

La formación profesional y el diálogo social

Revisión del estado de situación en países seleccionados de América Latina, España e Italia

INTRODUCCIÓN

Profundizar en las vinculaciones de la formación profesional con el derecho del trabajo y las relaciones laborales, específicamente, con el diálogo social, ha sido uno de los temas centrales de abordaje en OIT/Cinterfor durante un largo período de tiempo. En el año 2014, se retoma esta temática, con la convicción de que la inclusión de aspectos vinculados a la formación profesional en los procesos de negociación colectiva así como en otras expresiones del diálogo social constituyen una herramienta efectiva para promover, entre otras cosas, la formación continua de los trabajadores.

Con el objetivo de sistematizar los avances y experiencias recientes en la materia, se solicitó el apoyo de diversos expertos de la región para responder a una encuesta que permita conocer el estado de situación de esta temática en sus respectivos países.

En esta Nota se presenta una síntesis de dicho relevamiento, organizada en función de cinco áreas: la formación profesional en los procesos de diálogo

social; la negociación colectiva y la formación profesional; la legislación laboral; la formalización del empleo, el diálogo social y la formación, y los estudios y publicaciones que se han desarrollado en este campo.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LOS PROCESOS DE DIÁLOGO SOCIAL

Los procesos de diálogo social han venido incorporando con diferentes énfasis a la formación profesional como uno de los temas de negociación, más aún cuando se observa su impacto en la mejora de los salarios y las condiciones laborales de las personas.

En Argentina, luego de la crisis de los años 2000, se promovió el diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales de manera fuertemente institucionalizada, actualizando o creando instancias tripartitas de concertación.

Un importante ámbito de diálogo sobre formación profesional es el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo,

Vital y Móvil, una de cuyas comisiones es de formación profesional. Asimismo, los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias tienen por objetivo avanzar hacia la constitución de un Sistema Nacional de Formación Continua.

En Colombia se destaca un acuerdo en el ámbito de la Administración Pública entre el gobierno y las federaciones sindicales del sector, de mayo de 2013, en el que se prevén dos programas de apoyo a la formación con sus respectivos compromisos estatales.

En Costa Rica se desarrollaron varios procesos de pacto social o acuerdo marco que incluyeron a la formación profesional. Por ejemplo: la iniciativa sobre Política Nacional de Empleo, elaborada en el seno del Consejo Superior de Trabajo (espacio tripartito de diálogo social) y las propuestas para el Plan de Trabajo Decente, con el apoyo de la OIT. Asimismo, la Estrategia Nacional de Empleo, que estaba a punto de iniciarse al momento de la realización de la encuesta, incorpora aspectos relacionados a la misma.

Este número de OIT/Cinterfor NOTAS se basa en el informe: "Actualidad de la formación profesional en el diálogo social", realizado por Hugo Barretto Ghione.¹

La investigación tomó como fuente principal las respuestas a una encuesta realizada a expertos nacionales de diferentes países de la región y el mundo. Se agradece por su participación y valiosas contribuciones a: Beatriz Cappelletti (Argentina), Sidnei Machado (Brasil), Mauricio Castro (Costa Rica), Martha Monsalve y Carlos Patiño (Colombia), Antonio Baylos (España), Franca Fiacco (Italia), Carlos de Buen y Alfredo Sanchez Castañeda (México) y Oscar Hernández Álvarez (Venezuela).²

El informe completo estará disponible próximamente en el sitio web de OIT/Cinterfor: www.oitcinterfor.org

1. Hugo Barretto Ghione es profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de la República (Uruguay). Director Académico de la Escuela de Posgrado en la orientación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Magister en Derecho del Trabajo. Secretario de Redacción de la Revista Derecho Laboral (Uruguay) y de la Revista Derecho Social Latinoamérica. Profesor asociado al Centro Europeo y Latinoamericano para el Diálogo Social. Secretario del Instituto Latinoamericano del Derecho del Trabajo.

2. Las informaciones referenciadas a los casos nacionales, así como sus consideraciones valorativas presentes en este documento, deben atribuirse a los expertos consultados.



En España, el tema de la formación profesional ocupacional ha constituido, desde los años 80, un objetivo del diálogo social a nivel nacional. El sistema se basaba en acuerdos interprofesionales bipartitos y tripartitos a través de una fundación que gestionaba los recursos y organizaba su inversión en actividades de formación. El Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo -febrero de 2006- es uno de los acuerdos tripartitos más importantes en esta materia. Desde 2012 el tema ha salido de la órbita de la negociación colectiva para ser dirigido directamente por el gobierno.

Las políticas de empleo y formación en Italia se apoyan en dos tipos de acuerdos: el convenio o contrato colectivo y los fondos interprofesionales para la formación continua. Existen dos modalidades de contratos colectivos: entidades bilaterales que se ocupan de la política formativa a nivel nacional o regional, y los fondos interprofesionales para el financiamiento de planes formativos de empresa, sectoriales y territoriales.

El gobierno de Uruguay con el apoyo de la OIT convocó, en 2011, al Diálogo Nacional por el Empleo, estructurado en base a cinco ejes temáticos. El primero de ellos, empleo y formación de los jóvenes, incluyó un sub eje sobre educación y formación profesional, del cual derivaron acuerdos específicos para la creación de un Sistema Nacional Integrado de Formación Profesional. A partir de estos acuerdos surge la Ley 19.133, sobre Empleo Decente Juvenil, que vincula el empleo con la educación y la formación profesional.

Brasil, México y Venezuela no alcanzaron acuerdos marco en la materia aunque hubo iniciativas sobre formación profesional provenientes, básicamente, del sector oficial estatal.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y FORMACIÓN PROFESIONAL

La inclusión de la formación profesional en la negociación colectiva depende del nivel de maduración del sistema de relaciones laborales, por lo que existen importantes diferencias entre aquellos países donde se ha avanzado en los procesos de negociación y otras experiencias nacionales con dificultades para el ejercicio de la libertad sindical o con sindicatos débiles para sostener una negociación colectiva.

En Argentina, desde 2004, la revitalización de la negociación colectiva permitió que se ampliara su campo de aplicación, entre otros, al de la formación profesional, objeto de negociación dentro de la categoría "condiciones laborales".

También es de destacar en este país la política de promoción de la negociación impulsada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que define cláusulas modelo sobre formación profesional y promueve la figura del comité de capacitación laboral como ámbito paritario de tratamiento.

La negociación colectiva en España prevé cláusulas sobre formación profesional, tanto en los convenios sectoriales como en los convenios de empresa, además de fórmulas de inserción laboral y compromisos sobre el contenido formativo. Son habituales

también las cláusulas sobre relaciones de formación, como el caso de las becas en prácticas. En la actual coyuntura de crisis siguen siendo importantes los acuerdos sectoriales –convenios colectivos de sector, de ámbito estatal– cuyo contenido específico es la formación profesional para el empleo.

En Uruguay, la Ley 10.449 que define la creación de Consejos Sectoriales Tripartitos (Consejos de Salarios), tiene competencia para reglamentar el aprendizaje. En las distintas convocatorias a los Consejos han sido frecuentes, por ejemplo, acuerdos sobre licencias por estudio o programas de capacitación.

La experiencia no es tan relevante en otros países. En Colombia, los trabajadores siguen concentrados principalmente en sus reivindicaciones económicas y sindicales aunque la investigación realizada permite identificar algunos convenios y acuerdos vinculados a la formación de los trabajadores y sus familias.

En Italia, existen numerosos fondos paritarios interprofesionales sobre formación continua.

Un caso peculiar es el de México, país que históricamente ha prestado atención a la "capacitación y adiestramiento", donde en los últimos años se han producido algunos retrocesos. En la Ley Federal del Trabajo no se prevé el derecho a la negociación colectiva sino la obligación del empleador de celebrar un contrato colectivo.

Si bien el contrato incluye cláusulas relativas a la capacitación y el adiestramiento, la ausencia de una negociación colectiva impacta negativamente en su concreción.

LEGISLACIÓN LABORAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

La temática de la formación profesional aparece con más fuerza en las normas dirigidas a incentivar el empleo juvenil.

Pueden citarse los avances legislativos en Argentina sobre regulación de las pasantías para jóvenes y estudiantes, o las iniciativas impulsadas por la legislación brasileña para reglamentar el contrato de trabajo de aprendizaje y las pasantías.

En otros casos, la referencia a la formación en la legislación reciente aparece como parte de las competencias asignadas al Ministerio de Trabajo en los procesos de transformación institucional, como en Colombia con la Ley 1.444 de 2011 y su decreto reglamentario 4.108, que crean la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, adscrita al Viceministerio de Empleo y Pensiones.

En Costa Rica se encuentra a consideración de la Asamblea Legislativa un proyecto para el desarrollo de la formación dual, incluyendo la formación profesional en las empresas, que goza del apoyo del sector empresarial.

El caso español es también singular

en este tema ya que a la riqueza de su regulación vía convenio colectivo se debe agregar la complejidad que ha asumido la reforma laboral de los últimos años, hecha bajo el signo de la política de empleo. El texto paradigmático es el Real Decreto 395/2007, que crea el subsistema de formación profesional para el empleo, garantizando la participación de sindicatos y asociaciones empresariales a través de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

En el campo de las políticas de empleo también se han impulsado numerosas normas, como la Ley 12/2001, sobre reforma del mercado de trabajo, en la que se prevén programas de fomento del empleo en colectivos con dificultades de inserción. Entre los años 2010 y 2011 se impulsaron numerosas normas que enfocan a la formación profesional en su relación al desempleo como un aspecto de protección prestacional.

Algo similar ocurrió en Uruguay donde la realización de actividades de formación se podría establecer como condición para la percepción, por parte del trabajador, de un subsidio económico (prestación por desempleo).

La legislación laboral en México tradicionalmente se ha referido a la capacitación y el adiestramiento. En la reforma laboral de noviembre de 2012

que modificó la Ley Federal del Trabajo, se introdujo por primera vez la noción de formación profesional incluyendo precisiones en materia de capacitación. Sin embargo, la formación profesional pierde vigor al eliminarse la obligación de las empresas de capacitar y adiestrar de no existir un contrato colectivo.

En Uruguay, la legislación reciente que puede citarse tiene relación con la promoción del empleo decente juvenil (Ley N° 19.133 de 2013) que establece modalidades contractuales para combinar la promoción del empleo y del emprendimiento juvenil con acciones de formación profesional.

FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO, DIÁLOGO SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

Otro de los aspectos indagados refirió a la existencia de políticas de empleo sobre inclusión y formalización que incluyeran acciones de formación profesional.

En tal sentido se constata que las normas sobre el combate al trabajo no registrado, el trabajo rural y el trabajo en casas particulares constituyen avances en Argentina dirigidos a la formalización del empleo.

Además, las Comisiones Técnicas del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil realizan



acciones de información y consulta en el tema de la formalización y la formación profesional.

En otros países se observan singulares arreglos institucionales. Tal es el caso de Brasil donde el Departamento Intersindical de Estudos Sindicais (DIEESE) se encuentra desarrollando el proyecto "Redução da Informalidade por meio do Diálogo Social".

Sobre ámbitos institucionalizados, se destaca la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Colombia, que se ha visto revitalizada recientemente.

En Uruguay pueden mencionarse, además de la ley sobre trabajo decente juvenil, los avances para la elaboración de un proyecto de ley sobre sistema nacional de formación profesional con el objetivo de generar procesos de normalización y certificación de conocimientos y competencias laborales.

El panorama es diferente en España, país con una larga trayectoria de diálogo social en el campo del empleo donde, desde el año 2010, en el marco de las políticas de austeridad, las reformas laborales y de empleo se han definido unilateralmente desde el gobierno generando resistencia en el movimiento sindical.

En México se han comenzado a implementar algunas acciones,

sin embargo, el Programa para la Formalización del Empleo (2013) no prevé la participación de los actores sociales.

Una experiencia innovadora y reciente es la configuración de las Agendas Subnacionales de Trabajo Decente, que mediante el diálogo social tripartito ensayan acuerdos, políticas y programas para facilitar las condiciones de acceso al empleo y promoción del trabajo decente. Las Agendas se han implementado en algunas zonas de Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Con el objetivo de comprender estas experiencias, promover su desarrollo y compartir buenas prácticas, se creó en 2013, con el apoyo técnico de OIT, la Red de Agendas Subnacionales de Trabajo Decente.

ESTUDIOS Y PUBLICACIONES SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

Del relevamiento realizado surge que los estudios sobre formación, diálogo social y relaciones laborales de mayor significación se encuentran en los países en que esa temática constituye un objeto de prácticas corrientes entre los interlocutores sociales.

En algunos países la labor editorial se ha efectuado principalmente desde los Ministerios de Trabajo (como en el caso de Argentina), en otros existen estudios tanto a nivel público como privado (ej.

Brasil); y también los originados desde la actividad académica (ej. España, Italia y Uruguay).

En el sitio web de OIT/Cinterfor, sección temas "Diálogo social y formación profesional" se presenta una selección de documentos que permiten profundizar en esta temática.

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

Copyright © Organización Internacional
del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2015

Para más información:

OIT/Cinterfor - Avda. Uruguay 1238
Tel.: +2902 0557 - Fax: +2902 1305
Montevideo, Uruguay.
oitcinterfor@ilo.org
www.oitcinterfor.org



CONSIDERACIONES FINALES

- Las dificultades en la aplicación del derecho colectivo y la libertad sindical limitan el diálogo social y la negociación colectiva sobre formación en la región. En algunos países puede apreciarse una mayor riqueza en el espectro temático de la negociación que abre expectativas de interés para su profundización, como ocurre en Argentina, Uruguay y Colombia.
- Los medios para implementar un diálogo social sobre formación profesional pueden provenir tanto del ámbito propiamente laboral como de las instituciones tripartitas, con participación de interlocutores diversos a los tradicionales de las relaciones laborales. Esta "doble institucionalidad" presenta una dinámica y una naturaleza distinta que conviene tener presente al momento de estudiar el diálogo social en esa materia.
- Las políticas de promoción del empleo juvenil siguen apelando a modalidades contractuales con intensa vinculación entre trabajo y formación.