘hacia abajo’*” y a través del fortalecimiento del poder de convocatoria de los sindicatos ante sus afiliados. En relación a este último punto, la formación profesional aparece como un campo fértil y que ya ha dado alguna prueba de utilidad.

El proceso de desarrollo de iniciativas bipartitas en el campo de la capacitación que se ha dado en Fanapel en definitiva ha sido posible por una serie de características de los actores sindical y empresarial que han conformado un sistema de relaciones laborales singular en el país. De acuerdo al ex jefe de recursos humanos de la empresa “ *CUOPYC y Fanapel tienen un sistema de relacionamiento laboral difícilmente alcanzable en otros sindicatos o en otras relaciones laborales en otros rubros del país*”.

Esto de ningún modo quiere decir que no existan discrepancias ni conflictos de intereses entre empresa y sindicato, pero estos parecen arreglarse del modo que, haciendo un balance, resulta menos costoso para ambas partes.

---

---

## TERCERA PARTE

---

### 5

---

#### Síntesis y conclusiones

El presente capítulo tiene por objetivo: a) presentar las reflexiones que surgen a modo de conclusiones del trabajo; b) discutir una hipótesis presentada en el mismo (que el diálogo social sobre formación profesional tiene efectos positivos sobre el diálogo y el relacionamiento entre los interlocutores sociales en otros campos); y c) proponer algunas posibles líneas de profundización y debate en torno a los temas aquí tratados.

La formación profesional, uno de los dos ejes estructurantes de este trabajo, o si se quiere, la mitad de un único eje temático que va de punta a punta del mismo, ocupa actualmente un lugar central y un papel protagónico en el campo de las políticas de empleo y, en términos más abarcativos, en el mundo del trabajo en general.

Esta incrementada relevancia que ha adquirido la formación profesional en relación con los temas del empleo y de la producción pueden verse desde la perspectiva de las unidades productivas, y desde la óptica de quienes hacen que esas unidades productivas se muevan: los trabajadores. Estas son, no está de más decirlo, dos miradas distintas sobre un mismo fenómeno.

Se constata que la demanda de trabajadores calificados por parte de las empresas aumenta como consecuencia de tres fenómenos fuertemente interrelacionados: la globalización de las relaciones económicas, la innovación tecnológica aplicada a las actividades económicas (tanto en los procesos productivos de bienes como en los servicios) y la reorganización del trabajo.

Este hecho es particularmente notorio y aparece con mayor nitidez en los países desarrollados, donde la incorporación de tecnología de punta por parte de las empresas se da en mucho mayor medida que en países como el nuestro. A lo que no están ajenos ni los países desarrollados ni aquellos en vías de desarrollo, es a las presiones en materia de productividad y competitividad que impone la globalización de la economía. Se estima en este sentido que hay distintas posiciones sobre cómo hacer frente a dichas presiones: si solamente a través de una disminución de los costos, o si la solución está más que nada por la vía del aumento de la productividad de los factores. Para el caso uruguayo, el autor tiende a pensar que predomina la primera de estas.



---

El autor estima que la planificación de la política de formación profesional debe ser hecha (deducida) a partir de un modelo de desarrollo explicitado, donde deberá establecerse claramente si el país intentará ser competitivo a través, solamente, de la reducción de los costos de los productos y servicios que produce, o si intentará serlo en función de la calidad y el valor agregado de los mismos.

El aumento en el nivel de formación e instrucción que requieren las empresas tiene su impacto en las personas que componen la fuerza de trabajo de un país. A esta se le exigen crecientes niveles de conocimientos para garantizar su empleabilidad. Este hecho que es innegable –que cada vez sean necesarios mayores niveles de formación para tener éxito en la búsqueda de empleo o en la permanencia en el que ya se posee– no debe llevar a trasladar la responsabilidad de una eventual situación de desempleo –sobre todo en contextos de falta de empleo generalizado– a nivel del trabajador individual. Se percibe que el término “empleabilidad” encierra el riesgo de razonamientos del tipo: no tengo (o no tiene) empleo porque no soy (porque no es) suficientemente bueno como para acceder a uno.

Sobre el creciente nivel de exigencias formativas por parte de las empresas se toma nota también de una posición que sostiene que los motivos por los cuales este hecho sucede, no está tanto en las exigencias de los puestos de trabajo a ocupar, sino principalmente en la “pérdida de valor de cambio” de la formación, en contextos de alto desempleo en países de una población con altos niveles formativos. Esto se estima que efectivamente puede ser así en muchos países, aunque no tanto en el nuestro. Esta interpretación no estaría restando importancia a la formación en sí, sino que estaría cuestionando la necesidad de realizar esfuerzos por aumentar los niveles formativos de la fuerza laboral tomada en su conjunto, y estaría trasladando la responsabilidad de la falta de empleo al funcionamiento del mercado de trabajo (fundamentalmente a los mecanismos de intermediación de mano de obra), y no a los niveles formativos de la población.

Lo cierto es que, sea por necesidades “reales” de las empresas de contar con personal con mayores niveles de capacitación, o sea porque estas exigen niveles formativos superiores a los requeridos por los puestos a ocupar, porque saben de la existencia de una oferta laboral ociosa altamente capacitada, los requerimientos que se plantean a los trabajadores tomados a nivel individual en términos de formación e instrucción son cada vez mayores.

En las sociedades existen grupos que pueden dedicar recursos y tiempo a adquirir la formación y la educación que les permitirá ampliar sus posibilidades de obtener un empleo de calidad (con todo lo que se vio que el término “calidad” implica). Pero existen simultáneamente grupos que están en situaciones particularmente desfavorecidas, y para los cuales es extremadamente difícil salir del círculo de pobreza generado por la falta de instrucción, el empleo precario y de mala calidad y la falta de posibilidades de destinar recursos y tiempo a la adqui-

---

sición de competencias que podrían aumentar las posibilidades de mejorar su situación en el mercado de trabajo.

Es por lo tanto en función de su vinculación con la productividad y competitividad de las empresas, con la empleabilidad de las personas que componen la fuerza laboral y con el aumento de las posibilidades de inserción laboral de personas con alto riesgo de ser excluidas del mercado de trabajo, que la formación profesional ha adquirido la relevancia que actualmente tiene en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo.

Las políticas activas de mercado de trabajo, al menos en los países de nuestra región y en el nuestro en particular, son el conjunto de instituciones y acciones que, guiadas fundamentalmente desde los Estados y/o desde ámbitos tripartitos, se implementan con el fin de insertar (o reinsertar) al trabajador desocupado en el mercado de trabajo. La denominación de **políticas activas de empleo** puede inducir al error de pensar que el tipo de instrumento del que se está hablando conduzca a la creación de nuevos puestos de trabajo, que no es el caso en la enorme mayoría de los instrumentos diseñados como políticas de empleo en el Uruguay y en sus países vecinos. Se las llama activas porque, en contraposición con las **pasivas** –para las cuales la situación de desempleo es un dato e intentan mitigar las consecuencias del mismo– aquellas buscan incidir en la situación laboral de su público objetivo.

Los sistemas de formación están enfrentando importantes demandas tanto de parte de los sistemas productivos (requerimientos de las empresas), como de parte de las necesidades que tienen las personas y grupos que componen la mano de obra de los países. Para hacer frente a dichas demandas, surgen algunos lineamientos en cuanto a cómo deberían estar estructurados y cómo deberían funcionar dichos sistemas. Estos lineamientos comparten, desde el punto de vista del autor, una preocupación fundamental en torno al modo cómo compatibilizar la oferta y la demanda formativa, y cómo hacer esto aprovechando de la mejor manera los recursos (siempre escasos) de que se dispone. Para esto se propone, al menos desde los enfoques conceptuales manejados aquí, que los sistemas de formación deben reunir una serie de características, tales como: participación de los interlocutores sociales; ser financiados a través de diversas fuentes, no solo por parte del Estado; deben permitir certificar los conocimientos adquiridos por los trabajadores tanto en ámbitos formales como informales; debe prestarse creciente importancia a la calidad de la formación otorgada y; la eficiencia debe ser el criterio que guíe la inversión en formación profesional, esto es, debe asegurarse los mayores retornos posibles de la inversión formativa.

Debe tenerse en cuenta que la formación profesional ha tenido que desempeñar en algunos países de nuestra región una función que va más allá de la de ser una educación o formación para el trabajo, para pasar a asumir funciones de complementación educativa y educación para adultos. Fundamentalmente claro es esto en el caso de Brasil, donde hay una fuerza laboral con un nivel educativo

---

sumamente bajo, y donde se han implementado diversos programas que combinan la formación profesional con la complementación educativa. Cuando este es el caso, las consideraciones arriba expuestas sobre los lineamientos que deben guiar a los sistemas de formación, deben ser en algunos casos matizados. Por ejemplo, se hace mucho hincapié en la literatura sobre las “mejores prácticas” (*best practices*) en el diseño de los sistemas de formación, en el sentido de incorporar mecanismos de mercado tanto en la asignación de los recursos para formación cuanto en la evaluación de los resultados de las acciones formativas. Resulta bastante difícil poder aplicar este criterio cuando de lo que se trata es de formación que, entre otros fines, debe aumentar el nivel educativo de una fuerza de trabajo con muy baja educación formal. Esto se dice con el fin de advertir sobre la radicalización de la aplicación de criterios rectores de los sistemas, sin tener en consideración que los lineamientos que pueden ser los óptimos en algunos países con determinada población, sistemas productivos y sistemas de relaciones laborales, pueden no ser aplicables en otros con características distintas.

Así como una realidad siempre cambiante ha impuesto requerimientos nuevos a los sistemas de formación, así también los sistemas públicos de empleo han tenido que afrontar desafíos que, en muchos casos, han resultado en respuestas similares a los adoptados por los sistemas de formación (que en este caso pueden ser considerados como un subsistema funcional de los sistemas de empleo). En efecto, las tendencias en materia de configuración y articulación de los sistemas públicos de empleo son a buscar la adecuación y pertinencia de las medidas adoptadas a las necesidades del público al cual están dirigidas, a la introducción de mecanismos para medir el impacto de los programas implementados, y a integrar las funciones básicas de las políticas activas de empleo en una sola institución u organismo. Como puede comprobarse, también en el caso de las políticas de empleo, en sentido más amplio, las preocupaciones principales están por el lado de la asimilación de la oferta y la demanda de los servicios, así como por evaluar de forma precisa si los recursos están siendo utilizados del modo más eficiente.

Una de las políticas que ha sido impulsada para intentar establecer del modo más adecuado posible cuáles son las reales necesidades en materia formativa que tiene el aparato productivo, pero que se entiende por parte del autor que tiene un alcance mucho mayor que ese, es el impulso a la constitución de organismos tripartitos (con presencia de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empresarios) para el diseño e implementación de políticas de empleo.

Es así que en muchos países se han creado organismos, usualmente a nivel de los Ministerios de Trabajo, de los cuales participan estos tres actores y cuyos cometidos son el diseño e implementación de políticas de acuerdo con los lineamientos consensuados al interior de los mismos. Debe aclararse que el hecho de que sean consensuados no quiere decir que siempre los programas implementados desde órganos tripartitos cuenten genuinamente con el apoyo de

---

los tres actores presentes en los mismos, pero sí que aquellos han sido aprobados por todos: ya sea por auténtico convencimiento de su utilidad y conveniencia o como parte de la estrategia de relacionamiento de los actores con sus interlocutores.

Este impulso al diálogo social (que se entendió a lo largo de este trabajo como cualquier forma de interacción entre los interlocutores sociales distinta al conflicto abierto) sobre formación tiene, en el entender del autor, significados e implicancias mucho más abarcativas que las de ser un mecanismo para asegurar la pertinencia de las medidas tomadas en el marco de las políticas activas de empleo, que ya en sí misma es una buena razón para impulsarlo.

Otra razón por la cual se concluye que el diálogo social es importante en este campo, es por el apoyo político y la legitimidad que tienen las acciones diseñadas e implementadas por entidades en las cuales están representados todos los actores que conforman los sistemas de relaciones laborales.

En este trabajo se manejó la hipótesis de que el diálogo social en torno a un tema en particular pudiera impulsar el diálogo en torno a otros temas, diferentes de aquel en el cual se desarrolló originalmente. La prolongada práctica del diálogo en torno a un tema puede generar cosas tales como lealtades recíprocas, conciencia de que es posible dialogar/negociar con los otros interlocutores sociales, comprensión de otras perspectivas sobre las cosas y disminución de prejuicios anteriores. En opinión del autor, estos hechos, sumados a la “gimnasia dialoguística” que desarrollan los interlocutores, beneficia y potencia el diálogo social en torno a otros temas, o en otros campos, distintos del de la formación profesional. De acuerdo al punto de vista de un especialista en este campo, los mecanismos a través de los cuales este fenómeno ocurre se dan fundamentalmente a nivel de las personas que participan de aquel diálogo social.

Esta fundamentación puso sobre el tapete el tema de la importancia de las relaciones personales entre los representantes de los interlocutores sociales en el funcionamiento de los sistemas de relaciones laborales. Se concluyó, en base a documentación sobre el tema y a partir de lo manifestado por alguien que fuera un actor importante del sistema de relaciones laborales uruguayo, que en el mismo este tipo de relacionamiento es fundamental. Las relaciones personales tienen una importancia trascendental en el sistema de relaciones laborales uruguayo. Se concluye asimismo, que este tipo de relacionamiento, si bien es bueno y necesario que exista –puesto que las instancias de diálogo sociales institucionalizadas (cuando estas existen) no siempre dan los resultados que se esperan de ellas– no puede ser la base sobre la cual se edifique el relacionamiento entre los actores, sino que debe ser solamente un apoyo a las instituciones creadas con tales fines.

Debe agregarse por cierto que la formación profesional constituye, además de un campo del cual el diálogo puede “derramar” –al decir de uno de los entrevistados– hacia otras esferas de los sistemas de relaciones laborales, un tema so-

---

bre el cual es más fácil alcanzar acuerdos que lo que es respecto a temas “duros” como los salarios, la estabilidad laboral, etcétera. Esto es particularmente relevante en lo que respecta a la estrategia de acción de las organizaciones sindicales, que han visto disminuido su poder de convocatoria y han sufrido importantes retrocesos en cuanto a la cantidad de trabajadores que representan, sobre todo como consecuencia de las transformaciones en las estructuras productivas de los países y de la flexibilización y precarización de las relaciones contractuales de trabajo.

A partir de la reestructuración de la DINAE, de la ampliación de sus funciones y de la reformulación del alcance de las políticas que esta y la JUNAE implementarían, hecho que realmente constituyó un quiebre con lo que habían sido las políticas de empleo implementadas en el país hasta ese momento, se comprueba una concordancia entre el diseño y modo de funcionamiento del emergente sistema público de empleo y de capacitación laboral, y las tendencias que a nivel global venían observándose en estos campos.

Una rápida enumeración de las mismas, y en función a lo expuesto en el capítulo dedicado a este tema, debería incluir: a) el carácter tripartito de la Junta; b) la asociación con otros actores (INJU, MEVIR, DINAPYME, ACJ, etcétera) con experiencia en el trabajo con el público objetivo de las políticas; c) la pretensión de descentralización de las actividades; d) el sistema de licitación como “mecanismo de mercado” en la adjudicación de los cursos de capacitación; e) el requerimiento establecido en el Programa Projovent en materia de proporción de egresados que consiguen un empleo de más de tres meses de duración en tanto mecanismo de evaluación de resultados que tiene un componente de “penalización” por el no cumplimiento de los objetivos; f) la focalización de la asignación de los cursos del Programa de Reconversión Laboral para trabajadores amparados al seguro de paro en aquellas personas que tienen mayores dificultades económicas y menores posibilidades de reinserción laboral.

El autor estima que la DINAE difícilmente podrá cumplir adecuadamente con el conjunto de funciones que está llamada a desempeñar de acuerdo al actual diseño del sistema si no son incrementados sus recursos, fundamentalmente en lo que respecta a personal calificado. Por otro lado, y con relación también al modo como opera la Junta, tiende a pensarse que esta no podrá tampoco avanzar de la mejor manera en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada (diseñar políticas y establecer las principales líneas de acción del organismo) si en su funcionamiento cotidiano se ocupa, por citar un ejemplo, de aspectos detallados de las licitaciones de los cursos, o de la idoneidad técnica de una determinada entidad de capacitación. En este sentido es menester que existan grupos o células de trabajo por programa descentralizado o por tipo de licitación, que pudieran encargarse de este tipo de labor, y que las personas que componen la JUNAE (que no son más de tres, con sus respectivos suplentes y asesores) pudieran dedicar su tiempo y esfuerzos a las funciones de mayor relevancia.

---

Se tiene la convicción, por parte del autor, de que es necesario introducir mecanismos que modifiquen el carácter procíclico de la recaudación del FRL, que hace que en una coyuntura de alto desempleo, cuando más cursos son necesarios implementar, el FRL esté en su momento de menor recaudación. Puesto que las empresas y los trabajadores difícilmente puedan efectuar aportes de tipo contracíclico al FRL, el autor cree que sería el Estado quien debiera asumir esa responsabilidad.

Respecto del carácter descentralizado que se le ha querido dar al Programa de Reconversión Laboral, el autor estima, antes que nada, que es una opción acertada. Sin embargo, cree conveniente destacar, en función fundamentalmente de las dificultades que algunos Gobiernos Departamentales han tenido en la gestión del Programa a nivel local, que la descentralización debe ir acompañada de acciones importantes de fortalecimiento de los actores locales, para que estos puedan cumplir satisfactoriamente con las tareas y responsabilidades que les son asignadas. En este sentido, además de recursos para infraestructura y contratación de personal, es necesario que los actores locales reciban apoyo y cooperación técnica de parte de los organismos/actores más experimentados.

Entre los objetivos del presente trabajo estaba el de conocer la evaluación que hacían los representantes de los interlocutores sociales, tanto del accionar de la Junta (hacia afuera y respecto de su público objetivo) como de la calidad del diálogo, el relacionamiento y el nivel de entendimiento que se daba entre las partes al interior del organismo.

Respecto de la primera dimensión, no puede dejar de destacarse el hecho de que todos los entrevistados situaban los resultados de los programas en el marco de la juventud del organismo. Ellos reconocen que ha habido un aprendizaje en el modo de trabajar y que cualquier consideración sobre el éxito o fracaso de un programa debe ser leído en ese contexto.

Para no abordar cada una de las evaluaciones nuevamente, y tratar de ver qué las caracteriza más allá de la especificidad de los juicios sobre cada programa, puede decirse que en general la evaluación que hicieron los actores parecería corresponderse bastante bien con lo que estos a priori opinaban sobre el emprendimiento en distintas áreas. Es decir que el autor tiene la percepción de que los juicios posteriores a los programas coinciden, en muchos casos, con el posicionamiento de los actores frente a los programas cuando los mismos se discutían en la Junta.

Por su parte con la evaluación de la calidad del diálogo y la facilidad-dificultad de alcanzar acuerdos en la Junta ocurre algo similar que con la evaluación del accionar de la Junta. Todos los actores reconocen las mejoras y el avance en el marco de la juventud de la institución. Efectivamente, hubo consenso entre las personas entrevistadas respecto del hecho de que existía una innegable mejoría en el modo como el diálogo social se desarrollaba en la Junta, no obstante lo cual,

---

y es natural y entendible que así sea, las concepciones de las partes en torno a la enorme mayoría de los temas tratados son diferentes y por lo tanto los posicionamientos y las propuestas de acción también tienden a serlo.

El tema en torno al cual se manifestaron de forma más clara las distintas concepciones de los actores en torno a las políticas de empleo y de capacitación, fue el del (des)financiamiento del FRL y qué medidas implementar para atacar ese problema. Mientras que los entrevistados que representan (o representaban) a los actores gubernamental y sindical sostuvieron que ante la crisis de financiamiento era necesario buscar fuentes alternativas de ingresos, y sobre esto se manejaron distintas alternativas, el representante empresarial se mostró partidario de una suspensión o postergación de algún o algunos de los programas descentralizados.

El autor tiene el convencimiento de que las posiciones en torno a las soluciones a la crisis lo que reflejan son percepciones distintas sobre la necesidad y utilidad de la implementación de las políticas en cuestión. En este sentido el autor arriba a la conclusión de que no existe por parte del actor empresarial la convicción de que este tipo de instrumentos (los programas implementados por la Junta) sean una necesidad social, sino que se estima que los mismos son vistos por el actor empresarial como algo intermedio entre necesidades y acciones que mejorarían la situación en el mercado laboral de determinadas personas y colectivos. En opinión del autor hay una diferencia valorativa importante entre estas dos categorías. Esta percepción se basa, sobre todo, por el modo como fue evaluada la suspensión, por parte del Ministro interino de Trabajo, de los cursos del Programa de Reconversión Laboral. Si algo es evaluado realmente como una necesidad, la tendencia siempre es a buscar alternativas para su consecución hasta agotar todas las posibilidades, y este por cierto no se estima que haya sido el caso en el proceso que está siendo estudiado.

Ese hecho puso de manifiesto también la posición del gobierno –y de gran parte del sistema político nacional– en torno a las acciones de la Junta (desde la óptica de la valoración de la JUNAE en términos de necesidad), y constituyó el motivo de la renuncia del entonces Director Nacional de Empleo, Esc. Guillermo Dutra.

La acción de decidir no comprometer más recursos para las acciones de la Junta (con todo lo que esto implicaba) tuvo una serie de importantes consecuencias. En primer lugar, la más clara y evidente: muchos trabajadores amparados al seguro de desempleo no pudieron asistir a los cursos de capacitación que estaban necesitando y a los cuales tenían derecho. En segundo lugar, y desde el punto de vista de una de las fuentes consultadas, el hecho de haber suspendido los cursos afecta negativamente la opinión pública respecto de la Junta, la credibilidad de la misma y, a partir de esto, la propensión de los trabajadores en seguro de paro a acercarse a ella a solicitar un curso de reconversión laboral. También afectó de forma negativa a un conjunto de entidades de capacitación que trabaja-

---

ban de forma muy cercana a la Junta, algunas de las cuales, siguiendo a la misma fuente, han debido cerrar sus puertas. Finalmente, la decisión del Ministro Brezzo pareció haber afectado negativamente el diálogo y el clima de relacionamiento entre los interlocutores sociales al interior de la Junta, hecho que aparentemente estaba siendo sobrepasado en el período en el que fue elaborado este trabajo.

En el caso del diálogo social sobre temas de formación profesional que se desarrolla en la JUNA E no parece haber ese “derramamiento” del que se hablaba en el segundo capítulo. Una de las razones que estaría impidiendo este hecho es cierta característica de las organizaciones que la componen –parece ser particularmente así en el caso de la de la central sindical– que es la de la compartimentación o falta de comunicación entre distintos componentes de las mismas, hecho que no permitiría que el entendimiento o mejora de las relaciones con la contraparte que se alcanza en torno a un tema (tratado por una persona o grupo de personas en particular) se traslade a otros campos, que son materia de trabajo de personas distintas.

Otro hecho que estaría explicando la ausencia de esa influencia positiva del diálogo social sobre formación en otras áreas de los sistemas de relaciones laborales, es lo reciente de la experiencia de diálogo social que constituye la JUNA E, donde todavía hay tiempo para que este tipo de efecto ocurra y se manifieste más adelante.

A nivel de interrogante podría plantearse también si no sería otro el alcance del “derrame” del diálogo y la negociación al interior de la Junta, si esta no se dedicara, por ejemplo, a tareas de revisión y estudio de las propuestas presentadas a las licitaciones, y lo hiciera solamente a las tareas y funciones para la cual fue creada.

En función de lo dicho hasta aquí, el autor concluye que, a nivel nacional, aún no es posible ni refutar ni confirmar la hipótesis del efecto positivo del diálogo social sobre formación profesional, en el diálogo social en torno a otros temas. Se verá más adelante que, para el caso de la empresa Fanapel, se arriba a conclusiones diferentes.

A grandes rasgos puede decirse que los hechos que motivaron la creación de la JUNA E, la DINA E y el FRL a nivel del país en su conjunto –la desaparición de barreras arancelarias como consecuencia de la creación del Mercosur y la necesidad de una reestructuración productiva en las empresas para afrontar retos crecientes en materia de productividad y competitividad–, fueron también los factores que desencadenaron en la empresa Fanapel los procesos abordados en este trabajo.

Se ha afirmado a lo largo del trabajo que la experiencia de Fanapel constituye un caso particular de negociación y gestión bipartita de la formación a nivel de empresas y se ha arribado a la conclusión (basada en la percepción del autor y en lo manifestado por los interlocutores) de que los factores que explican que



---

este proceso se haya podido desarrollar en la citada empresa y no en otras, son las particulares características tanto de la dirigencia del sindicato como de la dirección de la empresa y del sistema de relaciones laborales que se ha ido desarrollando entre estos.

En primer lugar debe destacarse la relevancia que ambos asignan a la formación profesional, tanto en relación con los objetivos de la empresa como en relación a la estabilidad laboral, condiciones de trabajo y categorías salariales de los trabajadores.

Se comprueba asimismo que tuvo un papel muy importante en el proceso descrito la estrategia de acción sindical adoptada por CUOPYC. En un contexto en el cual el sindicato reconoce que tiene más para perder que para ganar de un enfrentamiento directo con la empresa, se plantea que la estrategia sindical debe ser la de mantener la capacidad de presión con vistas a la negociación colectiva por medio de la formación de los sectores obreros para defender con argumentos sus puestos de trabajo, y fortalecer el poder de convocatoria de la organización sindical.

Una conclusión importante a la que se arriba tras el estudio del caso de Fanapel es que en cierta medida puede constatarse que la negociación y gestión bipartita de la formación ha servido como medio para mejorar las relaciones entre las contrapartes en todos los campos, lo cual confirmaría, a nivel micro, la hipótesis relativa al “derrame” del diálogo social sobre formación profesional. Una reflexión que acompaña esta conclusión es que, probablemente a nivel de la empresa, los actores perciban dividendos más inmediatos de la negociación y los acuerdos en torno a temas vinculados a la formación que lo que es de esperarse a escala nacional, y que por lo tanto el diálogo (y sus resultados) se vean impulsados y potenciados.

El proceso de implantación de un programa de calidad total, que tenía componentes formativos muy fuertes, se estima que fue algo así como el puntapié inicial de un proceso de mejora casi continua de las relaciones entre sindicato y empresa. Los acuerdos y la gimnasia dialoguística adquiridos durante la etapa final de ese proceso permitieron alcanzar una madurez suficiente como para poder firmar un Convenio Colectivo en el cual, como consecuencia de la formación, se prevé ajustar otros aspectos, como las carreras funcionales y los salarios. Esto a su vez constituyó un importante antecedente para posteriormente presentar ante la JUNAE, de forma conjunta, un programa que resultaría en acciones formativas basadas en competencias.

Se estima que en cierta medida se ha generado algo así como un círculo virtuoso de acuerdos sobre formación que han mejorado el relacionamiento entre las partes y la negociación sobre otros temas, lo cual ha permitido alcanzar nuevos acuerdos sobre la formación y firmar un Convenio Colectivo que enlazan la formación con otras temáticas...y así sucesivamente.

---

Cabe señalar, no obstante lo anterior y a modo de cierre, que las consideraciones aquí presentadas sobre el relacionamiento entre las partes y la madurez del diálogo social a nivel de esa empresa, no significa que no exista allí la discrepancia ni las ideas contrapuestas, sino que estas son reconocidas por los actores y resueltas mediante mecanismos de negociación y acuerdo que hoy en día parecen dejar saldos más positivos para ambas partes que el enfrentamiento y el conflicto. Este clima y esta forma de percibir las relaciones laborales es hasta cierto punto causa y efecto del éxito obtenido por los actores en el diálogo social sobre la formación profesional.

### ***Cronograma de las entrevistas***

Fernando Vargas - Cinterfor/OIT, 10/01/2001

José Balbo - Representante de los trabajadores en la JUNAE, 11/01/2001

Oscar Ermida Uriarte - Cinterfor/OIT, 11/01/2001

Omar Díaz - Secretario general de CUOPYC, 12/01/2001

Aníbal Grasso - Jefe de Recursos Humanos de Fanapel, 12/01/2001

Guillermo Dutra - ex Director Nacional de Empleo, 18/01/2001

Nelson Penino - Representante de los empresarios en la JUNAE, 23/01/2001



---

## Bibliografía

---

- BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Formación y legislación del trabajo: tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional*. Montevideo: Cinterfor/OIT.POLFORM, 1996.
- CEPAL. *El debate actual de la política social en América Latina*. Santiago, 1995.
- CINTERFOR/OIT. *Formación, trabajo y conocimiento: la experiencia de América Latina y El Caribe*. Montevideo, 1999. Papeles de la oficina técnica, 7.
- CINTERFOR/OIT. Reunión consultiva tripartita sobre el desarrollo de recursos humanos y la formación para una selección de países de América Latina, Montevideo, 1999. Nuevos roles del Estado y otros actores en la formación: articulación de lo público y lo privado. Montevideo, Cinterfor/OIT.POLFORM, 1999.
- Consejo Económico y Social (CES). *¿Sirve la formación para el empleo?* Madrid, 2000.
- COZZANO, Beatriz; MAZZUCHI, Graciela; POZZOLO, María del Luján y RODRÍGUEZ, Juan Manuel. *¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales? De la apertura política a la apertura económica*. Uruguay 1985-1998. Montevideo: UCUDAL. FOMIN, 1998.
- ERMIDA URIARTE, Oscar. *Diálogo social: teoría y práctica*. Inédito. Montevideo, 2000.
- ERMIDA URIARTE, Oscar; Rosembaum Rímolo, Jorge. *Formación profesional en la negociación colectiva*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 1998.
- FAY, Robert G. *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in the OECD countries*. París: OCDE, 1996. (Labour and social policy occational papers, 18)
- FILGUEIRA, Fernando; ERRANDONEA, Fernando; PORZECANSKI, Rafael. *Negociación colectiva y políticas de formación en el Uruguay. Capital, trabajo y Estado en el nuevo modelo de desarrollo*. Montevideo, 2000. Documento de trabajo elaborado para Cinterfor/OIT
- HENDERSON, Humberto. *Fomento de la formación e inserción laboral de los jóvenes*. Montevideo: FCU, 1999.

- 
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. DINAE. *Políticas activas de empleo y de formación profesional*. Balance y perspectivas. Montevideo, 1997.
- OCDE. *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: a streamlined public employment service*. París: OCDE, 1997.
- OIT. Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. *Empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación*. Ginebra, 1998.
- Relaciones de trabajo en el Uruguay*. Ginebra, 1987. (Serie Relaciones de Trabajo, 66)
- Las relaciones laborales en Uruguay*: informe RELASUR. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.
- PIT-CNT. *Empleo y formación: la visión del movimiento sindical uruguayo*. Montevideo, 1999.
- ROSENBAUM RÍMOLO, J; RAMOS OLIVERA, J.; CALLORDA, A.; GIMENO PELEGRIN, G.; VEGA RUIZ, M.L. *Formas de tripartismo en el Uruguay*. Montevideo: FCU, 1995. (Informe RELASUR)

---

---

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