

---

# Diálogo Social y formación profesional en el Uruguay

*Julio Pablo Mateos*  
*Elena Mereles*

---

**Sumario:** Introducción. Definición y características del diálogo social. 1. Algunas precisiones conceptuales. 2. La ausencia del diálogo y sus consecuencias en nuestro medio. 3. Sobre la formación profesional en el Uruguay. 4. Sobre el camino recorrido en nuestro país. La Junta Nacional de Empleo. 5. La opinión de los actores en nuestros días sobre la DINAE y la JUNAE. 6. Formación profesional en el marco estratégico de la OIT. 7. Los actores y sus grandes desafíos. 8. Conclusiones finales.

---

## **Introducción.** **Definición y características del diálogo social**

Si bien las dimensiones del trabajo que nos planteamos no ameritan ni permiten una prolongada y extensa incursión en cuestiones que no hacen al tema central, creemos necesario, sí, realizar un paneo general, sobre las características centrales de importancia para nuestro trabajo, de las sociedades latinoamericanas y en particular de nuestro país, por entender que este ejercicio ayuda a contextualizar, a entender e interpretar, animando así a realizar un abordaje más estimulante y desafiante.

Luego de agotado el modelo económico de sustitución de importaciones con expansión del mercado interno protegido, que caracterizó a los países de nuestra región,

y con la muy pesada herencia de la deuda externa, la que condicionó fuertemente el desarrollo en mayor o menor medida, generando un fuerte retraso económico y una profunda crisis social, los países de la región se preparan entonces para iniciar una nueva etapa caracterizada por los intentos de apertura de mercados e incorporación a la economía global.

Es así que con características particulares en cada país, se redirecciona el sistema productivo, y los sectores más dinámicos de la economía se insertan en la economía global, sin poder evitar que vastos sectores de la población fueran los grandes excluidos del nuevo modelo de desarrollo emergente en la región.

Al respecto de esta situación Manuel Castells señala que “una parte importante de la población latinoamericana no logra

formar parte de los sectores que se reconvierten y se dinamizan quedando así *excluidos como productores y como consumidores*".<sup>1</sup> Los países de la región, en su conjunto, logran en la década de los noventa experimentar un nuevo desarrollo económico. Pero esto no significó que se redujeran los problemas de desempleo y precariedad generados por el agotamiento del modelo anterior y la introducción del nuevo modelo de desarrollo planteado por la apertura de mercados.

Al respecto, un informe de la CEPAL del año 1997 establece que: "*La región ha retornado a una senda de crecimiento*" pero reconoce que "*ha sido, en general, modesto y aún no ha podido reducir las tasas de desempleo abierto; ni incrementar los ingresos de los ocupados en sectores de baja productividad*".<sup>2</sup>

Es en este contexto donde la expresión "*diálogo social*" comienza a ser introducida por la OIT, mediante la incorporación del tripartismo y diálogo social, en su programa y presupuesto para el año 2000-2001.

Entendemos que las virtudes del instrumento han hecho que se convierta en un fenómeno de muy vasta investigación académica y de permanente referencia a la hora de reflexionar en torno a la vida laboral de nuestro medio, lo que no implica que se haya utilizado en gran medida.

Además de lo anterior, el diálogo social no es una expresión que quede reducida al ámbito laboral sino que está llamada a ser también un instrumento capaz de incursio-

nar con éxito en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas que afectan a nuestros países.

## 1. Algunas precisiones conceptuales

En el sistema de relaciones laborales (RRL), creemos que es adecuado utilizar el concepto de "diálogo social" para referirnos a todas las formas de relacionamiento entre los actores del sistema que, teniendo o no continuidad en el tiempo, se lleve adelante para generar, mantener, profundizar, mejorar o enriquecer la necesaria convivencia pacífica entre las partes.

Es así que Oscar Ermida en su búsqueda de aproximación conceptual al tema se refiere al mismo diciendo que: "*Desde esta perspectiva la noción de diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas al conflicto abierto: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, etc.*".<sup>3</sup>

Creemos muy acertada la aclaración sobre la existencia del conflicto, por lo que coincidimos que deberían quedar incluidos aquellos medios de solución del mismo que impliquen participación de las partes afectadas, como lo son la conciliación, mediación y arbitraje voluntario.

Si bien nuestro interés es referirnos, en esta etapa, al concepto de "diálogo social" aplicado en los sistemas de RRL, es cla-

<sup>1</sup> Castells, Manuel, *La era de la información. La sociedad Red*, Vol. 1, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p.159.

<sup>2</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina. 1997*, Naciones Unidas, 1998, p. 24.

<sup>3</sup> Ermida, Oscar, "Diálogo Social: teoría y práctica" en *Revista de Derecho Laboral* N° 201, p. 70.

ro que el mismo no debe, y así se da en los hechos, quedar limitado a este ámbito sino que abarca terrenos como “lo político”.

Es allí donde se hace cada vez más común escuchar voces coincidentes sobre la necesidad de instrumentar instancias de diálogo social.

Sin dudas que es hoy el diálogo social entonces un mecanismo utilizado por diferentes modelos de gobiernos, que en mayor o menor medida reconocen las virtudes del instrumento y hacen uso de ellas, lo que determina y contribuye con el auge del fenómeno.

## 2. La ausencia del diálogo y sus consecuencias en nuestro medio

En esta parte del trabajo haremos una breve reseña de las transformaciones que ocurrieron en la década de los noventa en el sistema de relaciones laborales de nuestro país y las consecuencias que las mismas generaron en los actores del sistema, en particular en el sector de los trabajadores.

Veremos, además, cómo las transformaciones repercutieron negativamente en el movimiento sindical coincidiendo en el tiempo con la disminución de ámbitos de participación tripartita, provocado esto entre otras cosas, por la suspensión de la negociación en su máximo escenario como lo fueron los consejos de salarios, hecho al cual debe prestársele especial atención.

La década de los noventa estuvo fuertemente determinada por procesos de transformaciones del sistema de RRLT tradicional y por el proceso de integración

regional que dio sus primeros pasos a comienzos de la misma.

El proceso de integración puramente económica de los países del Mercosur, que incursiona luego lentamente en integración social y laboral, trae como consecuencia una serie de transformaciones que impactaron de una u otra forma en todos los países del bloque, encontrándose en la reconversión industrial una de las transformaciones de mayor impacto de acuerdo con lo establecido por Héctor Babace y Alejandro Castello en un estudio realizado sobre este tema.

*“Dentro de los cambios económicos que se han producido en los últimos años, la reconversión industrial es uno de los más significativos, y ello por dos razones: porque tiene una proyección en el ámbito mundial y por las repercusiones que directa o indirectamente ha tenido sobre el empleo, las relaciones laborales y la economía en general”.*<sup>4</sup>

La reconversión industrial de nuestra región, a diferencia de lo sucedido en algunos países europeos, tiene seguramente, de acuerdo a lo expresado por los autores antes mencionados, mayores semejanzas con lo que ellos denominan como: *“reconversión industrial, salvaje o espontánea”*.<sup>5</sup>

Es por eso entonces que muchas de las consecuencias de este tipo de reconversión industrial son, así lo entendemos, claramente ilustrativas de lo acontecido en nuestro país.

<sup>4</sup> Babace, Héctor; Castello, Alejandro, *La integración regional y la reconversión industrial*, p. 91 y ss.

<sup>5</sup> Ídem, p. 94.

A manera de repaso de al menos algunas de las consecuencias de la reconversión industrial mencionadas por los autores podemos citar:

A) Crecimiento del desempleo y subempleo, y tendencia al empeoramiento de la calidad de los empleos ofrecidos.

B) Lo anterior trae aparejado el retraimiento del mercado de consumo global, la disminución de los aportes a la seguridad social e inversamente el aumento de las erogaciones de este sistema que debe cubrir subsidios por desocupación.<sup>6</sup> Éstas pasan a ser características centrales del período, afectando fuertemente al movimiento sindical que luego de comenzar un proceso de recomposición a partir de la apertura democrática, era expuesto a un proyecto como el de la integración regional, para el cual, al igual que el sector empresarial y el propio gobierno, no estaban preparados para enfrentar.

Es así que, luego de transitados los primeros años de vida democrática en donde el movimiento sindical emerge como un actor con importantes niveles de legitimidad, a fines de la década de los ochenta comienza a sentir las primeras señales de lo que se consolidaría durante la década siguiente como un período de fuerte disminución de la participación y pérdida de representatividad, esto en parte a raíz de las transformaciones y los cambios a los cuales se enfrentaba.

Resulta plenamente ilustrativo de esta situación la cita realizada por Marcos Supervielle y Gabriel Gari en un estudio que realizaron los autores sobre el sindicalismo uruguayo, en donde se expresa que en el

congreso del PIT/CNT, del año 1990, la central sindical contaba con 14.330 cotizantes menos que en el anterior congreso del año 1987; registrándose a su vez, en el congreso de 1993 una disminución de 48.877 cotizantes con respecto al congreso del año 1990.

Cabe destacar como elemento central que la mayor disminución se registró en el sector privado<sup>7</sup> donde la caída registrada no es homogénea siendo los sectores primario e industrial, claramente, los más afectados.<sup>8</sup>

En lo que tiene que ver con otras transformaciones del período, puede constatarse también una tendencia al cambio en la forma de contrato tradicional, entre el empleador y el trabajador.

Se produce lo que Supervielle denomina una desregulación velada, en el sentido de que sin cambiar la legislación existente se genera una tendencia a la tercerización de puestos de trabajo, que transforman el contrato sobre la base de la relación de dependencia en una relación meramente comercial bajo un nuevo supuesto de la existencia de una empresa en el lugar que antes estaba la figura del trabajador. Así el empresario lograba reducir costos en seguridad social que trasladaba al trabajador, que se constituía como empresa unipersonal. Este proceso, según lo establecido por Supervielle, contribuye también con la baja en la participación en el movimiento sindical, además de crear una relación laboral encubierta con mayor inseguridad y menos derechos para el trabajador.

---

<sup>7</sup> Supervielle, Marcos; Gari, Gabriel, *El sindicalismo uruguayo estructura y acción*, p. 13 y ss.

<sup>8</sup> Ídem.

---

<sup>6</sup> Ídem, p. 95.

Esta situación, sumada al hecho de la pérdida de protagonismo del Ministerio de Trabajo, configuran una situación de debilitamiento de los actores del sistema de relaciones laborales, situación que es, de acuerdo a lo planteado por Oscar Ermida, muy desfavorable para contextos de fomento y desarrollo del diálogo social.

A esto debe sumársele también, como característica central de la etapa, la no convocatoria a la negociación de los consejos de salarios, que se concreta en el año 1992, y un proceso de tendencia a la flexibilización laboral, que se desarrolla de modo particular ya que no se lleva adelante mediante una ley de flexibilización como lo hicieron algunos países de la región, sino que como menciona Oscar Ermida, *se llevaron adelante una variada gama de cambios concretos, específicos puntuales, real o presuntamente aislados que, sin embargo en su conjunto, producen un importante efecto desrregulador.*<sup>9</sup>

El autor destaca, entre otras normas que menciona consagradas en el período, el art. 29 de la Ley 16.906 de 1998, que en una ley de promoción de inversiones reduce de dos años a uno el plazo de que disponía el trabajador para realizar reclamos laborales y de diez años a dos la antigüedad de los créditos o prestaciones a reclamar judicialmente.

Se consolida de esta forma una etapa de cambios y transformaciones en donde se desarrolla como único ámbito de composición tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores), la *Junta Nacional de Empleo*, mediante la aprobación de la Ley 16.320 de noviembre de 1992, que tendría

dentro de sus objetivos disminuir los impactos negativos de la reconversión industrial que traería aparejada el proceso de integración regional; sumado a ello, se registra una fuerte ausencia de negociación y pérdida de hábito de diálogo social para la búsqueda de soluciones entre los actores del sistema de relaciones laborales.

Es de mucha utilidad para nuestro trabajo plantearnos algunas interrogantes tales como: ¿el modelo de reconversión que se dio en nuestro país admitía un espacio de intercambio, o esa ausencia era una condición de un modelo excluyente?, ¿cuál es entonces, el marco social que permite condiciones para un diálogo social?

Lo anterior, resulta, desde nuestro punto de vista, de gran interés, porque creemos que tiene gran importancia y debe ser tenido en cuenta a la hora de tomar grandes decisiones a futuro.

Ante un mundo tan cambiante, de permanente transformaciones, está ante nosotros, en mayor o menor medida, la opción de enfrentar esos procesos con mínimos niveles de asistencia y participación de los actores involucrados; o hacerlo de forma diferente, apostando a una convocatoria amplia al diálogo y a la participación social, en el entendido, no sólo, de que es ésta la mejor forma de nutrirnos y enriquecernos del aporte de los actores involucrados, buscando soluciones negociadas, sino también, apostando al diálogo social como mecanismo profundizador de los tan golpeados sistemas democráticos de los países de nuestra región.

---

<sup>9</sup>Ermida, Oscar; *La flexibilidad*, p. 58.

### 3. Sobre la formación profesional en el Uruguay

En la actualidad, nadie discute sobre la importancia que tiene la formación profesional en el sistema de relaciones laborales como instrumento al servicio del combate al desempleo o de la adaptación o recalificación de la mano de obra existente a causa, por ejemplo, de la incorporación de nuevas tecnologías.

Sindicatos, empresarios y gobierno asignan al fenómeno, central importancia y es en mayor o menor medida incluido como objetivo estratégico en sus planes de acción a desarrollar.

La formación profesional adquiere hoy especial relevancia, en el entendido de que, cada vez en mayor medida, se convierte en condición necesaria para quienes desean incorporarse al mercado de trabajo, o para el mantenimiento del empleo o el mejoramiento de las condiciones de la empleabilidad ya obtenida.

Para el sector empresarial, las permanentes transformaciones y la creciente competencia exigen, al menos en aquellos casos en donde se aspira a mantener niveles importantes de adaptación y competitividad, pensar en la incorporación del fenómeno también como condición necesaria para el cumplimiento de sus objetivos.

Lo que parece estar en discusión es el énfasis que los diferentes actores, incluyendo al estado, ponen en esto; y hasta donde cada uno está en condiciones y disposición de asignar recursos temporales y materiales para el desarrollo del tema.

Es relevante también, en el sentido de lo anterior, las exigencias de realizar es-

fuerzos que tengan cada uno de los actores para que la formación profesional deje de estar librada en la voluntad individual de cada uno de ellos y pase a conformar una política de Estado.

Es erróneo, desde nuestro punto de vista, pensar que es solamente o principalmente el Estado quien debe invertir en formación de la mano de obra ocupada o no ocupada, sino que por el contrario, debería el Estado desarrollar políticas tendientes a lograr un financiamiento participativo entre los distintos actores.

Además del rol anterior, es el Estado quien debe asegurar que la formación profesional impartida tenga niveles satisfactorios de eficiencia y calidad, en el entendido de que la misma debe necesariamente contemplar las necesidades de formación impuestas por el mercado, desarrollándose con adecuados niveles de infraestructura, calidad docente, dedicación temporal, etc.

En otro sentido, es para el Estado una necesidad y un objetivo generar desarrollos equilibrados en las políticas de formación profesional.

Es una realidad, el hecho de que gran parte de la población trabajadora no puede acceder a los niveles de formación requeridos para el acceso al mercado de trabajo o para el mantenimiento del mismo una vez obtenido, debido al sencillo motivo de que sus ingresos no le permiten invertir en esta formación, ya que éstos están destinados a gastos de alimentación, educación y vivienda; o en casos más graves, sectores de la población fuertemente excluidos, que menos aún pueden pensar en desarrollar actividades de formación profesional.

La misma situación de imposibilidad de

inversión en formación profesional se da en sectores empresariales de escasos niveles de rentabilidad, proyección y desarrollo muchas veces concentrados éstos en el sector de la micro y mediana empresa.

Por lo expuesto anteriormente entendemos que es necesario pensar en la generación de nuevas políticas socioeconómicas tendientes a mejorar la rentabilidad y competitividad empresarial, y generar una mayor inclusión social a través de la formación profesional.

#### **4. Sobre el camino recorrido en nuestro país. La Junta Nacional de Empleo**

Nace como mecanismo para disminuir los impactos negativos que traía aparejado el proceso de creación del bloque regional del Mercosur.

Se creó la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) que serían las encargadas de administrar el sistema creado por la ley y el Fondo de Reconversión Laboral.

Los organismos creados funcionan en la órbita del MTSS, siendo la DINAE un órgano de soporte unipersonal ocupado por un director designado por el poder ejecutivo.

La *Junta Nacional de Empleo* está integrada por el Director Nacional de Empleo que la preside, y dos representantes profesionales que también designa el Poder Ejecutivo, uno a propuesta de la organización sindical más representativa y otro del sector empleador, dándole así el carácter de composición tripartita que caracteriza este ámbito. Nacen entonces con el

cometido de implementar un programa de reconversión laboral para lograr la recualificación de los trabajadores en seguro de desempleo, que se financiaría a través del fondo de reconversión laboral creado por la misma ley en su art. 325, financiado con el exclusivo aporte de los trabajadores del sector privado.

El proyecto de fondo de reconversión laboral mantiene sus características iniciales hasta el año 1996 momento en el cual, mediante la aprobación de la Ley 17.736, se establece lo que pasó a ser un nuevo sistema de capacitación laboral. Los principales cambios fueron que el proyecto tendría ahora alcance nacional, con participación de entidades privadas de capacitación, y con alcance también a los trabajadores que se encontraban en actividad.

Se incorpora también, como elemento central, el aporte económico del sector empresarial al fondo.

Una lectura inicial de los hechos podría ser que en la práctica el ámbito de composición tripartita comenzaba, al menos en lo que tiene que ver a su composición y alcance, a lograr mayores niveles de compromiso de sus integrantes, y aumento de los objetivos planteados inicialmente.

A partir de la creación de la nueva ley, la DINAE *“apunta a generar políticas activas de empleo y formación profesional que aseguran la formación continua y eficiente de la fuerza de trabajo y que contribuyan a lograr un equilibrio productivo entre los intereses de las empresas y de los trabajadores facilitando la modernización de la vida laboral de nuestro país”*.<sup>10</sup> *“Desde la*

<sup>10</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, web.

*DINAE, se convoca al diálogo y al trabajo conjunto de los trabajadores, empresarios, gobierno y organizaciones sociales, para responder a las necesidades de los diversos actores*".<sup>11</sup>

Gonzalo Graña, en su trabajo *Aportes para el diálogo social*, destaca como los objetivos centrales de la nueva etapa:

- Impulsar la consecución de un empleo para personas que se encuentran en situación 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 los puestos de trabajo como consecuencia de la innovación tecnológica y el cambio en la organización del trabajo.<sup>12</sup>

En cuanto a su estructura, la DINAE se compone de la *División Formación Profesional*, la *división de Investigación* y la *División de programas especiales de empleo*.<sup>13</sup>

Se crean como principales instrumentos para alcanzar los objetivos planteados, el establecimiento de un Observatorio del Mercado de Trabajo y los programas de capacitación laboral financiados por el Fondo de Reconversión Laboral.

El *Observatorio del Mercado de Trabajo* tiene como objetivo aportar información y conocimiento de los actores que toman decisiones en el mercado de trabajo (según informe del OMT del año 1997, "El empleo en el Uruguay").

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Gonzalo Graña, *Aportes para el diálogo social*, T. VIII, OIT.

<sup>13</sup> Leyes 16.320 y 17.736.

En lo que tiene que ver con los programas de capacitación laboral podemos mencionar:

1. El programa de reconversión laboral para trabajadores amparados al seguro de desempleo. Éste es sin dudas el programa de mayor importancia de la DINAE, además de ser el cometido para la cual fue creada.
2. El programa PROJOVEN y la legislación en materia de formación y empleo.
3. Programa de formación para el trabajador rural, llamado PROCAL.
4. Programa para el empleo y la rehabilitación laboral de las personas con discapacidad, llamado PROCLADIS.
5. Programa de promoción de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el empleo y la formación profesional, llamado PROMUJER.

Sería de interés para nosotros profundizar en el desarrollo descriptivo de la DINAE, por lo que la tarea aporta más que nada en lo que tiene que ver con los objetivos que ésta tiene planteados, pero también en los que podría o debería plantearse en un futuro cercano.

## **5. La opinión de los actores en nuestros días sobre la DINAE y la JUNAE**

### *a. Entrevista a la Dra. Sara Payssé*

Las entrevistas realizadas a los diferentes actores integrantes de la JUNAE tienen para nosotros el interés de conocer la opinión de los mismos sobre antecedentes, programas, planes y proyectos de la Junta de forma de complementar el panorama

de lo realizado sobre políticas públicas de formación profesional en nuestro país.

Dra. Sara Payssé Directora de la DINAE, integrante por el Poder Ejecutivo de la JUNAE.

Abordamos el tema, preguntándole cómo evaluaría el impacto de los programas de capacitación de la JUNAE, en el mercado laboral.

Al respecto comentó que tiene algunas cosas positivas y otras negativas, pero cree que de alguna manera significa una línea de acción, por ejemplo, respecto a quienes están en situación de desocupación que ha servido.

Afirma, además, que éste es un momento adecuado para reevaluar qué es lo que están haciendo los programas y ver si esos programas están cumpliendo con sus objetivos, que es apoyar a las personas que están desocupadas.

Entiende que parcialmente el objetivo se cumple y en algunos casos se mejora la empleabilidad, pero si el curso implica una mejora clara y efectiva en la posibilidad de conseguir empleo eso no está tan claro.

Consultada sobre si el Observatorio de Mercado de Trabajo hace un seguimiento de los trabajadores que egresan de los cursos, destaca las limitaciones que tiene el Observatorio y la imposibilidad que ha existido para hacer una evaluación caso por caso de las personas que egresan.

Menciona que ha habido evaluaciones generales y consultorías externas en algunos casos, puntualmente se ha hecho alguna consulta telefónica sobre la situación de las personas, pero no se ha hecho un seguimiento específico.

Respecto de los objetivos cree que son demasiado ambiciosos, el Observatorio se está planteando tres niveles de actividad: una actividad puntual del Observatorio desde la DINAE; una actividad más en conjunto con la sociedad; y una actividad relacionada con el Mercosur.

La idea que se maneja es hacer una fuerte apuesta al desarrollo local, identificando las necesidades existentes en cada lugar y acompañando la aplicación de las mismas pero respetando las particularidades de cada lugar.

En conjunto con la JUNAE se está tratando de aumentar la cantidad de comités locales de empleo para que sean ellos los que en principio asesoren a la JUNAE pero que se les pueda derivar algunas acciones, para que puedan ejecutar y tomar algunas decisiones, no sólo sobre capacitación sino también sobre emprendimientos productivos que es otra de las áreas que se van a promover desde la DINAE.

Otra apuesta es trabajar en conjunto con las intendencias, debido a la imposibilidad de estar presentes en todos los Departamentos, la idea es tener servicios públicos de empleo en todo el país a través del apoyo institucional de las mismas. Generando una asociación con las intendencias para que sean éstas con el apoyo teórico que se les preste, las que trabajen en la generación de nichos de empleo, o bolsas de trabajo, brindando información, orientación, información profesional, apoyo a los emprendimientos.

Se estaría generando así, una intermediación laboral, que vaya a buscar la demanda de trabajo, y no se limite simplemente a poner en una bolsa a todas las personas que quieren trabajar.

Sobre la cooperación que recibe la DINAE para la implementación de sus programas, destacó que cuenta con cooperación de programas como Redel que trata principalmente el tema del desarrollo económico local y también con cooperación de Italia y la OIT.

Con esos fondos se comenzarán a implementar programas en Paysandú y Cerro Largo, y de lograrse aumentar la cooperación internacional, la idea es seguir implementando esos servicios, complementado el servicio de empleo con el tema de emprendimientos productivos.

Se trata además de ver si es adecuada la formación que se está dando a los requerimientos del mercado de trabajo, tratando de que los mismos sean acordes a las necesidades, pero también focalizados a lo que es la apuesta de “Uruguay Productivo” planteada por el gobierno.

Menciona, además, una experiencia que se está llevando a cabo con la empresa Botnia a través de un convenio donde están involucrado el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Industria, la UTU, la Intendencia de Río Negro, la Universidad de la República, los sindicatos y las Cámaras.

Se trabaja ahí en un proyecto de capacitación en soldadura que es un tema complicado debido a que hay una carencia muy grande de soldadores en el país, y se debe capacitar no sólo para este emprendimiento sino para otros que van a existir, y como eso, también capacitación en las tareas de la construcción. Destaca la importancia del proyecto porque se sabe que esas personas calificadas van a tener una oportunidad de trabajo. No va a ser como históricamente se ha venido haciendo, cursos

de peluquería en un lugar donde no amerita tener veinte o treinta personas con esa capacidad porque no van a encontrar trabajo.

Sobre los criterios que se tienen en cuenta al momento de seleccionar los cursos y los proyectos para esta nueva etapa marcada por la reinstalación de los consejos de salarios y la ley de fuero sindical, mencionó que cree que a partir de los Consejos de Salarios, si bien no generaron en su primera instancia de negociación cláusulas sobre el tema de la formación profesional, piensa que las mismas comenzarán a incluirse e incrementarse pasando a ser cada vez más frecuente en los acuerdos.

Destaca, por ejemplo, que se está instrumentado la bolsa para la salud que es proveniente de un acuerdo logrado por los Consejos de Salarios. Es un registro para las personas que están desocupadas de las mutualistas que cerraron. Donde se acordó que las empresas que necesitan personas con este perfil tienen que consultar dicho registro.

Destaca, además, el cambio en el tipo de usuario que asiste a los cursos.

Para aquellos trabajadores que están en la informalidad se entiende que es una buena alternativa apoyarlos con microemprendimientos. Se está estudiando con UTU en qué sectores de actividad se puede aprovechar para capacitar, y brindar un curso práctico y breve y que la persona pueda tener un oficio que les sirva para sustentarse ella y su familia. Señala que son cambios muy grandes que a veces se tarda mucho en procesarlos pero la JUNAE está en una discusión en torno a este tema. “*Cómo definimos políticas, de*

*qué tipo, hacia dónde, qué objetivos tenemos. Personalmente lo que estoy planteando es que este ámbito de la JUNAE es un ámbito muy fermental para poder trabajar de acuerdo y en conjunto sobre objetivos comunes, porque los consejos de salarios, que es el otro ámbito de la negociación, hay partes que están contrapuestas. Este ámbito es un ámbito donde todos debemos estar de acuerdo, apostamos a tener objetivos comunes y potenciar la actividad planteando la necesidad de cada uno de los sectores para llegar a acuerdos que impliquen multiplicar esa capacidad que tenemos económica y que se beneficien todas las partes.”*

Sobre las propuestas del gobierno para este período, destaca en principio que se ha planteado que las necesidades de formación se presenten más, desde los comités locales de empleo más allá de que pueda haber algún tipo de capacitación puntual como el de Botnia o el de otros emprendimientos que va a haber y que planteen capacitación. Lo que se busca es insertar a las personas, los cursos son un medio, el fundamento y el objetivo final es que la mayor cantidad de gente esté trabajando.

Los programas van a estar en función de las necesidades que se nos planteen desde el local.

Sobre el papel de la JUNAE como instrumento de fortalecimiento del diálogo social entiende que más allá de que en otros momentos no había tanta profundización, fue uno de los ámbitos tripartitos que se mantuvo incluso cuando desapareció casi por completo la negociación colectiva, conjuntamente con el BPS son las dos

institucionalidades donde el diálogo social se ha ido dando de forma más permanente.

Entiende, además, que habría que invitar a otros actores a la mesa de diálogo, por ejemplo, el cooperativismo, la enseñanza, aunque no sea en forma permanente. Habría que convocar a otros actores de acuerdo a los temas.

Es partidaria de tener, además de la Junta, un consejo para el empleo donde esté también el sector académico, y donde estén otros ámbitos que tienen que ver con el empleo.

#### *b. Entrevista al Sr. Jorge Mesa*

Integrante en representación de la delegación sindical.

Consultado sobre cuáles son los programas que están efectivamente en funcionamiento en la JUNAE actualmente, Jorge Mesa comentó que en la JUNAE el programa de atención a trabajadores en situación de desempleo que hacen efectivo uso del seguro para ese fin, sigue siendo el programa que concentra mayores esfuerzos y recursos de la JUNAE. Sobre la base de la modificación legal de la DINA, se desarrollan desde hace un tiempo, seis programas descentralizados. PROJOVEN, oferta de capacitación de jóvenes hasta 24 años, desempleados que hayan salido del sistema de educación formal; PROMUJER, que también alcanza a un número importante de mujeres trabajadoras incorporadas, sin alcanzar el nivel de PROJOVEN; PROCAL, programa de capacitación para trabajadores rurales, tercero en importancia en la población, que

se ha dispersado sobre todo el país, con la participación de diferentes actores sociales, instituciones con experiencia y vínculo en el trabajo rural; PROCLADIS, programa para personas con discapacidad, surge como iniciativa de organizaciones de discapacitados de nuestro país, tiene una población potencialmente importante, pero todavía no alcanza a dar una respuesta importante a la población que tiene para atender; y por último dos proyectos concretos que atienden al fortalecimiento y la promoción de formación de PYMES, y microempresas que ejecuta la Universidad Católica del Uruguay.

Con diferentes poblaciones y concepciones de abordaje en algunos casos, éstos son los programas que funcionan actualmente, y la mayoría de ellos está ligada a la condicionante que se le pone a las instituciones de capacitación de un porcentaje real de inserción laboral de los trabajadores que realizan los cursos. Si esta inserción no se da por medio de la entidad de capacitación, intenta hacerlo el mismo programa.

Respecto de la evaluación que realizan sobre el impacto de la JUNAE en cada uno de los públicos atendidos mediante los diferentes programas, Mesa menciona como primera dificultad y carencia de la JUNAE que los programas han tenido pocas instancias de evaluación y seguimiento de impacto.

En el momento en que se realizaron, hace dos o tres años, los estudios terminaron siendo muy costosos, los mismos arrojaron resultados positivos en una serie de temas que tienen que ver con la recuperación de una red social que había perdido, producto de estar afuera del sistema formal de empleo, “más que mejoramientos

en las condiciones para la empleabilidad, lo que se logró fue un impacto positivo desde el punto de vista de la integración a una red social”.

El estudio demuestra, además, que en algunos casos el programa logró llevar adelante la inserción de un porcentaje importante de trabajadores en el mercado laboral, producto de las propias obligaciones que asumían las entidades de capacitación, pero no necesariamente se puede afirmar que fue la capacitación la que le otorgó esa posibilidad de empleo, detectándose casos en los que quienes realizaran los cursos se insertaran en empleos que no tenían que ver con la capacitación recibida.

Es en este sentido que entiende que la capacitación no es el único logro a mirar, sino que es muy importante la incorporación a un sistema de vinculación y de información sobre posibilidades de inserción al empleo.

Consultado sobre el tipo de seguimiento que se realiza de los trabajadores luego de que egresan de los cursos, Mesa nos decía que no se cuenta con la capacidad como para realizar el mismo, con la excepción de lo que se realiza en el programa para discapacitados, en donde el involucramiento y participación de las diferentes organizaciones permite obtener ese necesario seguimiento sobre la inserción de la persona.

Respecto a cómo se definen los cursos de capacitación a impartir, Mesa nos decía, que entiende como ideal que el observatorio de mercado laboral que existe en la órbita de la DINAE, brinde información sobre la actividad económica en las diferentes ramas de actividad y que recomiendo acciones de capacitación. Por lo

anterior, son los propios programas y las entidades de capacitación, quienes, sobre la base de su vinculación con el mercado de trabajo proponen las materias o cursos de capacitación a impartir, mecanismo éste que ha sido históricamente cuestionado por la representación de los trabajadores, y sobre el cual se han presentado propuestas que incluían la participación de todos los sectores involucrados para pensar, discutir y determinar sobre el tema, pero que las mismas no se pudieron implementar.

Agrega que “muchas veces la oferta de capacitación es muy diferencial a las necesidades de capacitación que tienen las empresas, los sectores, o los territorios, y casi nunca logran coincidir en contenidos y tiempos de necesidades de capacitación”.

Sobre las entidades de capacitación, el representante de los trabajadores nos decía que las mismas se seleccionan sobre la base de un Registro Nacional obligatorio, que tiene una cierta cantidad de condiciones respecto a la calidad, funcionamiento e historial, que depende del MTSS.

Al respecto de la experiencia como uno de los pocos organismos tripartitos que permaneció durante la época en que desapareció la negociación colectiva, Mesa entiende que la evaluación es muy positiva, principalmente por dos razones.

Una que tiene que ver con el contexto en el cual aparece la JUNAE, y la generación de involucramiento de los actores en torno a una política pública, momento en el cual también se recuperaba la integración de los trabajadores en el directorio del BPS, constituyéndose así en los únicos ámbitos de participación de los actores con capacidad de incidencia.

“En momentos en donde desapareció la negociación colectiva y se bombardeó cualquier intento de diálogo social, se constituyen ambos ámbitos en islas en este desierto de no diálogo”.

Sumado a lo anterior se destaca la importancia de la experiencia obtenida a través del ámbito y participación en la definición de políticas públicas en torno a un tema de gran relevancia, y de creciente incorporación en la agenda del movimiento sindical como lo es la formación profesional.

Sobre los proyectos planteados para esta nueva etapa, Mesa menciona que la JUNAE está concentrada básicamente en dos proyectos.

Uno que tiene que ver con una propuesta de estrategia de empleo que el gobierno diseñó, y que alcanzó a los miembros de la JUNAE, sobre el cual se está comenzando a discutir. Junto con esta propuesta el MTSS ha presentado una propuesta de reestructura de la JUNAE, que tiene un acento importante en el tema del desarrollo local, para la generación de empleo.

Junto con la materia de desarrollo local el movimiento sindical entiende totalmente necesario priorizar una mirada desde lo sectorial, que no está en principio en la propuesta. Estas discusiones comienzan en febrero del presente año, y llevarán unos meses pero en principio ya es muy bien visto que se sometan a discusión de los actores temas tan importantes como la generación de empleo.

Se entiende que a partir de esto debe y puede surgir, además de políticas públicas de empleo, una propuesta institucional diferente para la JUNAE.

Se habla allí de la necesidad de generar un servicio nacional de empleo que comunique más rápidamente la oferta y la demanda, idea que es compartida, y que a su vez el servicio nacional de capacitación se corresponda con esta oferta y demanda de empleo.

Esto y otros elementos suponen una serie de cambios en los instrumentos con los que cuenta la JUNAE, que no pasan por hacer desaparecer las políticas de focalización a determinados sectores que actualmente desarrollan por medio de los programas descentralizados, a los que requiere en todo caso agregarle algún otro proyecto de carácter focalizado, como puede ser el que apunte a atender al desempleado de larga duración, mayor de cuarenta años que encuentra muchísimas dificultades para reinsertarse en el mercado laboral, sino que pasan por la participación activa en la generación, estímulo y desarrollo de nuevos emprendimientos productivos.

Sobre los cambios que se han ido gestando en el movimiento sindical y por ende en la mentalidad de los trabajadores, y sus posibles transformaciones a la interna, en el sentido de la generación de una nueva plataforma de negociación, Mesa señala que se está haciendo hincapié para que a futuro la formación profesional sea tema de negociación colectiva no sólo en el ámbito de la JUNAE sino en todos los niveles de la negociación colectiva entre trabajadores, empresarios y gobierno.

Desde su punto de vista, de esta forma se podrá, no sólo ir solucionando los problemas de desempleo generados por la insuficiencia en los niveles de capacitación,

sino además se podrán abordar otras temáticas como por ejemplo cuestiones que tienen que ver con el mejoramiento continuo de la calidad de los productos o servicios producidos, que implica un necesario mejoramiento del proceso productivo que debe apuntar a la calidad, a la formalidad de la actividad y al desarrollo de la actividad profesional.

Otro aspecto relevante, que según Mesa se apreció en un nivel considerable de los convenios colectivos firmados en la pasada ronda de negociación es la tendencia al acuerdo de conformación de ámbitos de trabajo para la redefinición de categorías profesionales, lo que se hace totalmente necesario para adecuarse a la realidad existente en el sector productivo.

Esto va a contribuir para que la formación profesional se incluya cada vez más como una necesidad de la negociación colectiva.

Además de esto, es evidente que si la estrategia de desarrollo de nuestro país coloca a la innovación e incorporación de tecnología, la formación profesional se coloca por esto como elemento central de la negociación colectiva.

Entiende a su vez que el impacto del trabajo de la JUNAE se diferencié mucho según el sector de actividad encontrándose aquellos en los que se ha promovido y desarrollado el trabajo de la JUNAE y otros en los que el trabajo de la JUNAE ha sido casi ignorado.

c. *Entrevista al*  
*Ing. Fernando Carpentieri*

*Sobre la evaluación del trabajo de la JUNAE desde su creación hasta la fecha, el representante del sector empresarial en la JUNAE, entiende que la experiencia es positiva, y agrega, además, al respecto, que implica una experiencia inédita donde los tres sectores establecen directrices y orientaciones en la capacitación del sector trabajador por consenso. Destaca, también, la importancia del desarrollo de un ejercicio constante de compatibilizar posiciones para alcanzar el objetivo superior de contar con recursos humanos cada vez más capacitados, más entrenados, capaces de afrontar el desafío de tener un país productivo.*

*Consultado sobre la evaluación que realizan del impacto de los programas de la JUNAE en el mercado de trabajo, el representante del sector empresarial entiende que los cursos tienen que estar orientados por la demanda de mano de obra.*

Cree además que la JUNAE debería a la brevedad potenciar el sector de investigación que detecte cuáles son las necesidades del sector empresarial para, a partir de este insumo, diseñar los cursos que correspondiera aplicar para satisfacer dicha demanda.

Señala además que la tecnología evoluciona con tanta rapidez, que los cursos que se diseñan para una necesidad específica pueden quedar obsoletos en poco tiempo.

Sobre la opinión del sector empresarial al respecto de las carencias de formación

o capacitación en los recursos humanos de nuestro medio, o las dificultades de algunas áreas o sectores productivos para incorporar personal con la capacitación requerida para el cargo, Carpentieri señala que hay varios sectores que requieren competencias específicas que no son cubiertas satisfactoriamente por la oferta de formación y capacitación. Un ejemplo típico y paradigmático es el sector metalúrgico que demanda soldadores calificados y, por distintos motivos, los recursos humanos disponibles son escasos o si existen, no tienen una competencia adecuada.

Sobre los cambios que desde el sector empresarial intentan darle a la JUNAE pensando en mejorar o corregir las acciones de la misma, señala que el sector empresarial ha hecho una propuesta de profunda reformulación de la Junta desde el aspecto estructural, para dotarla de mayor capacidad de investigación y ejecución.

Realiza un fuerte hincapié en la necesidad de contar con información calificada de primera mano a través de un área especializada de investigación, que permita la toma de decisiones que conduzcan a ejecutar cursos alineados con la demanda. La estructura actual de programas descentralizados merece ser revisada, analizada y mejorada.

## **6. Formación profesional en el marco estratégico de la OIT**

El marco normativo de la OIT, presenta un aporte fundamental y un apoyo indispensable, para aquellos países miembros que visualicen a la formación profesional como un instrumento válido para combatir

problemas de desempleo y exclusión social, y generar procesos sostenidos de crecimiento económico y desarrollo productivo.

Refiriéndonos al Convenio 142 sobre desarrollo de recursos humanos, debemos destacar que nuestro país no ha realizado la ratificación del mismo, cosa que sí hizo, por ejemplo, Argentina, lo cual representa una importante referencia para que nuestro país avance en el corto plazo en ese sentido.

Daniel Rivas, en su trabajo de estudio al respecto del convenio internacional, menciona que *“La legislación y las prácticas nacionales sobre la orientación y la formación profesional han conocido importantes avances desde 1989”*.<sup>14</sup>

Esto evidencia una situación favorable y una tendencia a actuar incorporando lo referido en la normativa internacional.

El mismo autor agrega, además, que *“Desde entonces las políticas y programas en el campo de la orientación profesional adoptadas por el Uruguay se orientan en el sentido previsto por el art. 1 del CIT 142”*.<sup>15</sup>

Creemos, asimismo, sobre este tema, que la experiencia de la JUNAE resulta también un importante avance en lo que tiene que ver con la integración tripartita de la misma.

Daniel Rivas es contundente al afirmar que *“los indicios existentes indican que no existen obstáculos legislativos o derivados de la práctica que justifiquen*

*la omisión del Uruguay en proceder a la ratificación del Convenio N° 142”*.<sup>16</sup>

Por lo anterior entendemos entonces que sería una clara señal de madurez y avance al respecto del tema que nuestro país realizara esfuerzos que permitieran en el corto o mediano plazo incorporar esta tan importante normativa internacional.

Pero aun sin la ratificación del mencionado convenio puede nuestro país contar con la riqueza de normas internacionales que abordan el desarrollo de las políticas de formación profesional, todo lo contenido, por ejemplo, en la resolución sobre desarrollo de recursos humanos (Conferencia General de la OIT congregada en su 88ª reunión año 2000) o la recientemente aprobada Recomendación 195.

Nos interesa muy en especial en este momento detenernos en la Recomendación N° 195, por entender que resulta un instrumento de gran aporte en este tema y su contenido puede ser utilizado como un mecanismo de referencia inmediata.

Es por eso que a continuación haremos mención solamente a algunos de los aspectos más relevantes que encontramos en la norma, con el objetivo de realizar un abordaje inicial de la misma.

Tal cual lo plantea, apunta a ser un instrumento de ayuda para los gobiernos, en todo lo que tiene que ver con los programas de formación, educación y aprendizaje permanente.

Así queda expresado en su introducción de la siguiente forma *“Se trata de una norma internacional del trabajo de la*

---

<sup>14</sup> Rivas, Daniel, *El Convenio 142 en Argentina, Paraguay y Uruguay*, p. 126.

<sup>15</sup> Ídem.

---

<sup>16</sup> Ídem, p. 127.

*OIT de carácter dinámico y completo, que ayudará a los gobiernos, trabajadores y empleadores a poner en práctica políticas y programas de formación, educación y aprendizaje permanente para el siglo XXI*".<sup>17</sup> Reconociendo e impulsando, además, como instrumento fundamental al "diálogo social", a lo largo de todo el desarrollo de la norma, como la mejor forma para impulsar políticas de formación profesional, colocando a las personas en un lugar central del desarrollo económico y social.

Resulta desde nuestro punto de vista de muchísimo valor la inclusión del concepto de "permanente" por entender que deja claro que la formación profesional requiere necesariamente de continuidad en el tiempo; es decir, requiere que sea un fenómeno que acompañe a los individuos a lo largo de toda su vida laboral.

En su capítulo 1 –objetivos, ámbitos de aplicación y definiciones– plantea, entre otras cosas, la necesidad de que los países miembros lleven adelante políticas de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente compatibles con las políticas adoptadas en los ámbitos económicos, fiscal, y social.

Para nosotros queda claro, no sólo que las políticas de formación deben desarrollarse en consonancia con el resto de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos, sino que es totalmente necesario que se implementen como forma de lograr un sistema integral de políticas públicas generadoras de desarrollo social.

En su capítulo 2 dedicado a la elaboración y aplicación en materia de políticas de

empleo y formación, destaca, por ejemplo, la necesidad de que los países miembros definan una "estrategia nacional de educación y formación", remarcando una vez más la importancia de que toda estrategia debe hacerse con una amplia participación social.

Destaca, además, la importancia de que se genere un entorno económico tendiente a motivar a las empresas para que inviertan en capacitación, generando así el necesario involucramiento de las mismas, ya que son éstas un actor fundamental para el desarrollo de cualquier sistema de formación. Como también se señala allí, debe el trabajador sentirse motivado, y para esto es necesario que los gobiernos desarrollen políticas en ese sentido y que esa capacitación sea reconocida, valorada, y generadora de mejores condiciones de empleabilidad para el trabajador.

Su capítulo 3 se refiere a la educación y formación previa al empleo, hace un llamado al reconocimiento de las responsabilidades que les corresponden a los países miembros en materia de educación y formación previa al empleo.

Entendemos que esto va de alguna manera, en el sentido de que el reconocimiento es el paso inicial para el posterior desarrollo e implementación de políticas tendientes a mejorar la empleabilidad y facilitar la inclusión social.

Destaca aquí la importancia de desarrollar políticas focalizadas a públicos que se encuentran en situaciones bien desventajosas como son, por ejemplo, los adultos con dificultades de acceso al mercado de trabajo.

El capítulo 4 se refiere al desarrollo de

---

<sup>17</sup> Recomendación N° 195, OIT.

las competencias; en el mismo nos parece interesante destacar el llamado a la identificación de tendencias en materia de competencias, que necesitan las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, como allí queda establecido.

También es muy relevante la mención a la necesidad de que se promueva el desarrollo del aprendizaje en el lugar de trabajo, apuntando a la puesta en marcha de parte de los empresarios y con la voluntad de los trabajadores que pueden ser producto de acuerdos entre las partes o de propuesta de una con el apoyo de la otra, sin la necesidad de que exista intervención directa del Estado para que se desarrolle la capacitación, entendiendo que es esto totalmente necesario para que existan un sistema de formación y aprendizaje extendido, desarrollado y aceptado que no demande siempre de la participación del Estado.

El capítulo 5 se refiere a uno de los objetivos centrales de la OIT en los últimos tiempos, “la formación con miras al trabajo decente y a la inclusión social”. La inclusión de esta mirada resulta para nosotros fundamental; es, desde nuestro punto de vista llevar a la formación profesional a su enfoque más amplio y más rico. Es por eso que es de gran relevancia el llamado al reconocimiento de las responsabilidades de los Estados miembros en cuanto a este tema.

El capítulo 6 está dedicado al marco para el reconocimiento y certificación de las aptitudes profesionales. Entendemos que en este capítulo se intenta plasmar la necesidad de establecer las formas para que exista un reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidas el aprendizaje y la experiencia previos, dotando así, desde

nuestro punto de vista, de mayores capacidades de aprovechamiento y reconocimiento de la capacitación impartida haciendo que se acumule como un capital del trabajador y que no se pierda por el pasaje de éste, de sector de actividad, o incluso de un país a otro. Claro está, tal cual el capítulo lo establece, se requiere de un sistema que brinde todas las garantías en cuanto a la seriedad, calidad, objetividad, y referencia al sistema normativo que corresponda.

En el capítulo 7 referente a prestadores de servicios de formación, se establece claramente la importancia que éstos tienen para el desarrollo de todo sistema de capacitación, y por tanto lo relevante que resulta la generación de condiciones de parte de los Estados miembros para que exista una amplia diversidad de ofertas de parte de quienes se especialicen en impartir formación de forma de asegurar que se cubran todas las necesidades que demanda el sistema, y que además se realicen de acuerdo a los niveles requeridos.

El capítulo 8 se refiere a otro de los aspectos sumamente relevantes en todo sistema de políticas activas de empleo “la orientación profesional y servicios de apoyo a la formación”. Hace referencia a la necesidad de que los países miembros desarrollen esfuerzos tendientes a asegurar que la información sea un instrumento al que puedan acceder las personas a lo largo de toda su vida laboral, como forma de facilitar, mejorar, aumentar sus posibilidades de acceso al empleo.

Es por eso bien relevante que este tema esté mencionado y con esos niveles de importancia en esta norma, impulsando al desarrollo de políticas de información y al involucramiento de los actores en las mismas.

Otro aspecto fundamental para cualquier sistema de formación profesional, mencionado en el capítulo 9 de la norma, hace alusión a todo lo que refiere a “investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, la formación, la educación y el aprendizaje permanente”. Es fundamental, como allí queda expresado, el esfuerzo permanente que los Estados realicen en todo lo que tiene que ver con el impacto de las políticas de educación, formación, y aprendizaje permanente.

Por último, el capítulo 10 menciona la necesidad de desarrollar una adecuada “cooperación internacional y técnica, en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, la educación, la información y el aprendizaje permanente”. Plantea con muchísima claridad la necesidad de desarrollar la cooperación internacional como forma de llevar adelante políticas eficientes de desarrollo de recursos humanos, entendiendo que muchas veces son los países en desarrollo que se encuentran en clara desventaja porque generan capacitación profesional que luego no pueden retener, con los costos que eso implica.

Pero más allá de este aspecto en particular, es evidente la intención de generar voluntades tendientes a buscar la coordinación y cooperación internacional como forma de potenciar y enriquecer el instrumento, dotándolo de mayor capacidad para el logro de los objetivos que se plantea.

En su capítulo 11 determina la sustitución de la norma sobre desarrollo de recursos humanos de 1975, por la actual Recomendación N° 195 que acabamos de analizar.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Recomendación Internacional N° 195, OIT.

## 7. Los actores y sus grandes desafíos

Más allá de los esfuerzos, de los aciertos y de los errores y de la capacidad o incapacidad de conducción en el desarrollo de un sistema de políticas eficientes de formación profesional, los actores directamente vinculados al tema se encuentran por sobre todas las cosas con grandes desafíos por delante.

A catorce años de la aprobación de la ley que diera origen a la creación de la DINAE y la JUNAE, si bien creemos que sin dudas, como lo expresan los actores de la JUNAE, la experiencia representa un gran aprendizaje y un sensible avance en lo que se refiere al desarrollo de políticas de formación profesional, es claro que lo realizado resulta al menos, insuficiente.

Sólo por mencionar algunas de las cosas que demuestran la anterior afirmación resulta muy interesante tomar en cuenta algunas opiniones de importantes actores del mundo empresarial de nuestro medio.

*“Desde el punto de vista de la educación, nuestro sistema educativo a permanecido divorciado de nuestro sistema productivo, no existe una vinculación entre los institutos de formación y las empresas (...) Los egresados de nuestros centros educativos no están aptos para desempeñar tareas sin una previa capacitación en los propios centros productivos”.*<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Exposición de Miguel Olivero (Vicepresidente de la CIU, año 2002). Revista de la actividad organizada por los representantes de los trabajadores en la JUNAE en abril de 2002 “El trabajo como cuestión central”.

En el mismo sentido, con diferencia en el tiempo de algunos años, se expresó el presidente de la empresa india TATA, en una entrevista que le realizara el semanario *Búsqueda*, quien al respecto decía que “*está la UTU (...) nosotros hemos tenido egresados de allí, pero tenemos que tenerlos tres meses en entrenamiento intensivo y ésa no es nuestra función*”.<sup>20</sup>

Desde el sector de los trabajadores, también se reconoce y se demanda la necesidad de contar con “más y mejor capacitación” identificando en este hecho, no sólo un mecanismo que mejore las condiciones de empleabilidad, sino que se reconocen también, entre otras virtudes, la generación de mayores estímulos para el trabajador en la búsqueda de empleo.

En lo que refiere al Estado, tiene éste la responsabilidad de seguir generando y desarrollando diversos espacios de encuentro de los actores sociales, y crear condiciones para el desarrollo de políticas de Estado eficientes, que contemplen las demandas de los actores sociales, y que los incorporen dotándolos del protagonismo necesario.

No es aquí diferente a otras áreas la función a desarrollar por el Estado, estando y participando en todas y cada una de las cosas en donde sea necesario, generando condiciones de transparencia y eficiencia, asegurando la inclusión social en el sentido de no dejar afuera a los sectores de la población más desprotegidos, marcando pautas de convivencia, seguridad, y cuidado del medio ambiente, pero sin excesos que desestimulen y debiliten la parti-

cipación y el aporte del sector privado y los actores sociales.

Cualquier cambio que intente llevarse adelante en lo que tiene que ver con las políticas de formación profesional debe realizarse, aprovechando el aprendizaje obtenido gracias al camino recorrido, contemplando las particularidades de nuestro país y la región e incorporando y adaptando experiencias internacionales exitosas en el tema.

Pensando entonces en la necesidad de desarrollar cambios en las políticas de formación profesional de nuestro país, resulta muy interesante la enumeración realizada por Eduardo Martínez Espinoza, sobre los ejes para el nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, al respecto de la formación profesional, entre los que destaca:

La separación y autonomía de los organismos que regulan financian y ejecutan las actividades de capacitación de los países.

La ampliación de competencias entre las instituciones proveedoras de capacitación.

El fortalecimiento de la demanda del sector productivo como la fuerza motriz de los sistemas nacionales de capacitación.

El papel subsidiario del Estado con miras a corregir las limitaciones del mercado en el área de capacitación en términos de eficiencia económica y equidad social.

La participación de los empleadores y trabajadores en instancias de decisión en materia de capacitación, tanto a nivel nacional regional o sectorial, como a nivel de las empresas.

<sup>20</sup> Semanario *Búsqueda*, Montevideo, 19 al 25 de enero de 2006.

La descentralización de los sistemas nacionales de capacitación, tanto en el nivel de la formulación e implementación de las políticas como en el plano operacional, mediante la diversificación de la oferta y el fortalecimiento de la demanda de capacitación de las empresas.<sup>21</sup>

## 8. Conclusiones finales

Creemos tener los suficiente elementos como para afirmar que la formación profesional es un instrumento que, no sólo crea y mejora las condiciones de empleabilidad de los trabajadores, y permite lograr los deseados niveles de productividad de las empresas, sino que también es un instrumento con capacidad de dotar a los individuos de mayores elementos para la integración social, desarrollando sus capacidades de participación no sólo en los procesos productivos sino también culturales, políticos y sociales. Debe entenderse, además, que el Estado debe buscar la cooperación y participación de diversos actores para desarrollar políticas de formación profesional tendientes a aumentar la calidad de la formación de los recursos humanos existentes, logrando que ésta sea acorde a las necesidades del sistema productivo.

Además debe realizar enormes esfuerzos para que las políticas de formación profesional lleguen a todos los sectores de la población, prestando especial atención a los sectores de más bajos recursos, con temprana deserción del sistema de educación formal, por entender que la formación profesional debe necesariamente formar par-

te de todas las políticas implementadas por los Estados tendientes a la erradicación de la pobreza, la lucha contra el desempleo y la búsqueda de la inclusión social.

Nos parece muy relevante destacar que actualmente asistimos a un proceso de fortalecimiento de los actores integrantes del sistema de RRLI en nuestro país.

Lo anterior queda de manifiesto por el muy importante aumento de la tasa de afiliación sindical o la conformación de nuevos sindicatos, incluso en sectores de actividad en donde hasta hace unos años era bastante difícil pensar que esto se concretaría; el caso más destacado es el de los trabajadores rurales.

De acuerdo, por ejemplo, a lo informado en el diario capitalino *Últimas Noticias* el día lunes 23 de enero del presente año, también se da un importante aumento en la participación del sector empresarial, registrándose en 2005, un aumento en la afiliación de empresas en las diferentes cámaras empresariales.

En lo que tiene que ver con el accionar del gobierno se destaca el papel que cumplió el MTSS, desarrollando, por ejemplo, en su primer año de gestión la reinstalación de los consejos de salarios, y la instalación de un ámbito cuatripartito para la discusión sobre el proyecto de ley de fuero sindical.

Los cambios en las reglas de juego en lo que se refiere al nuevo escenario de relaciones laborales y el crecimiento económico, contribuyeron con el fortalecimiento de los actores sociales, lo que, por el contrario de lo que sucedía en la década de los noventa, genera mejores condiciones para el desarrollo del diálogo social amplio y

---

<sup>21</sup> Martínez Espinosa, Eduardo, *Experiencias de alianzas estratégicas Estado-empresas*, p. 32.

sostenido. Respecto a la formación profesional en nuestro país, entendemos que la experiencia de diálogo social de la JUNAE representa un ámbito que ha generado una importante experiencia, con muy valiosos aportes, pero resulta claramente insuficiente de acuerdo a las necesidades que como país se nos plantean.

Se realizaron importantes experiencias de programas focalizados hacia públicos con dificultades de acceso al empleo como el programa PROJOVEN o PROMUJER, pero los resultados, si bien puede entenderse que mejoraron las condiciones de empleo de quienes asistieron a los cursos, podemos decir que tienen como principal carencia su limitado alcance, si se tiene en cuenta la cantidad de jóvenes o mujeres con problemas de empleo en nuestro país. PROJOVEN maneja aproximadamente 1.000 jóvenes por llamado, se realizan tres llamados al año. La población objetivo (jóvenes de entre 18 y 24 años que no estudien ni trabajen), está en el entorno de los 77.000 jóvenes.

En mayor o menor medida se compara la necesidad, por todos los actores integrantes de la JUNAE de realizar una reformulación institucional de la misma dotándola de más y mejores recursos que la coloquen en condiciones de ampliar sus objetivos, entendemos que aquí está planteado uno de los principales desafíos de la etapa.

Cualquier reformulación debe, desde nuestro punto de vista, hacerse atendiendo la normativa de la OIT al respecto del tema. Entendemos que existe la necesidad de reformular el marco normativo de nuestro país por entender que el mismo resulta insuficiente. Se hace necesario entonces el

desarrollo de una discusión con la participación de todos los actores sociales sobre la necesidad de implementar mecanismos que permitan redimensionar las políticas de formación profesional.

En esta instancia reafirmamos lo planteado por quienes entienden que se hace necesaria la creación de un ámbito de “diálogo social amplio” que discuta y genere insumos para la implementación o reformulación de las políticas de formación profesional desarrolladas en nuestro país.

En el entendido de que la formación profesional se manifiesta como un fenómeno de creciente importancia y centralidad en el mundo del trabajo.

Reconocido como uno de los derechos humanos fundamentales por su inclusión en numerosos instrumentos internacionales y constituciones nacionales y reconocido por la Declaración Sociolaboral del Mercosur, la formación profesional es vista hoy como un conjunto de necesarios procesos de formación o capacitación de los individuos tendientes a generar el acceso al mercado laboral; o en otros casos, tendientes a mantener la ocupación o mejorar la calidad de los recursos humanos.

Si pensamos lo anterior en el sentido de los grandes objetivos que tenemos planteados como país, entre los que se encuentra, como señalaron los actores entrevistados, la puesta en marcha de la idea planteada por el actual gobierno de “Uruguay Productivo”, se hace muy necesario, desde nuestro punto de vista, la implementación de un “diálogo social amplio”, que involucre a todos los actores sociales, en donde es necesario que se replantee el modelo actual de formación profesional.

Apostamos entonces, a manera de propuesta, a la conformación de una “Red de diálogo social sobre formación profesional” con la participación del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Educación y Cultura, y otros Ministerios vinculados a la actividad productiva, la Universidad de la República, la Unive, el PIT/CNT, Cámaras empresariales, entidades de capacitación, empresas consultoras de empleo temporario y otros actores sociales; que lleven adelante una discusión tendiente a lograr acuerdos sobre las políticas de empleo y formación profesional a desarrollar a futuro.

Por último, motivados por la necesidad de que este trabajo constituya para noso-

tros un punto de partida es que nos planteamos la siguiente interrogante:

¿Es en nuestros tiempos, el diálogo social, un instrumento necesario a través del cual las sociedades generan el equilibrio entre los actores, sus reivindicaciones y postulados, o bien puede ser un instrumento a través del cual las sociedades se proponen superar grandes dificultades como el desempleo y la pobreza avanzando así hacia la construcción de una sociedad nueva, basada en la justicia y la inclusión social?

Está en la responsabilidad de cada uno de los actores contribuir con la búsqueda de una respuesta a la interrogante que dejamos planteada.

