

## Diálogo social sobre formación profesional y desarrollo de los recursos humanos en América Latina y el Caribe

### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Esta edición de OIT/Cinterfor Notas presenta elementos para la reflexión en torno al tema del diálogo social en materia de formación profesional y desarrollo de recursos humanos en América Latina y el Caribe. Lo hace a través de: i) la exposición de las principales razones por las cuales se estima que la formación debe ser objeto de diálogo social institucionalizado; ii) el análisis de algunas Normas Internacionales del Trabajo -NIT- de la OIT que expresamente tratan el tema, y; iii) la presentación esquemática de los distintos niveles y alcances que adopta el diálogo social sobre formación en esta región. La Nota culmina con una breve referencia al trabajo que desarrolla OIT/Cinterfor para promover el diálogo social en este campo.

En el contexto de este documento, el concepto de diálogo social asume un alcance amplio, que engloba todos los procesos de intercambio de información, de consulta, de participación y negociación entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores en temas que son de común interés<sup>2</sup>.

El concepto de formación profesional también es tomado en sentido lato, incluyendo la formación formal, no formal e informal: la educación técnico-profesional y la formación previa al empleo, el aprendizaje para jóvenes, los programas de capacitación laboral en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo, la formación continua y en el puesto de trabajo, la certificación de competencias y el reconocimiento de saberes, etc. Todo ello dentro del paradigma de la formación a lo largo de la vida, que reconoce múltiples y permanentes modos y ambientes en los cuales las personas pueden (y deben) desarrollar conocimientos, habilidades y competencias.

### ¿POR QUÉ LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS DEBE SER OBJETO DE DIÁLOGO SOCIAL?

Las razones son múltiples y desde OIT/Cinterfor, en particular, se ha producido extensa literatura al respecto<sup>3</sup>.

Puede comenzarse por destacar el hecho de que la educación y la formación constituyen un derecho para todos, y los interlocutores sociales en colaboración con los gobiernos, se encuentran en una posición de privilegio para asegurar el efectivo ejercicio de este derecho por parte de toda la población, en particular la población trabajadora.

Un segundo argumento pone el énfasis en la estrecha relación entre la formación y el desarrollo de los recursos humanos con otras categorías de suma relevancia para los sistemas de relaciones laborales y que son materia "clásica" de diálogo e incluso negociación colectiva entre las partes.

En este sentido puede destacarse el estrecho vínculo entre la disponibilidad de recursos humanos capacitados de una economía o sector de actividad y su productividad y competitividad, así como su capacidad de adaptación y respuesta a las exigencias tecnológicas y de saberes del mundo productivo.

En tercer lugar, y desde la perspectiva de la población

1. Esta OIT/Cinterfor Notas fue preparada por Gonzalo Graña, Oficial Nacional de Diálogo Social y Formación Profesional de OIT/Cinterfor. [grana@ilo.org](mailto:grana@ilo.org)  
2. Las publicaciones de OIT/Cinterfor aquí mencionadas, así como la mayoría de las de OIT, se encuentran disponibles en: [www.oitcinterfor.org](http://www.oitcinterfor.org) y [www.ilo.org](http://www.ilo.org) respectivamente. Para ahondar en la definición del concepto de diálogo social desde la perspectiva de OIT, y especialmente para analizar los presupuestos y requisitos para la existencia de un diálogo social real, efectivo y eficaz, puede consultarse: ILO National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance. Geneva, ILO, 2013. OIT: CIT, 102ª reunión, 2013. Informe VI: Diálogo social. Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Ginebra, OIT, 2013. Ermida Uriarte, Oscar. Diálogo social: teoría y práctica. En: Boletín técnico interamericano de formación profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor, 2006.  
3. Para este apartado puede consultarse en particular: OIT/Cinterfor: Colección "Aportes para el diálogo social y la formación". Ermida Uriarte, O. y Rosembaum Rímolo, J. [Formación profesional en la negociación colectiva](#). Montevideo, OIT/Cinterfor, 1998. Barbagelata, H.H. [Formación y legislación del trabajo](#). 2ª ed. Rev. Montevideo, OIT/Cinterfor, 2003. Casanova, F. [Formación profesional y relaciones laborales](#). Montevideo, OIT/Cinterfor, 2003. Barretto Ghione, H. [Actualidad de la formación profesional en el diálogo social](#). Montevideo, OIT/Cinterfor, 2015.

trabajadora, la formación profesional (tanto la inicial como la continua) incide de manera directa y muy fuerte en las posibilidades de insertarse y permanecer en el mercado de trabajo, y en particular en las oportunidades de acceder a un empleo decente, de lograr una carrera laboral ascendente, con mayor estabilidad ocupacional y mejores ingresos. La igualdad de oportunidades en el acceso a la formación es desde esta óptica una condición necesaria aunque no suficiente para lograr una mayor equidad y combatir la discriminación (en todas sus formas) en el mundo del trabajo. El diálogo social puede constituir un mecanismo por medio del cual las oportunidades de acceso a la formación sean más equitativamente distribuidas entre la población, tanto para quienes se encuentran trabajando como para quienes buscan acceder a un empleo<sup>4</sup>.

Un cuarto conjunto de argumentos está basado en algunos de los efectos que el involucramiento y la participación de los interlocutores sociales pueden tener en el ciclo de las políticas públicas de formación y empleo. En primer término en cuanto al diseño, procurando una mayor pertinencia y relevancia de la formación ofrecida respecto

de las necesidades del entramado productivo del sector o región para la cual aquella es pensada. En segundo lugar respecto a la eficacia: la participación de los interlocutores sociales en todo el ciclo de la política debería llevar a un mayor involucramiento y sentido de apropiación de las políticas y un concomitante compromiso con su implementación y sus resultados. En tercer término respecto de la eficiencia del gasto con relación a los resultados, el control y transparencia en la asignación y uso de fondos públicos destinados a las políticas y programas de formación y empleo. Para poder saber sobre la eficacia y la eficiencia es evidente que los interlocutores sociales también deben tener acceso y ser parte del estadio de evaluación en el ciclo de la política. Finalmente, resaltar lo dicho en el párrafo anterior respecto al efecto potencial del diálogo sobre la priorización de grupos vulnerables en el diseño y la ejecución de la política formativa.

### ¿QUÉ DICEN LAS NIT SOBRE EL DIÁLOGO SOCIAL EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL?

Varias son las NIT que contienen estipulaciones importantes en materia de diálogo social y formación. Hoy en día la NIT

más actualizada y completa en esta materia es sin lugar a dudas la Recomendación 195, sobre el desarrollo de los recursos humanos: Educación, formación y aprendizaje permanente, adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2004.

La lectura atenta de esta Recomendación nos hace ver que el diálogo social es un aspecto transversal a la misma, que asume diferentes grados y formas dependiendo de la dimensión bajo análisis y la distribución de roles y competencias entre los gobiernos y los interlocutores sociales: objetivos de la política de formación, elaboración y aplicación de dicha política, desarrollo de competencias, formación para la inclusión social, reconocimiento y certificación de competencias, etc.

Ya desde el Art. 1° de la Recomendación se marca el tono y la postura al establecer que *"Los Miembros deberían, sobre la base del diálogo social, formular, aplicar y revisar unas políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente que sean compatibles con las políticas adoptadas en los ámbitos económico, fiscal y social."*

El Art. 4 reconoce el derecho de todos a la educación y la formación y establece que los Miembros deberían, *"... en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el derecho de todos al aprendizaje permanente"*.

El Art. 5 recomienda definir, *"... con la participación de los interlocutores sociales, la estrategia nacional de educación y formación, y crear un marco de*



Foto: Galería de fotos de OIT

4. Ver en particular para la formación continua en la empresa: Hayer, S. (Ed.): [The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice](#). Geneva, ILO, 2011. En particular el capítulo 4: Bargaining for training: converging or diverging interests?

referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de empresa". Más adelante el mismo artículo recomienda "... fortalecer, en los planos internacional, nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa, el diálogo social y la negociación colectiva respecto de la formación, como un principio básico para el desarrollo de sistemas, y para la pertinencia, la calidad, y la relación costo-beneficio de los programas."<sup>5</sup>

El Convenio 142 de la OIT, sobre el desarrollo de los recursos humanos, ya en el año 1975 establecía en su Art. 5° que "... las políticas y programas de orientación y formación profesional deberán establecerse e implementarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según los casos y de conformidad con la ley y las prácticas nacionales, con otros organismos interesados".

Sin pretender agotar las NIT que podrían ser relevantes en materia de diálogo social sobre formación profesional, se puede destacar el Convenio 122 sobre la política de empleo (que incluye la formación), que establece en su Art. 3° consultar a los representantes de los empleadores y trabajadores para "... tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones", y el Convenio 140 sobre la licencia pagada de estudios (donde "estudios" comprende la FP en todos los niveles), que estipula en su Art. 6° la necesidad de "aunar esfuerzos" entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la elaboración y puesta en práctica de la política en esta materia.



## ¿CÓMO ACONTECE EL DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

Nuestra región tiene una muy rica tradición en materia de diálogo social institucionalizado en el campo de la formación profesional<sup>6</sup>.

Encontramos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores (tanto de manera tripartita paritaria como no paritaria) en los Consejos Directivos de las Instituciones Nacionales de Formación Profesional, por ejemplo en el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) de República Dominicana, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica, Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) en Panamá, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala. También hay representación tripartita en los Consejos Nacionales de las Instituciones del "Sistema S" en Brasil.

Existe participación de los interlocutores sociales en los organismos públicos encargados de los sistemas nacionales de normalización y certificación de competencias y establecimientos

de marcos nacionales de cualificaciones, como el caso del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) en México o ChileValora en Chile. También en organismos públicos tripartitos encargados de la asesoría y ejecución de políticas de formación y empleo a nivel nacional vinculadas con los Ministerios de Trabajo, como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) en Uruguay o el Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) en Brasil en el pasado cuando éste ejecutaba políticas en esta materia.

A nivel sectorial resultan casos interesantes de participación de los interlocutores sociales y el gobierno los Comités Técnicos Sectoriales del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial – (SENAI) en Brasil, que elaboran perfiles profesionales utilizados en la elaboración de diseños curriculares; las Mesas Sectoriales del SENA que constituyen instancias de concertación social que se espera contribuyan a la pertinencia de la formación de dicha institución, o los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de Argentina, creados con el objetivo de construir los "consensos necesarios para el

5. Por razones de extensión no es posible transcribir todos los artículos de la Recomendación que hacen referencia al diálogo social. Se sugiere su lectura completa. No obstante se llama la atención sobre los distintos modos en que se recomienda que dicho diálogo tenga lugar, al establecer diferencias de grado según la materia: "sobre la base del diálogo social", "en colaboración con los interlocutores sociales", "con la participación de los interlocutores sociales", "en consulta con los interlocutores sociales", etc.

6. Un análisis más detallado de los niveles y alcance del diálogo social institucionalizado en la región puede encontrarse en: Casanova, F. y Graña, G.: [La participación sindical en la formación profesional en América Latina y el Caribe](#). Boletín de OIT/Cinterfor N° 148, y Barretto Ghione, H.: Ob. Cit.



diseño, formulación y planificación de políticas sectoriales sustentables en materia de formación profesional, dirigidas a mejorar la calidad del empleo y a incrementar la competitividad sectorial”<sup>7</sup>.

A nivel de empresa, encontramos en Chile que la Ley 19.518 estableció la creación de los Comités Bipartitos de Capacitación, cuya función es la de acordar y evaluar los programas de capacitación ocupacional de la empresa. Si bien su establecimiento es obligatorio por ley para las empresas de 15 o más trabajadores, los datos muestran que todavía es baja la proporción de empresas que cumple con la normativa<sup>8</sup>.

## ¿QUÉ HACE OIT/CINTERFOR PARA PROMOVER EL DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

La labor de OIT/Cinterfor en esta materia se estructura en torno a dos ejes: por una parte investigación y documentación sobre cómo se lleva a cabo el diálogo social en sentido amplio en materia de formación profesional

en la región, qué resultados obtiene y qué desafíos enfrenta, y su disseminación al público interesado por medio del sitio web y de una comunidad de práctica de profesionales vinculados a la materia; por otro lado, labores de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades de los mandantes de OIT (gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores) para una participación más calificada, pertinente y propositiva en los espacios de diálogo social y negociación colectiva que se van abriendo en materia de formación.

En este sentido, resulta relevante destacar la metodología que viene siendo desarrollada por OIT/Cinterfor para diseñar e implementar herramientas de descripción de cargos y de valoración ocupacional, para el desarrollo y la gestión de competencias a nivel sectorial. Esta metodología, basada en el diálogo social bipartito a nivel sectorial, ya ha sido aplicada con gran éxito en las industrias de la construcción y de la celulosa y el papel en Uruguay, y se espera poder ampliarla para otros sectores y también para otros países.



7. OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. [Diálogo Social Institucionalizado en la Formación Profesional. Argentina 2003-2013](#). Los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias. Buenos Aires, 2013.

8. Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo: Octava Encuesta Laboral, ENCLA 2014. Santiago de Chile, 2015.



**Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional OIT/Cinterfor**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2017

Para más información:

OIT/Cinterfor - Avda. Uruguay 1238  
Tel.: +2902 0557 - Fax: +2902 1305  
Montevideo, Uruguay.  
[oitcinterfor@ilo.org](mailto:oitcinterfor@ilo.org)  
[www.oitcinterfor.org](http://www.oitcinterfor.org)



Organización  
Internacional  
del Trabajo  
CINTERFOR