

a p o r t e s   p a r a   e l

# diálogo social y la formación

---

# 6

## Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: la experiencia uruguaya

Jorge Rosenbaum Rimolo

Oficina Internacional del Trabajo



**CINTERFOR**

---

**Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2000**

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

---

Primera edición: Montevideo, 2000

ISBN 92-9088-114-3

**ROSENBAUM RIMOLO, J.**

Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: la experiencia uruguaya. Montevideo: CINTERFOR, 2000.

53 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 6)

Incluye bibliografía

ISBN: 92-9088-114-3

/NEGOCIACIÓN COLECTIVA/ /CONCERTACIÓN SOCIAL/  
/FORMACIÓN PROFESIONAL/ /PROGRAMA DE FORMACIÓN/  
/URUGUAY/ /PUB CINTERFOR/

---

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

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

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

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

---

Hecho el depósito legal núm. 320.059/2000

Impreso en los talleres gráficos de Cinterfor/OIT

---

## ÍNDICE

---

I. INTRODUCCIÓN .....	5
II. NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL	7
1. Características generales de la negociación colectiva en Uruguay	7
1.1 Aspectos generales sobre la negociación colectiva en Uruguay	7
1.1.1 Encuadre jurídico .....	7
1.1.2 Estructuración de la negociación colectiva .....	9
2. Convenios colectivos que han regulado aspectos de formación profesional .....	12
3. Descripción y análisis de las cláusulas convencionales sobre capacitación profesional .....	14
3.1. Cláusulas enunciativas generales .....	14
3.2. Tiempo libre para capacitación .....	16
3.3. Programas de capacitación .....	18
3.4. Financiación de la capacitación .....	21
3.5. Creación de órganos especiales .....	22
3.6. Otras cláusulas .....	23
III. OTRAS FORMAS DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL .....	25
1. Desarrollo de formas de diálogo social en el país .....	25
2. Descripción y análisis de las instancias de diálogo social que han tratado el tema de la formación profesional .....	28
2.1. Junta Nacional de Empleo .....	29
2.2. Mesa de diálogo para el fomento del empleo .....	30
2.3. Ley que promueve el empleo juvenil .....	32
3. Circunstancias por las cuales se llegó a incorporar a la formación profesional en las instancias de diálogo social analizadas .....	33
4. Valoración de la eficacia práctica, repercusión y eventual ejecución de lo acordado o discutido .....	35
4.1. Junta Nacional de Empleo .....	35
4.2. Mesa de diálogo para el fomento del empleo .....	38

---

4.3. Ley que promueve el empleo juvenil .....	39
4.4. Valoración general .....	40
IV. PARTICIPACIÓN .....	41
1. Grado de desarrollo general de formas de participación en el sistema nacional de relaciones laborales .....	41
2. Modalidades de participación en la formación profesional .....	43
2.1. Algunos ejemplos de estructuras institucionalizadas .....	44
2.2. Programas de capacitación profesional gestionados con participación de los actores sociales .....	47
3. Valoración de la experiencia .....	48
V. CONCLUSIONES .....	51

---

# I

---

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La formación profesional se ha ido convirtiendo gradual y progresivamente en un tema central de las relaciones laborales contemporáneas. Si bien este fenómeno no surge ahora como una realidad nueva en el mundo del trabajo, es posible comprobar que los particularismos que ha adquirido permiten independizarlo del contexto de sus antecedentes mediatos, y abstraerlo como una categoría que exige un renovado proceso de definición, caracterización y valorización en sus perspectivas futuras.

Por un lado, la formación profesional ha dejado de ser un capítulo más de los sistemas de educación formal, adquiriendo perfiles propios que la identifican -en nuestra opinión- como una instancia compleja que abarca un conjunto de iniciativas, procedimientos, prácticas, procesos y estructuras para la capacitación de los individuos con el objeto principal de facilitarles el acceso, el sostenimiento o la mejora en una ocupación laboral, a través de una cualificación profesional.

En términos amplios y conforme lo establece la Recomendación internacional del trabajo N° 150, la capacitación consiste en *“descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual y colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social e influir sobre ellos”* (punto 2.1.)<sup>2</sup>.

Por otra parte, su trascendencia desborda el catálogo de temas que tradicionalmente se encaraban como meras herramientas del gerenciamiento de los recursos humanos en la empresa (en etapas tales como la selección de personal, la valoración para el ascenso, la determinación del salario y la definición de catego-

---

1 Jorge Rosenbaum Rimolo es Profesor Agregado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Para la elaboración del presente estudio se contó con la colaboración activa de la Dra. Dolores STORACE, Aspirante a Profesor Adscripto en la misma institución.

2 Conf. Héctor-Hugo BARBAGELATA, Formación y legislación del trabajo, Montevideo, Cinterfor/OIT, 1996, pág. 2.

---

rías y funciones, entre otras). La relevancia que hoy presenta como uno de los temas centrales de la negociación colectiva, del diálogo social y de la participación excede en demasía la escasa importancia con que se le valoraba en el pasado.

Elevado al rango de uno de los derechos humanos fundamentales, por su reconocimiento en numerosos instrumentos internacionales y constituciones nacionales, el derecho a la formación también ha sido reconocido en la Declaración socio laboral del Mercosur, emitida por los Jefes de Estado de los países miembros en diciembre de 1998 la que consagra expresamente el principio de que *“todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional”*

Es comprobable que en las sociedades modernas, el abordaje de propuestas y políticas de empleo internaliza cada vez con mayor acentuación la importancia de la educación, la capacitación y la formación profesional como instrumentos imprescindibles para alcanzar el sostén de puestos de trabajo sustentables y una distribución más justa de oportunidades de acceso al trabajo, evitando de ese modo el marginamiento de aquellos sectores de la población considerados más vulnerables y expuestos a la precarización y exclusión social.

Asimismo, esta circunstancia constituye un reconocimiento de que la demarcación entre seguridad e inseguridad en el empleo, valores sometidos a los vaivenes que generan las transformaciones constantes de los procesos productivos y de la organización del trabajo en estas épocas de cambio, ya no depende del nivel social en el que se insertan los individuos, sino del nivel al que responden sus matrices formativas y educacionales, sus calificaciones profesionales y sus aptitudes de actualización, complementación, reciclaje y aprendizaje continuo.

Los rumbos y objetivos que persiguen una más adecuada y equitativa integración social de los individuos han ido reconociendo la importancia asumida por los programas, prácticas y experiencias formativas –muchas veces originadas en iniciativas de los actores sociales– que complementan los procesos de la educación formal y universalista impartida a través de los esquemas clásicos que ha administrado el país. Se denota, asimismo, un abandono del papel excluyente del Estado en la planificación, administración, financiamiento y gestión de estas manifestaciones formativas, caracterizadas por una tendencia a desarrollarse bajo la impronta de la descentralización, la coparticipación pública y privada, la sectorialización y/o focalización (en términos de contenidos abarcados y de sujetos destinatarios) y el involucramiento de muchos más actores que los tradicionalmente considerados como partícipes hasta el presente.

De allí que la impronta que la negociación colectiva, el diálogo social y la participación han impreso a la formación profesional constituya un centro de análisis fecundo para visualizar cómo se ha desenvuelto el proceso, cuáles han sido los componentes y principios que lo han guiado y, fundamentalmente, hacia dónde se encamina éste.

---

## II

---

# NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

## 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN URUGUAY

### *1.1. Aspectos generales sobre la negociación colectiva en Uruguay*

#### 1.1.1. Encuadre jurídico

Tal como ocurre con otros institutos propios del derecho colectivo del trabajo, el ordenamiento jurídico de Uruguay carece de una reglamentación sistemática y orgánica en materia de negociación colectiva. Históricamente, ha predominado un marcado abstencionismo legislativo en la regulación del sistema de relaciones laborales, imperando en los hechos un importante grado de autonomía en la actividad de los actores sociales. Esta circunstancia contrasta con la regulación de las relaciones individuales del trabajo donde la intervención estatal ha sido intensa, habiéndose dictado una reglamentación amplia y detallada a través de la sanción de numerosas leyes, decretos y resoluciones que permanecen asistemizadas ya que el país ha prescindido de la aprobación de un código, de una consolidación de normas o de una ley general del trabajo.

El propio «derecho a negociar» colectivamente, ni siquiera es objeto de una consagración expresa en la Constitución nacional.

Las principales fuentes reguladoras del instituto han quedado circunscritas casi exclusivamente, a los Convenios Internacionales del Trabajo emanados de la O.I.T. y ratificados por Uruguay, entre los que se destacan los siguientes:

- CIT 87 (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación);
- CIT 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva);
- CIT 151 (sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública);
- CIT 154 (sobre el fomento de la negociación colectiva).

---

En el plano infraconstitucional existe un escaso número de leyes relativas a la negociación colectiva, y las pocas normas sancionadas en la materia sólo contemplan aspectos parciales o puntuales vinculados con los convenios colectivos. Entre las más importantes pueden enumerarse las leyes que a continuación se detallan:

- Ley N° 9.675 de 4 de agosto de 1937, sobre los efectos “erga omnes” reconocidos a los convenios suscritos en el ámbito de la actividad de la Construcción si se cumplen determinados requisitos y sobre la competencia del Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexos y del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, para la vigilancia del cumplimiento de los convenios colectivos;
- Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 sobre licencia anual, que prevé la posibilidad de fraccionar las vacaciones, computar los feriados y acumular los descansos compensatorios en los establecimientos sujetos a regímenes de turnos, a través de convenios colectivos debidamente aprobados;
- Ley N° 13.556 de 26 de octubre de 1966, también referida al instituto de las vacaciones, pero que contiene una norma general por la que se determina quiénes son los sujetos legitimados para celebrar un convenio colectivo, siguiendo los criterios generales del CIT 98;
- Ley N° 13.728 de 17 de diciembre de 1968, que prevé la implementación de fondos sociales para la construcción de viviendas a través de convenios colectivos;
- Decreto-ley N° 14.407 de 22 de julio de 1975, que regula la constitución de seguros complementarios de enfermedad por convenciones colectivas;
- Ley N° 16.170 de 28 de diciembre de 1990 que impone la obligación de inscribir los convenios colectivos en el registro que llevará el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La jurisprudencia no ha efectuado aportes significativos en la materia, debido a que la competencia de los órganos jurisdiccionales especializados se limita -por expresa disposición legal- a las controversias de carácter individual suscitadas en la relación de trabajo, excluyéndoseles atribuciones en materia de conflictos colectivos.

El encuadramiento descrito justifica la trascendencia que han asumido axiomáticamente las elaboraciones doctrinarias y las prácticas profesionales generadas por los operadores jurídicos del sistema de relaciones laborales.

A partir del retorno a la vigencia de la democracia y del estado de derecho, en el año 1985, ha sido posible constatar una mayor propensión de los actores sociales para dotar al sistema de relaciones colectivas del trabajo de un marco de referencia, de carácter institucional y normado, lo que resulta más notorio en



---

materia de negociación colectiva. Dicha convergencia de intereses ha sido impulsada por las inseguridades que presenta el funcionamiento práctico de la negociación, cuya principal causa proviene de la ausencia de una regulación jurídica más completa, sistemática y actualizada, así como por la significativa reducción del campo de actuación de la negociación colectiva, a partir del retiro del Estado y la desarticulación de los Consejos de Salarios decidida a comienzos de los años noventa.

No obstante haberse encaminado diversos intentos para concertar un marco aceptable de regulación normativa, los esfuerzos se han visto frustrados no sólo por diferencias conceptuales entre las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, sino también debido a visiones estratégicas encontradas que han impedido proyectar bases mínimas de consenso dirigidas a superar las deficiencias que el sistema está exhibiendo en la materia.

### 1.1.2. Estructuración de la negociación colectiva

En el Uruguay, la negociación colectiva no responde a un modelo o prototipo singular, y ello es consecuencia de la generación de por lo menos tres modalidades diferenciadas, a través de las cuales ha transitado.

1. *Negociación colectiva pura o típica*: los procesos de negociación asumen un carácter bilateral, autónomo y no institucionalizado, participando por un lado, un sindicato de empresa o una organización gremial de rama, industria, actividad, oficio o profesión, representativa de los trabajadores involucrados, y por el otro, una empresa o una organización profesional de empleadores. En este esquema no se verifica una injerencia importante del Estado, en mérito a la amplia autonomía que el sistema normativo reconoce a las partes que negocian, tanto en lo que se refiere a las materias o contenidos de los convenios colectivos, como a la producción de efectos jurídicos vinculantes respecto de los sujetos que los celebran, sin requerirse ratificación u homologación de especie alguna para la entrada en vigencia de los acuerdos alcanzados.

2. *Negociación colectiva atípica*: se desenvuelve a través de los «Consejos de Salarios», creados a partir de 1943 (Ley N° 10.449), exclusivamente en el ámbito de la actividad privada y a nivel de las diversas ramas de industria o actividad. Se trata de órganos tripartitos, en los que el Estado adquiere una participación sumamente activa, tanto en la convocatoria de los actores sociales para negociar, en su incidencia sobre la pactación de las tarifas salariales mínimas y la determinación de categorías profesionales, como en la aprobación de los acuerdos obtenidos. En este último aspecto corresponde señalar que la ley prevé la “homologación” por el Poder Ejecutivo de los laudos adoptados en los Consejos de Salarios, instancia que opera como un mecanismo de extensión del alcance de las normas acordadas, respecto de terceras empresas pertenecientes al mismo grupo de acti-

---

vidad, que por no estar formalmente representadas por la Asociación empresarial en el órgano tripartito, no quedarían de otro modo obligadas por lo pactado.

3. *Negociación colectiva mixta o «sui géneris»*: al cabo de la primera década de funcionamiento, las organizaciones de trabajadores y de empleadores comenzaron a asentar prácticas que desbordaron las previsiones legales, a través de la negociación bilateral de convenios colectivos sectoriales sin la participación directa de los delegados gubernamentales. Luego de acordarse bilateralmente su contenido, esos instrumentos eran sometidos al Consejo del Grupo respectivo para su aprobación; de ese modo, su «homologación» por el Poder Ejecutivo habría de operar como un mecanismo de extensión jurídica de las obligaciones acordadas respecto de terceras empresas ajenas a la unidad de contratación, que en principio, no pagaban los beneficios generales y desarrollaban una competencia desleal sobre la base de estructuras de costos menos gravosas.

Si bien estas modalidades se apartaban de las formas técnicamente puras y clásicas de la negociación bilateral, voluntaria y autónoma, las convocatorias periódicas de los Consejos de Salarios por el Poder Ejecutivo alentó la articulación formal de ámbitos de negociación continua y, de manera oblicua, el procedimiento de la ley de 1943 se convirtió en una práctica asimilable a la obligación de negociar para las partes, deber que no está impuesto con carácter general por la legislación vigente sobre convenios colectivos.

Tradicionalmente, en el país ha prevalecido la negociación colectiva de actividad, resultando accesoria y muchas veces complementaria, la negociación por empresa. Esta característica responde a diversas circunstancias, pero el factor principal ha sido la estructuración de una negociación de segundo nivel prevista por la ley de Consejos de Salarios, lo que propulsó desde sus orígenes la conformación de sindicatos por rama.

No obstante, la experiencia contemporánea resulta significativa en cuanto a apartarse de las pautas clásicas de la negociación de carácter sectorial, en beneficio del ámbito menor de la empresa. Hoy día, sólo las organizaciones sindicales fuertes mantienen negociaciones colectivas por sectores de actividad; en la práctica, los convenios son negociados a nivel de empresa, verificándose una acentuación en el número de acuerdos cuya finalidad es de adaptación, flexibilización o desregulación de muchos de los beneficios y derechos previstos por las convenciones de rama preexistentes.

Nuestro sistema de relaciones colectivas se ha caracterizado tradicionalmente, por un importante grado de libertad de negociación; de allí que como principio general, el contenido de los convenios sea sumamente amplio. Las restricciones impuestas a las partes respecto de las materias objeto de regulación han sido ocasionales y han respondido a coyunturas excepcionales, como consecuencia de la intervención del Estado por la vía reglamentaria (por ejemplo, fruto de una ley que congeló temporalmente los salarios en 1968) u operando a través de acciones

---

o medidas de gestión directa (por ejemplo, al determinarse pautas oficiales obligatorias de negociación a efectos de homologar los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios, a partir de 1985).

El elenco de temas negociados en convenios colectivos suele ser muy variado. En las convenciones típicas o puras predominan las estipulaciones referidas a aspectos normativos, fundamentalmente de contenido salarial (sueldos o jornales mínimos, modalidades de actualización y ajuste, primas, comisiones, viáticos, participación en utilidades, beneficios en especie, horas extras, aguinaldos especiales, sumas para el mejor goce de la licencia); regulaciones de condiciones de trabajo (régimen de jornada, descansos intermedios, feriados especiales, fraccionamientos de vacaciones, licencias extraordinarias, categorías, descripción de tareas); regulaciones sobre la prestación del trabajo (organización de equipos, cargas de labor, atención de máquinas o puestos de trabajo); regulaciones sobre incorporación de tecnología (desplazamientos, modificaciones retributivas, formación, readaptación y calificación profesional); regulaciones vinculadas con la organización interna de la empresa (reglamentos de taller, régimen disciplinario, procedimientos sumariales); condiciones de seguridad e higiene (prevención de accidentes, elementos protectores, incremento de descansos); beneficios concernientes al mejoramiento de la calidad de vida (comedores, vivienda, complementos a prestaciones y coberturas de seguridad social, prestaciones médicas, guarderías).

Con referencia a las cláusulas de contenido obligacional, los convenios suelen estipular mecanismos reguladores del relacionamiento entre la empresa y el sindicato (reconocimiento de representatividad de las partes, instrumentación de ámbitos de negociación, interpretación y vigilancia de los acuerdos) y al funcionamiento de las relaciones colectivas (cláusulas de paz, descuentos de cuotas sindicales, realización de asambleas, uso de carteleras, facilidades para los dirigentes, procedimientos de prevención y solución de conflictos, comisiones de interpretación y aplicación del convenio, modalidades de participación en la gestión de la empresa).

Otros aspectos generalmente presentes en la celebración de las convenciones colectivas se vinculan con la pactación de cláusulas de configuración (tales como la determinación de la entrada en vigencia, retroactividad de beneficios, plazo de duración, ámbito de aplicación y procedimientos para la reconducción automática, denuncia, revisión o extinción de los acuerdos).

Según es posible apreciar, la importancia que históricamente asumió la negociación colectiva institucionalizada y tripartita, así como la negociación autónoma y bilateral, constituyen un marco de referencia sociológica para justificar y explicar la gradual incorporación de nuevos contenidos (como la formación profesional), de modalidades de discusión y transacción informales y más amplias (como el diálogo social) y de prácticas de relacionamiento y administración de los acuerdos (como las diversas manifestaciones orgánicas de participación), a

---

través de las cuales han aceptado transitar los actores sociales en la realidad uruguaya del presente.

## **2. CONVENIOS COLECTIVOS QUE HAN REGULADO ASPECTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL**

Cada vez con mayor frecuencia, la formación profesional ocupa un lugar en la agenda de negociación de los convenios colectivos en Uruguay.

En el plano filosófico y conceptual, es posible sostener que en estas prácticas subyace un valor sustancial compartido y acendrado en el seno de la sociedad uruguaya en cuanto a que la formación profesional representa un eslabón complementario de los procesos de educación tradicionales y formales (públicos y privados) y contribuye además a mejorar los niveles de vida del individuo.

Sin embargo, la realidad muestra que asistimos a un fenómeno que ha comenzado a responder, además, a las demandas del contexto contemporáneo en el que deben desarrollar sus actividades las empresas y los sectores de la economía del país, y a la necesidad de enfrentar la pérdida creciente de competitividad y del empleo que ellas generan y sostienen.

Resulta innegable que la globalización de la economía, la liberalización de los mercados a través de modelos abiertos de competencia comercial, la inserción del país en un bloque regional, la innovación tecnológica permanente, la reestructuración de la producción (que exhibe un importante crecimiento de los servicios en detrimento del sector industrial clásico), los cambios en la organización del trabajo y el redimensionamiento y mutación de algunos cometidos funcionales operados en el propio Estado constituyen indicadores elocuentes de la nueva realidad y sus desafíos.

Desde el punto de vista pragmático es posible constatar que tanto el Estado como los actores sociales comienzan a asumir un papel dinámico, quizás aún muy incipiente, en la conformación de un nuevo escenario, en el cual las políticas activas de empleo constituyen un eje central de este diseño.

Más aún, la negociación colectiva demuestra que las partes involucradas en el mundo del trabajo han venido cobrando gradualmente conciencia sobre los beneficios positivos que proyecta la capacitación, verificándose señales de que ella no debe ser ajena a las prácticas negociales.

En primer lugar, se aprecia que la formación y capacitación representan un valor agregado para el trabajador —como individuo— al permitirle incorporar nuevas habilidades o conocimientos, o reforzar los ya existentes. Esto posibilita remediar el impacto que provocan tanto las transformaciones económicas, productivas y tecnológicas como el desempleo sostenido respecto de la mano de obra no calificada, con bajos estándares de formación o perteneciente a ciertos niveles de

---

edad (jóvenes y mayores), sexo (mujeres), clase social (baja) o condiciones personales (discapacitados, excarcelados, etc.).

En segundo término, debe reconocerse que la formación ofrece a la empresa la posibilidad de contar con una plantilla de personal más capacitada, obteniendo de este modo una ventaja comparativa para desempeñarse en el mercado.

De todas formas, los fenómenos no son lineales y es así que con cierta frecuencia, la temática de la formación profesional aparece asociada a otras finalidades en la negociación colectiva.

En ocasiones puede detectarse que ella constituye tan sólo un apéndice de los fines flexibilizadores del mercado de trabajo que postulan la filosofía impulsada por las corrientes económicas predominantes, y sobre los que sostienen sus demandas muchos empleadores (fundamentalmente, en instancias de reestructuración de la empresa, de despido colectivo de personal, de tercerización de áreas o servicios, etc.). En otras oportunidades, el pacto de soluciones vinculadas con la formación profesional persigue el designio de generar una mayor adhesión de los trabajadores a la empresa, como técnica de gerenciamiento de los recursos humanos, o el objetivo de favorecer las relaciones colectivas entre las partes y establecer términos de intercambio que aseguren el compromiso de paz en la empresa.

Recíprocamente, algunos actores sindicales que rechazan participar en la formación profesional, prefieren negociar cláusulas meramente declarativas a efectos de no perder estratégicamente posiciones ante la realidad de que muchos trabajadores individuales, aún afiliados al sindicato, luego aceptarán de buen grado la capacitación ofrecida por el empleador, desoyendo la posición de los dirigentes. En otros casos, la debilidad de las organizaciones las obliga a aceptar pérdidas y concesiones en materia de condiciones de trabajo, salariales y de empleo, a cambio de compromisos muy generales de formación y capacitación de los trabajadores que son asumidos por la empresa.

Analizando el universo de convenios colectivos disponibles, que comprenden básicamente aquellos que fueron celebrados en los últimos cuatro años (1996 a 1999) y se registraron en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es posible efectuar algunos señalamientos<sup>3</sup>.

---

3 A los solos efectos enunciativos corresponde señalar que entre los aportes bibliográficos sobre contenidos de los convenios colectivos del período considerado pueden citarse diversas publicaciones o registros, entre las cuales se destacan las efectuadas por el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay (UCU – FOMIN) que dirige el Ec. Juan Manuel RODRÍGUEZ y en el que participan analistas como la Dra. Beatriz COZZANO y los Ecs. Graciela MAZZUCHI y Jorge NOTARO. También pueden consultarse: Héctor-Hugo BARBAGELATA, Jorge ROSENBAUM y Mario GARMENDIA, "El contenido de los convenios colectivos", Montevideo, FCU, 1998; y Base de datos sobre "Negociación Colectiva en el Uruguay 1996-1998", OIT, Oficina del área en Buenos Aires. Entre los aportes sobre convenios, celebrados entre 1985 y 1995, se destacan las publicaciones del Programa RELASUR de la OIT y el Gobierno de España, dirigido por Oscar ERMIDA

---

En primer lugar, no todos ellos constituyen convenios colectivos en sentido estricto; en efecto, al margen de cualquier valoración apreciativa, algunos documentos registrados carecen de las notas exigibles para constituir modalidades típicas de negociación colectiva, atendiendo exclusivamente a los sujetos celebrantes. En algunas situaciones, no surge en forma clara la participación de una organización sindical como interlocutor de la negociación; en otras, los documentos reflejan que se trata de acuerdos plurisubjetivos o de mera recolección de firmas de todos los trabajadores o de un porcentaje de trabajadores involucrados; por último, otros documentos llegan al extremo de haber sido celebrados con apenas algunos trabajadores individualmente.

En segundo término, del análisis de los convenios que en apariencia reunirían las condiciones mínimas de validez, se puede establecer que la mayoría de ellos carecen de cláusulas que prevean o regulen modalidades de capacitación o formación profesional.

En tercer lugar, aquellos que sí se refieren a esta materia, muchas veces contienen estipulaciones generales que en esencia postulan objetivos programáticos, en tanto sólo consagran la obligación de procurar la formación profesional.

No obstante ello, un elenco menor de convenios (cualitativamente nada despreciable ni trivial) contiene disposiciones por las que se establecen proyectos de capacitación, objetivos de las acciones formativas y disponibilidad de tiempo libre destinado a la capacitación o formación, llegándose incluso a constituir órganos especiales y estructurarse mecanismos de financiación a tales efectos.

### **3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS CLÁUSULAS CONVENCIONALES SOBRE CAPACITACIÓN PROFESIONAL**

Con el fin de ilustrar cuál es el alcance de la negociación colectiva sobre formación profesional que enseña la realidad nacional, habremos de agrupar y describir someramente algunas de las cláusulas que son observadas con mayor grado de reiteración en la práctica negocial.

#### *3.1. Cláusulas enunciativas generales*

Varios convenios colectivos, como se ha destacado, contienen cláusulas a través de las cuales se consagran enunciados generales sobre capacitación y formación profesional.

---

URIARTE, particularmente en la Revista *Relasur*, núm 4, 1994. También Gerardo CEDROLA, Oscar ERMIDA URIARTE, Fernando PÉREZ TABÓ y Juan RASO DELGUE "La Negociación colectiva en Uruguay. Estructura y contenido. 1985-1995", en *Negociación Colectiva y Libertad Sindical: enfoques jurídicos*, Montevideo, UCU-FOMIN, núm. 4, 1997, pág. 65 y sigs.; AA.V.V., "Relaciones Laborales y Convenios en el Uruguay", Ed. CUI, 1995; Francisco PUCCI, "Sindicatos y Negociación Colectiva (1985-1989)", CIEU, 1992; Osvaldo MANTERO DE SAN VICENTE, *La Negociación Colectiva en el Uruguay*, CEALS, 1992; A.A.V.V., *Veintitrés estudios sobre convenios colectivos*, FCU, 1988.

---

En el acuerdo celebrado entre la Cooperativa CALSAL y la Asociación de Empleados de aquella (1996), como obligación de la empresa se determina el deber de brindar a todo el personal y de acuerdo a una planificación coordinada con los trabajadores, cursos de capacitación y perfeccionamiento por áreas de actividad.

Otro tanto establece el convenio que suscribieron Cristalerías del Uruguay y el Sindicato Obrero de la fábrica (1996), conforme al cual se prevé que ambas partes estudiarán la contratación de cursos con institutos públicos y privados en el ámbito de la Junta Nacional de Empleo, a los efectos de capacitar a los obreros en aquellas áreas y funciones de acuerdo a las necesidades que el proceso productivo imponga. En posterior negociación colectiva (1998), los mismos sujetos acordaron que es intención del sindicato promover de la manera más eficaz posible la capacitación de sus operarios, por lo que analizará en forma periódica la necesidad de realizar determinadas tareas de empresas independientes para posibilitar, siempre que razones técnicas y económicas así lo aconsejen, que dichas tareas puedan ser cumplidas con personal propio. Se conviene, asimismo, que ambas partes mantendrán contactos con el fin de transmitirse recíprocamente iniciativas en este sentido.

También el convenio suscrito entre ANDEBU y la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) (1999), dispone que las partes realizarán un conjunto de actividades de formación para los funcionarios de las emisoras, particularmente periodistas, en las condiciones que se establecerán en un documento posterior.

En otros casos se verifica, incluso, un reconocimiento expreso —de carácter declarativo— acerca de la importancia que se le asigna a la capacitación por las partes.

A vía de ejemplo, en el ámbito del Automóvil Club del Uruguay (1998), el sindicato y la empresa comprometen sus esfuerzos para acordar sobre el tema capacitación en el marco de la Junta Nacional de Empleo, por entender que se trata de un tema vital para el mejoramiento de la eficacia de los servicios que se brindan, y en la perspectiva del desarrollo del empleo y el mejoramiento en la calidad de vida de los trabajadores.

En forma más detallada, a través de la negociación colectiva se han definido objetivos de la capacitación profesional.

La empresa MAK S.A. Industrias Electromecánicas convino con el sindicato de rama (UNTMRA) (1998) que la nueva capacitación implica que la adquisición, ampliación y renovación del conocimiento de las actividades técnicas y sociales que implica el trabajo, no pertenece y no se genera en un puesto de trabajo, sino en la organización. La formación, se agrega, debe orientarse a dos objetivos: a) dar los fundamentos necesarios para el dominio de la calidad del trabajo y b) desarrollar la capacidad de aprender y transmitir conocimientos.

---

El convenio colectivo celebrado entre A.C.A.C. y la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) (1997), determina que la empresa se compromete a impulsar y facilitar la capacitación de todos los funcionarios para el mejor desempeño de sus puestos de trabajo, de forma de asegurar que el personal esté debidamente preparado y especializado para cumplir con sus objetivos.

Por su parte, Maltería Oriental S.A. (MOSA) y su Centro Gremial (CGMO) ante la crítica situación del sector y la incertidumbre de futuro, convienen (1999) que serán mantenidas las políticas y acuerdos de capacitación existentes como forma de sustentar los niveles competitivos, crecimiento y desarrollo personal, en función de las nuevas condiciones de trabajo.

En otros casos, las partes se limitan a enunciar que la capacitación será brindada sin discriminaciones entre el personal.

El convenio suscrito entre Maltería Uruguay S.A. (MUSA) y el Centro Gremial, asistido por la Federación de Obreros y Empleados de la Bebida (FOEB) (1999), dispone que se llevarán adelante programas de capacitación para el personal, como forma de mejorar los resultados individuales y colectivos en el cumplimiento de las funciones, mediante planes previamente convenidos y en igualdad de oportunidades.

### *3.2. Tiempo libre para capacitación*

Diversas cláusulas convencionales acuerdan la disponibilidad de tiempo libre para la capacitación; desde el punto de vista expositivo es posible clasificarlas en dos grandes grupos.

Una primera serie de disposiciones se vinculan con la concesión u otorgamiento de tiempo libre para modalidades de capacitación que calificaremos como “externas”, vale decir, que no son brindadas directa o indirectamente por la empresa, sino que se las procura el propio trabajador. Ello ocurre, por ejemplo, cuando la persona cursa estudios o realiza prácticas por sus propios medios.

En una segunda serie es posible agrupar el conjunto de cláusulas que conceden tiempo libre para una capacitación de carácter “interno”, es decir, proporcionada o encaminada por la propia empresa.

Una de las ramas de actividad en las que resulta más frecuente la negociación de convenios colectivos con estipulaciones sobre disponibilidad de tiempo libre de los empleados con destino a su formación y capacitación, es el sector bancario y de entidades financieras.

A estos efectos, las particularidades que asume el otorgamiento de tiempo libre son variadas.

El régimen acordado con más habitualidad es el que concede determinada cantidad de días de licencia por estudio al año. Así se ha convenido entre la Coo-



---

perativa Policial de Canelones (CO.PO.CA.) y los delegados de sus empleados (1999), estableciéndose que los estudiantes que deban rendir examen, tendrán derecho a una licencia extraordinaria de diez días hábiles por año, debiendo presentar comprobante de haberlo rendido.

En otros casos, además del tiempo anual de licencia por estudios, se estipula un máximo de días por examen o revisión. Es posible observar la aplicación de un régimen de reconocimiento de doce días por estudio en el año civil, fraccionable en hasta tres días por examen o revisión en los convenios celebrados entre la Asociación de Bancos del Uruguay (ABU) y la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU) y entre el Banco ACAC y AEBU respectivamente (1997). Otros acuerdos establecen plazos máximos de licencia anual más reducidos, de nueve días, como ocurre en el convenio de cajeros automáticos REDBANC S.A., también suscrito con AEBU (1997).

Otra modalidad es la que otorga un máximo de cinco días de licencia por examen, sin establecer un tope máximo anual; un ejemplo de ello puede encontrarse en el convenio del Cine Universitario del Uruguay y sus trabajadores (1996). Algo similar es acordado entre CAMM y los sindicatos de empresa AEOMM y de rama FUECI (1997), reconociéndose el beneficio de tres días de licencia por examen, incluida la jornada en la que este tenga lugar.

Los regímenes señalados precedentemente tienen por objeto el otorgamiento de tiempo libre para la capacitación que denominamos “externa”, es decir la realizada por el propio trabajador en organismos públicos o privados de enseñanza, institutos técnico profesionales o centros universitarios.

Por otra parte, algunos convenios acuerdan el otorgamiento de una “licencia extraordinaria paga” que pretende incentivar la participación de los trabajadores en cursos de capacitación. A través de ella se procura compensar el tiempo destinado a la formación desarrollada fuera del horario habitual de trabajo.

Al respecto, el convenio colectivo celebrado entre la empresa Maltería del Uruguay S.A. y el Centro Gremial de Maltería del Uruguay (1996) contiene previsiones expresas para contemplar esta excedencia extraordinaria.

Por su parte, según convenio colectivo suscrito entre Maltería Oriental S.A. y su Centro Gremial (1997), tanto los cursos dictados fuera de la planta, como los que se impartan dentro de la empresa pero fuera del horario habitual, generarán un beneficio para el operario consistente en la acumulación de horas (a razón de un cincuenta por ciento de las empleadas al efecto) por concepto de licencia extraordinaria paga, que se gozarán según un mecanismo acordado entre las partes y dentro de los sesenta días siguientes al período de generación del beneficio.

Otras situaciones han sido resueltas a través de prácticas que no implican ninguna compensación directa del tiempo empleado por los trabajadores en su capacitación.

---

En el acuerdo previsto entre IPUSA y su sindicato (1997), se estipula que el personal deberá asistir a cursos de capacitación en la sede de la empresa durante los días de descanso semanal. Como contrapartida, se declara que dichos cursos serán gratuitos y no excederán de dos jornadas de capacitación por mes.

### *3.3. Programas de capacitación*

Tal como fuera señalado, en términos generales, la mayoría de las estipulaciones negociadas en materia de capacitación y formación profesional están enunciadas en cláusulas convencionales que se limitan a constatar un objetivo común de los sujetos celebrantes. Sólo en un número reducido de convenios es dable observar la presencia de cláusulas que, con mayor o menor grado de desarrollo, convienen el establecimiento de programas de capacitación o de planes de acción para las distintas áreas de actividad.

En efecto; la estipulación más frecuente en casi todos los convenios suscritos es la que, en términos generales, establece el compromiso de las partes firmantes de diseñar y desarrollar planes de acción o programas de formación profesional.

Dentro del ámbito de la función pública, el convenio celebrado entre la Dirección Nacional de Aduanas y la Asociación de Funcionarios Aduaneros (1998) se limita a expresar que el organismo implementará cursos de capacitación para todos los funcionarios, con independencia del escalafón al que pertenecen, a través de la Escuela Aduanera. Esta entidad reglamentará el desarrollo de los cursos, así como su frecuencia y duración.

En la orientación apuntada se inscriben algunos convenios suscritos a nivel de rama o sector de actividad, como los pactados entre la banca oficial (Banco Central del Uruguay, Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado y Banco Hipotecario del Uruguay) y el sindicato bancario (AEBU) (1998); en los acuerdos se determina un compromiso de incluir en los Estatutos de los entes públicos y en las normas presupuestales, cláusulas que permitan determinar los objetivos de capacitación para el logro de un crecimiento armónico de las diferentes áreas funcionales, así como el crecimiento personal de los funcionarios que las integran. A tal efecto, se establecerán políticas de capacitación para desarrollar los recursos humanos actuales y potenciales de las instituciones; se potenciarán las unidades de capacitación preparándolas para los cambios organizacionales que se produzcan; se instrumentarán políticas generales y comunes en los bancos oficiales, incentivando el intercambio orgánico de experiencias y prácticas, bases de datos y docentes; se celebrarán convenios de cooperación con instituciones públicas y privadas.

Algunos antecedentes de experiencias análogas de carácter sectorial se vinculan con lo acordado colectivamente entre la Asociación de Promotores Privados de la Construcción y el Sindicato Único de la Construcción y Anexos (SUNCA),

---

que desembocara a una posterior implementación a través de la celebración de un convenio marco con el Consejo de Educación Técnico Profesional de la enseñanza pública (1995) para la formación técnica y la capacitación profesional de los obreros del sector, así como para la prevención de la siniestralidad, entre otros objetivos considerados prioritarios. A través de un nuevo convenio de 1998, se establecieron programas de capacitación que coordina la Junta Nacional de Empleo y cuyo propósito es la formación profesional de los trabajadores del sector con el objeto de una ulterior recategorización.

Asimismo, se han verificado otros casos de acuerdos colectivos a nivel sectorial, pero circunscritos a una región territorial determinada, como ocurre con el convenio celebrado entre el Centro de Hoteles de la Paloma y la Asociación de Restaurantes de La Paloma (Departamento de Rocha) y el Sindicato Único de Empleados Gastronómicos del Uruguay (SUGU) (1997).

También existen experiencias similares en el ámbito de una empresa, tal como surge del convenio acordado entre MAK S.A. Industrias Electromecánicas y la Unión de Trabajadores del Metal y Ramas afines (UNTMRA).

De la información disponible es posible concluir que sólo en algunos casos, las partes han alcanzado avances respecto de los compromisos asumidos para desarrollar planes de acción formativa; en otros, en cambio, esto no exhibe el mismo dinamismo, o lisa y llanamente han resultado frustradas las iniciativas sobre el punto.

A vía de ejemplo, hemos relevado que en el caso del convenio colectivo del ramo gastronómico, las partes desarrollaron un programa de capacitación para los trabajadores ocupados en las empresas del sector, tanto permanentes como contratados por temporada. A estos efectos, se contó incluso con el apoyo financiero de la Junta Nacional de Empleo.

Por otra parte, un fenómeno cada vez más extendido es el de aquellos convenios colectivos por los que se acuerdan programas de capacitación para el personal que enfrenta situaciones de paro transitorio, con suspensión del trabajo y envío al Seguro de Desempleo. En estos casos, el objetivo de la capacitación es el de facilitar su rehabilitación o reconversión laboral al asumir un papel trascendente el apoyo que brinda la Junta Nacional de Empleo, particularmente aportando ayuda financiera.

Algunas prácticas destacables han tenido lugar respecto de trabajadores pertenecientes a la Fábrica Nacional de Cerveza (1998) y a Cervecería y Maltería Paysandú S.A. (1999), empresas del sector de la bebida; a la textil HISUD; y a la Compañía de Ómnibus de Pando S.A. (COPSA), en el transporte.

Resulta interesante señalar que el último de los casos referidos (el de la empresa C.O.P.S.A. que acordó un convenio colectivo en 1996), se diseñó un programa de formación que pretendía implementar un sistema de recalificación profe-

---

sional a fin de que un importante número de guardas y empleados administrativos fueran capacitados en otras habilidades distintas a las que poseían y desarrollaban en sus puestos de trabajo habituales en la firma. Con ese fin, se brindaron cursos tendientes a dotarlos de conocimientos y habilidades para obtener la licencia de conducir, habilitándolos como choferes de ómnibus de línea.

Como un paso más avanzado es posible destacar la importancia de otras experiencias negociadas colectivamente, por las cuales el contenido y desenvolvimiento de los programas de formación profesional son más concretos y puntuales.

Así, por ejemplo, en el convenio alcanzado entre Cervecería y Maltería Paysandú S.A. con su sindicato, se prevé un plan de capacitación dividido en tres grandes áreas:

- 1) un programa de nivelación educacional, que procura elevar la preparación educativa formal que posee su personal jornalero con estudios de Primaria o Primer Ciclo de Enseñanza Secundaria sin finalizar. Se prevé que estos programas tendrán lugar fuera del horario de trabajo, con participación voluntaria del trabajador y sin compensación económica;
- 2) programas de entrenamiento en nuevas tareas, que persiguen el objetivo de preparar al trabajador para futuros ascensos o reubicar al personal excedentario en otros sectores. Estos se realizarán fuera del horario, alternativamente en forma voluntaria u obligatoria, sin ningún tipo de compensación económica;
- 3) programas de entrenamiento específico en la tarea, con el fin de mejorar la actual gestión del trabajador, como consecuencia de la introducción de nuevos equipos, modificaciones en los procesos, o necesidades de actualización profesional. Se trata de una capacitación que puede tener lugar dentro o fuera de horario, con participación obligatoria, estipulándose que si se verifican fuera de la jornada de trabajo, el tiempo destinado a dichas actividades será compensado por la empresa a través del pago de un cincuenta por ciento del jornal líquido, pagadero como complemento salarial.

Similar orientación ha tenido la convención colectiva acordada en el ámbito de la empresa Fábrica Nacional de Papel S.A. (FANAPEL) a partir del convenio colectivo alcanzado en 1995, estructurándose un Plan Piloto del Proceso de Desarrollo de Recursos Humanos en el Sector de Papel y Celulosa (1997), que cuenta con el soporte de la Junta Nacional de Empleo y el apoyo técnico y metodológico de Cinterfor/OIT. Este responde a un esquema de funcionamiento bipartito y comprende dos fases:

- 1) la primera etapa consiste en la preparación (diseño de normas de competencia laboral y programas formativos, estructuración de los instrumentos de

---

evaluación, bancos y pruebas de diagnóstico, materiales didácticos, documentos y procedimientos, personal técnico, cronograma de actividades, etc.);

- 2) la segunda fase está dirigida a su aplicación concreta (diagnóstico de las competencias laborales, programas formativos, desarrollo del proceso de capacitación, etc.).

Por su parte, en el área pública se destaca la experiencia desarrollada en la empresa estatal Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), en cuyo ámbito se desenvuelven programas anuales de capacitación específicos para cada área de actividad y nivel jerárquico, fundamentalmente para la planta de refinería.

El acuerdo de Fábrica Nacional de Cervezas S.A. tendiente a facilitar la rehabilitación, reocupación o reconversión laboral del personal enviado a Seguro de Desempleo, estipula la obligación de los trabajadores a concurrir a los cursos de capacitación y formación profesional, sancionándose el incumplimiento injustificado con la pérdida del derecho a percibir el complemento de la prestación que abona la empresa.

### *3.4. Financiación de la capacitación*

En términos generales, la capacitación puede ser brindada bajo dos modalidades: por personal permanente de la empresa, o a cargo de terceras personas o instituciones contratadas especialmente para capacitar al personal.

Cuando la capacitación es prestada a través de terceros externos o ajenos a la estructura de la empresa, el apoyo financiero de la Junta Nacional de Empleo asume un papel preponderante.

Según tendremos oportunidad de analizar más detenidamente, la Junta es un órgano tripartito con competencia en materia de capacitación profesional a través de entidades públicas o privadas<sup>4</sup>. Para lograr el apoyo financiero que ella está habilitada a prestar, las partes interesadas (empresas u organizaciones de empleadores y trabajadores y sus organizaciones) deben presentar un proyecto de capacitación. En caso de ser aprobado, la ayuda financiera que la Junta Nacional de Empleo puede llegar a brindar es de hasta un setenta por ciento del costo total que insuma la capacitación.

Esta ha sido la experiencia a la que se recurrió, por ejemplo, en el caso de los trabajadores del Sindicato Único de Gastronómicos del Uruguay y las empresas del Centro de Hoteles de la Paloma y la Asociación de Restaurantes del Uruguay; en el caso de los trabajadores de la Compañía de Ómnibus de Pando S.A. (COPSA);

---

<sup>4</sup> Hugo BARRETTO GHIONE, El Mercado de Trabajo y la Reglamentación de la Junta Nacional de Empleo, en Revista Derecho Laboral, tomo XXXVII, núm. 176, Montevideo, 1994, pág. 709.

---

en el de los trabajadores de la Fábrica Nacional de Papel; y en el de los trabajadores afiliados al Sindicato de los trabajadores de HISUD S.A.

Es posible señalar que en el ejemplo de FANAPEL, la financiación es solventada en un ochenta por ciento por la Junta Nacional de Empleo; el restante veinte por ciento es costado por la empresa.

En otros casos es la empresa la que toma a su cargo el cien por ciento del costo de la capacitación, la que generalmente es contratada a terceros externos a ella. En este sentido, destacamos las situaciones verificadas en el Banco A.C.A.C. (actividad financiera), en la empresa ETERNIT S.A. (industria de fibrocemento) y en el Sanatorio Larghero con Organización Cooperativa de Asistencia (sector de la salud) (1998), en este último caso, cuando la necesidad de capacitación fuere el resultado de la introducción de nueva tecnología.

Otra modalidad de capacitación es la que se brinda por instructores de la propia empresa, que generalmente desarrollan procesos de capacitación continua a sus trabajadores; en estos supuestos, es el empleador quien toma a su cargo el costo total de la formación.

Uno de los ejemplos de ello es el que corresponde a los programas de capacitación permanente que se brindan en la planta de refinería de La Teja, perteneciente al ente público A.N.C.A.P. Otras prácticas vinculadas con programas de formación permanente de funcionarios públicos, solventados por las propias instituciones, se verifican en la Dirección Nacional de Aduanas por intermedio de la Escuela Aduanera, y en la Intendencia Municipal de Montevideo a través del Instituto de Estudios Municipales (creado a comienzos de los años setenta).

Existen experiencias desarrolladas para la función pública a partir de entidades privadas de capacitación, que presentan matices, tal como acontece con el Instituto de Información Gerencial, inicialmente financiado por el PNUD para impartir adiestramiento a la gerencia pública en la Administración Central (1993-1998), pero convertido posteriormente en una fundación.

### *3.5. Creación de órganos especiales*

La dinámica que resulta inherente a la capacitación, muchas veces impone la necesidad o conveniencia de establecer órganos o estructuras especiales que concentren todo su esfuerzo en la elaboración, coordinación y organización de los programas de formación profesional.

En este sentido, resulta elocuente la experiencia negociada y desenvuelta en uno de los más importantes sectores de actividad del país, especialmente por los niveles de empleo —directo e indirecto— que genera. Nos referimos a la actividad de la construcción, en la que fuera creada una comisión tripartita para encargarse de esta materia. Se encuentra integrada por un representante de la Asociación de

---

Promotores Privados de la Construcción, otro del Sindicato Único de la Construcción (S.U.N.C.A.) y un tercero designado por el Consejo de Educación Técnico Profesional (ente público de enseñanza que, entre otras, dirige la Escuela Superior de la Construcción). Los cometidos esenciales de esta entidad privada son los de impulsar acciones de cooperación, proponer iniciativas a las respectivas partes involucradas en el proyecto, y evaluar su cumplimiento.

Similar orientación persigue la Comisión de Capacitación de Mi Granja S.A. (convenio colectivo de 1998), integrada por cuatro miembros bajo una estructura paritaria: dos representantes de la empresa y dos representantes del sindicato. El cometido de la comisión es el de elaborar proyectos de capacitación del personal en las diferentes tareas que comprende el giro desarrollado por la empresa.

En otras experiencias análogas, en cambio, fueron creados órganos especiales con diversos objetivos, como los de evaluar la aplicación de los programas de capacitación y sus resultados. A vía de ejemplo, es posible señalar el caso de la Comisión Bipartita de Seguimiento e Interpretación del convenio colectivo celebrado en la Fábrica Nacional de Papel S.A.

Otros casos solamente prevén enunciados generales, como la conformación de una comisión tendiente a analizar el nivel de capacitación de los trabajadores en la empresa HORPESA, según convenio celebrado con el SUNCA (1997).

### *3.6. Otras cláusulas*

En algunas prácticas de negociación colectiva, puede observarse que con el fin de incentivar la concurrencia de los trabajadores a los cursos que ofrece la empresa, se establece el pago de un incentivo por asistencia a los cursos de capacitación. En este sentido, existen previsiones expresas en el convenio suscrito en Cervecería y Maltería Paysandú S.A.

Otras cláusulas disponen la obligación del empleador de capacitar a los empleados con el objeto de prepararlos para ocupar otros puestos de trabajo vacantes o a vacar, y que por sus características requieren conocimientos específicos. En este sentido, el sector bancario exhibe algunos ejemplos como el previsto en el convenio del Banco de Montevideo S.A. (1997), a través de cláusulas sobre programas para el personal a efectos de cubrir preferentemente con sus empleados internos, cargos en secciones como créditos, private banking, planeamiento y productos o mesa de cambios. El acuerdo detalla pormenorizadamente las condiciones formativas, las garantías de la convocatoria y publicidad de los resultados de las pruebas de suficiencia y el compromiso de observancia del orden de prelación para acceder a las vacantes, en función de los puntajes obtenidos.

En ocasiones, esta situación se plantea en sectores o empresas en las que se observa un grado importante de estabilidad laboral (expreso o implícito), en las que se producirán reestructuras, procesos de reconversión o introducción de nue-

---

vas tecnologías, o en las que se plantean conflictos colectivos por categorizaciones, como alternativa de transacción con la organización sindical para asegurar compromisos de paz social.

Así ocurre, p. ej., en la Fábrica Uruguaya de Neumáticos Sociedad Anónima (FUNSA) a través de un acuerdo (1997) por el cual la empresa asume la obligación de inscribir a una serie de trabajadores en cursos que dicta el Sistema Nacional de Formación Dual (SINAFOD) con el objeto de que reciban capacitación en determinadas tareas (p. ej., en mantenimiento industrial) respecto de las cuales existían diferencias de recategorización y se pretendía una acreditación del derecho a acceder a ellas, a través de una prueba de suficiencia.



---

### III

---

## OTRAS FORMAS DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

### 1. Desarrollo de formas de diálogo social en el país

El diálogo social, concebido como una variable del sistema de relaciones laborales, que en sentido amplio implica todas las formas de trato y relacionamiento entre los actores sociales, diferentes al conflicto, constituye un valor presente en la realidad uruguaya contemporánea<sup>5</sup>.

Durante los últimos quince años, han contribuido a su desarrollo diversos factores, entre los cuales pueden señalarse los siguientes.

En primer lugar, la salida institucional que marcó el fin del período de gobierno de facto en 1985, estuvo precedida por intensas interacciones de los distintos sectores de la sociedad uruguaya, procurando el restablecimiento de la democracia y del estado de derecho. Este proceso, largo y complejo, supuso el intercambio de propuestas de concertación a través del diálogo y la búsqueda de acuerdos sobre todos los aspectos que concernían a los intereses del país (políticos, económicos, sociales, culturales, etc.). Según se señalará, el rediseño y puesta en funcionamiento del sistema de relaciones laborales fue una de las facetas abordadas en la instancia, con la participación activa de los actores sociales y políticos.

En segundo término, la propia conformación tradicionalmente desregulada del sistema de relaciones laborales del Uruguay -mantenida aún después del retorno del gobierno legítimo- constituye un componente muy nítido que influye en el establecimiento de una red compleja de intercambios y prácticas entre los tres actores principales del mundo del trabajo, generadoras de reglas de juego y de instancias negociales oficiosas e informales, que permiten la sustentación de un funcionamiento dinámico y sustentable del modelo.

---

5 Conf. María del Mar SERNA y Oscar ERMIDA URIARTE, "El tripartismo", en Rev. Derecho Laboral, tomo XXXVII, núm. 173-174, Montevideo, 1994, pág. 235.

---

En tercer lugar, existen numerosos antecedentes que avalan la presencia de una cultura de negociación permanente en el seno de la sociedad uruguaya, la que en el ámbito de las relaciones laborales conoce expresiones de muy larga trayectoria y vasto desarrollo. Instrumentos tales como los convenios colectivos, los laudos de Consejos de Salarios, los procedimientos de conciliación y mediación en casos de conflictos colectivos y las prácticas participativas en órganos de gestión bi o tripartita constituyen un testimonio objetivo y pragmático de esta trayectoria.

Así entendido el diálogo social en su expresión más vasta, se observan diversas etapas recorridas en el país durante los últimos años.

Como se ha indicado, la primera de ellas se canalizó como un proceso de concertación de alcance nacional, que precedió e impulsó la reinstitucionalización. Transformada en un ámbito multipartito para el diálogo, que tuvo un origen informal en la participación de una pluralidad de actores que representaban las más diversas extracciones e intereses de la sociedad, operó a través de un órgano central (CONAPRO) creado por las partes, y de numerosas comisiones de trabajo que reportaban a este. Su objetivo fue programático, procurándose consensos mínimos respecto de las pautas que habría de observar el próximo gobierno democrático. Un grupo "ad hoc" trató los principales temas vinculados con las relaciones laborales, dándole cabida a sus principales actores a través de las organizaciones profesionales de cúpula representativas de los empleadores y los trabajadores<sup>6</sup>. Una de las más trascendentes iniciativas de la CONAPRO se concretó con la aprobación de la Ley N° 15.738 que, sin perjuicio de convalidar los actos legislativos dictados por el Consejo de Estado, anuló las leyes del régimen de facto referidas a los derechos colectivos: asociaciones sindicales, convenios colectivos y huelga<sup>7</sup>.

Con el advenimiento de la etapa institucional, también fueron puestos en marcha los Consejos de Salarios, circunstancia que nuevamente abrió el camino del diálogo concertante. En este caso, se conformó un órgano tripartito denominado Consejo Superior de Salarios, carente de un sustento jurídico formal y en el cual participaron los principales dirigentes de aquellas organizaciones, junto al Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Las instancias informales que se generaron en su entorno, no sólo permitieron lograr fluidez en la instrumentación de los órganos tripartitos sectoriales para la fijación de remuneraciones mínimas y categorías, sino también para mediar y zanjar numerosas situaciones conflictivas que naturalmente desbordaron la comprimida realidad que precedió la salida institucional de la época.

---

6 A.A.V.V., La Concertación Social, Montevideo, Ed. Amalio Fernández, 1985 (en particular: Parte III, pág. 195 y sigs.).

7 Pueden consultarse varios artículos sobre el tema en Rev. Derecho Laboral, tomo XXVIII, núm. 137, Montevideo, 1985.

---

En este ámbito, la instrumentación de los consensos se efectuó a través de directivas y pautas que el propio gobierno iba estableciendo y regulando, en ocasiones por procedimientos formales paralelos y oblicuos, como lo ejemplifica la homologación de laudos a través de decretos del Poder Ejecutivo fundados en las atribuciones delegadas por las normas de COPRIN (Ley N° 13.720) y DINACORPIN (Decreto-ley N° 14.791)<sup>8</sup>.

No fue posible, en cambio, concertar un pacto social macro, que recogiera propuestas sobre la creación formal de un ámbito de consulta política, de prevención de conflictos y de consultas sectoriales, todas ellas formuladas por el gobierno a mediados de 1985.

En la siguiente administración iniciada a partir de 1990, a la vez que se retiraba el Estado como participe activo de las relaciones laborales (dejándose de convocar los Consejos de Salarios), fue promovida una nueva instancia de diálogo social cuyo temario quedó abierto a las sugerencias de los actores sociales. Esta experiencia se encaminó, inicialmente, hacia la creación de dos comisiones para tratar temas referidos a salarios y empleo y a la reforma del Estado, pero al producirse fuertes desavenencias entre los actores, estas discontinuaron su labor. En cambio, fue creado otro grupo de trabajo sobre integración regional y reconversión productiva (especialmente considerando la entrada del país en el Mercosur). La comisión funcionó dividiendo la temática en dos grandes áreas: la reconversión industrial y capacitación profesional y el comercio exterior. Sin embargo, la remisión al parlamento de un proyecto de ley por el cual el Poder Ejecutivo se proponía reglamentar la huelga, dejó trunca la expectativa de diálogo al retirarse de la mesa de negociaciones el PIT-CNT, firme opositor a cualquier tipo de regulación sindical.

Si bien el balance de esta etapa tuvo un saldo negativo al no concretarse ningún acuerdo marco o pacto social, de todos modos sirvió para impulsar otras instancias más fructíferas de diálogo sobre temas concretos. Durante ese periodo se constituyeron la Comisión Sectorial del Mercosur (COMISEC), la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y un Grupo de Coordinación en materia de Salud Ocupacional y Condiciones Ambientales de Trabajo, todos ellos con participación tripartita.

En los últimos cinco años, nuevamente se tendieron puentes para el entendimiento y el diálogo entre los actores sociales y el gobierno; la acción del Ministerio de Trabajo se encaminó fundamentalmente a establecer dos ámbitos de bús-

---

8 Santiago PÉREZ DEL CASTILLO y Jorge ROSENBAUM, "La reimplantación de los Consejos de Salarios", en *La concertación ...*, cit., pág. 389 y sigs.; Ana FREGA, Mónica MARONNA e Ivette TROCHÓN, "Los Consejos de Salarios como experiencia de Concertación", en *Rev. Uruguaya de Ciencias Sociales* núm. 33, CLAEH, Montevideo, 1985, pág. 27 y sigs.; Informe RELASUR: Las relaciones laborales en Uruguay, Montevideo, FCU, 1995, pág. 217 y sigs.; Jorge ROSENBAUM, "Los Consejos de Salarios", en *Formas de tripartismo en el Uruguay*, Montevideo, Informe RELASUR, 1995, pág. 23 y sigs.

---

queda de posibles concordancias. Por el primero, se propuso una Mesa de Diálogo Social con agenda abierta, con el fin de tratar todas aquellas iniciativas consideradas de importancia para las partes; por el segundo, se integró una Comisión Tripartita para elaborar un marco normativo para la negociación colectiva.

Esta última constituye una experiencia reiterada que, pese al diagnóstico muchas veces compartido por los actores sobre las falencias del ordenamiento positivo en la materia, no ha sabido o no ha podido traducir resultados concretos en ninguno de los contextos en los que se desarrollaron esfuerzos comunes.

Un primer fracaso se produjo en las tratativas de diálogo tripartito entabladas en el Parque Hotel en 1987, con la participación activa de la O.I.T. a través de los integrantes de la misión que, a invitación del gobierno uruguayo, realizaron un estudio sobre la situación de las relaciones de trabajo en el Uruguay<sup>9</sup>. La única instancia que produjo un documento general sobre el punto fue la desarrollada en el seno del Seminario Nacional Tripartito sobre marco institucional para la negociación colectiva, organizado por el Programa RELASUR en mayo de 1994.<sup>10</sup> No obstante ello, la etapa de negociaciones recorrida por la Comisión Tripartita del Ministerio se cerró sin consensos sobre un proyecto de regulación de la negociación colectiva.

En el inicio de una nueva gestión de gobierno a partir de marzo del año 2000, a través de expresiones públicas del Ministro de Trabajo y Seguridad Social entrante se ha reiterado la intención de promover formas de diálogo social, aunque por el corto lapso transcurrido no se cuenta aún con una explicitación más concreta de estas alternativas.

## **2. Descripción y análisis de las instancias de diálogo social que han tratado el tema de la formación profesional**

Si bien en Uruguay las instancias de diálogo social que han tratado el tema de la formación profesional no han sido numerosas, es posible señalar tres importantes iniciativas que involucraron el tema: el acuerdo negociado para impulsar la creación de la Junta Nacional de Empleo como ámbito de actuación tripartito, la propuesta surgida informalmente de organizaciones muy diversas y que se conoce como “Mesa de diálogo para el fomento del empleo”, y la concertación del proyecto de ley sobre modalidades promovidas de empleo juvenil (Ley N° 16.873).

---

9 La misión estuvo integrada por Efrén CÓRDOVA, Arturo BRONSTEIN y Oscar ERMIDA URIARTE y los resultados del estudio fueron publicados por la O.I.T. en 1997 en el Informe “Relaciones de trabajo en el Uruguay”, Serie Relaciones de Trabajo, núm. 66.

10 Informe publicado en Rev. RELASUR, núm. 4, 1994, pág. 159 y sigs.

---

## **2.1. Junta Nacional de Empleo**

Una trascendente instancia de diálogo social es la que determinó la creación de la Junta Nacional de Empleo en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, órgano de composición tripartita en el que participan el Estado y las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores.

El instrumento formal para su constitución fue la Ley N° 16.320 que aprobó la Rendición de Cuentas el 19 de noviembre de 1992, y en cuya génesis participaron dos comisiones. Un grupo de trabajo estuvo integrado por legisladores que habían promovido iniciativas parlamentarias orientadas a generar espacios de capacitación profesional para trabajadores amparados al Seguro de Desempleo; el otro contó con la participación de técnicos y asesores para la articulación de un proyecto de ley que recogiera la conformación del Programa de Reconversión Laboral (PRL) y del Fondo de Reconversión Laboral (FRL), constituido inicialmente con el aporte unilateral de los trabajadores de la actividad privada (impuesto a las retribuciones personales).

Sin embargo, el marco normativo definitivo fue dado posteriormente el 5 de enero de 1996, a través de la sanción de la Ley N° 16.736 que estableció un Sistema de Capacitación Laboral, modificativo del régimen que funcionara desde 1993, lo extendió a todos los trabajadores (desempleados y activos) y bilateralizó las fuentes de financiamiento del Fondo (FRL) al extender la aportación al sector empresarial. Esta reformulación de la política sobre formación profesional en el país fue concebida en el seno de la propia Junta Nacional de Empleo, contando en consecuencia con el apoyo y consenso de las organizaciones sindicales y empresariales y del Estado (a través de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). La base consensual que conllevaba el proyecto de ley, formalmente presentado por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento, facilitó un proceso rápido y exento de discrepancias sustanciales en su aprobación.

Los cometidos de la Junta Nacional de Empleo son básicamente los de diseñar junto a la Dirección Nacional de Empleo programas o proyectos de capacitación de mano de obra, ya sea directamente, o por acuerdo con organismos públicos y entidades privadas nacionales; estudiar y medir el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral; colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo, la elaboración de programas de orientación laboral y profesional; y administrar el Fondo de Reconversión Laboral.

El objetivo de los programas de reconversión laboral será, principalmente, alcanzar el desarrollo de nuevas capacidades para el empleo y perfeccionar aquellas con que cuenta el trabajador. A estos efectos, la reglamentación ha definido la recapacitación laboral como el proceso a través del cual se pretende reincorporar a un trabajador al mercado laboral, cuando teniendo una especialidad que usa en

---

su trabajo, por diversas razones se ve impedido de aplicarla, siendo necesario para su reinserción cambiar o complementar dicha especialidad.

Asimismo, se ha establecido que los programas que se diseñen atenderán preferentemente a los trabajadores desocupados como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión. A estos efectos, se ha establecido que cuando las empresas prevean el envío de personal al Seguro de Desempleo, a causa de la incorporación de nueva tecnología o a causa de algún proceso de reconversión, deberán presentar ante la Junta programas de reconversión productiva y capacitación laboral. Asimismo, es exigible que esta presentación de propuestas sea efectuada con treinta días de antelación al envío al Seguro de Paro de los trabajadores involucrados por la desocupación, previéndose incluso que la omisión del preaviso será sancionada.

La funcionalidad perseguida con este aviso anticipado reside en posibilitar una regulación indirecta de ciertas circunstancias especialmente críticas para la estabilidad laboral, permitiendo el tratamiento colectivo y la pronta recalificación del conjunto de trabajadores que se ven afectados<sup>11</sup>. Si bien el empleador no está obligado a tratar el tema conjuntamente con sus trabajadores, por razones de continuidad de la producción y de calidad es razonable que se busque el consenso mínimo con ellos y/o sus organizaciones representativas<sup>12</sup>.

Asimismo, y a modo de incentivar al trabajador que encuentra dificultades -fundamentalmente económicas- para concurrir a los cursos de capacitación, se prevé el pago de un beneficio adicional al de la prestación que sirve el Seguro de Desempleo, por el tiempo que dure la capacitación. Esta "beca" se abonará mensualmente, debiéndose acreditar la asistencia regular a los respectivos cursos.

Los recursos para la capacitación y para atender los gastos de funcionamiento de la Junta y sus programas se obtienen, fundamentalmente, de los aportes recaudados con destino al Fondo de Reconversión Laboral. Ellos provienen de un impuesto que se creó a través de la propia norma legal que le dio origen a la Junta Nacional de Empleo, siendo su destino específico el de financiar los proyectos de reconversión laboral.

## *2.2. Mesa de diálogo para el fomento del empleo*

En el segundo caso, la denominada Mesa de diálogo para el fomento del empleo tuvo su origen en una instancia de negociación de la que participaron diferentes organizaciones como la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empre-

---

11 Hugo BARRETTO GHIONE, "El Mercado de Trabajo y la Reglamentación de la Junta Nacional de Empleo", en Rev. Derecho Laboral, núm. 176, cit.

12 M. REGINI, "Los empresarios frente al problema de consenso", en Rev. Sociología del Trabajo, No. 16, México, 1992, cit. por BARRETTO GHIONE (nota 18).

---

sas (ACDE), la Asociación de Dirigentes de Marketing (ADM), la Asociación de Dirigentes de Personal del Uruguay (ADPU), la Asociación Fomento y Defensa Agrícola Juanicó (AFIDAJ), la Asociación Nacional de Medianas y Pequeñas Empresas (ANMYPE), la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG), la Asociación de Quioscos, Salones y Sub Agentes de Quieniela del Uruguay, la Asociación Rural del Uruguay (ARU), el Centro de Almaceneros Minoristas y Baristas del Uruguay (CAMBADU), el Centro Comercial e Industrial de Colón y zonas adyacentes, el Centro Cooperativista del Uruguay (CCU), el Centro de Estudios y Asesoramientos Legales y Sociales (CEALS), el Centro de Participación Popular, Comunidad y Ambiente, la Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU), la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), el Departamento de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Uruguaya, el Encuentro de Trabajadores Cristianos (ETC), la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la Liga de la Construcción, el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Transparencia Uruguaya, la Universidad Católica del Uruguay “Dámaso A. Larrañaga” (UCUDAL) y la Universidad de la República. Según puede apreciarse, el involucramiento de las mencionadas instituciones es demostrativo de la participación y representación de un amplio espectro de la población y de las actividades de la sociedad uruguaya.

Se trata de una experiencia de diálogo social que concluyó con la concertación de una propuesta consensuada en el más amplio sentido del término, esto es, como manifestación que refleja la participación del sector sindical, del sector empresarial y del Estado, en la planificación o adopción de decisiones que recaen en diferentes ámbitos, pero especialmente, en el económico y social<sup>13</sup>.

En efecto, se trató de una experiencia de características atípicas con referencia a otros pactos sociales o acuerdos de concertación comparados, tanto por los sujetos participantes (organizaciones representativas de trabajadores y empleadores de segundo nivel o de cúpula, así como también entidades ajenas y/o desvinculadas a la representación de los actores del trabajo propiamente dichos), como por los contenidos y alcances del documento acordado (conjunto de propuestas de carácter macro, destinadas a promover acciones específicas a cargo del Estado con el objeto de promover el empleo en general).

Como lo indica el nombre que se atribuyó a esta instancia de diálogo, el propósito de la Mesa fue el de fomentar el empleo a través de la búsqueda de los

---

13 Conf. Oscar, ERMIDA URIARTE, La concertación social, Lima, 1988, CIAT/OIT, pág.2, citando a LEHEMBRULH, Gérard, Corporativismo liberale e governo dei partiti, MARAFFI, Marco y otros, La società neocorporativa y REGINI, Marino, Un bilancio critico dei modelli neo-corporatisti.

---

consensos necesarios para el logro de dos importantes metas. El primer objetivo consiste en impedir o neutralizar el avance de la desocupación; el segundo desig- nio se dirige a promover un conjunto de incentivos considerados indispensables para la creación de puestos de trabajo dignos, genuinos y sostenibles.

El desenlace de este proceso de concertación se materializó a través de una propuesta de diez puntos que procuran ofrecer algunas pautas para la genera- ción del empleo, algunas de las cuales se relacionan con la formación profesional. En tal sentido, el documento prioriza la inversión pública y privada en la educa- ción y capacitación, de forma de contribuir a una más amplia y efectiva forma- ción de los recursos humanos de todos los niveles, en especial para aquellos que plantean más dificultades de acceso al empleo. Asimismo, se propuso ampliar las facilidades tributarias a todas las empresas de los distintos sectores en lo rela- cionado a los gastos que demandan los procesos de capacitación.

### *2.3. Ley que promueve el empleo juvenil*

La tercera instancia de diálogo social relacionada con la formación profesio- nal se verificó en oportunidad de procesarse la discusión para la elaboración de un proyecto y posterior aprobación, de la Ley de Empleo Juvenil (N° 16.713 de 3 de octubre de 1997).

Se trata de un texto concertado en el ámbito de una comisión tripartita inte- grada por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Insti- tuto de la Juventud del Uruguay (INJU), del CODICEN (órgano que dirige la enseñanza pública) y del Sistema Nacional de Formación Dual (SINAFOD), del Consejo Superior Empresarial (que agrupa a las principales organizaciones de empleadores del país) y del PIT-CNT (la central sindical). Esta Comisión se creó a impulso de una convocatoria que efectuó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los distintos actores, a través de la Dirección Nacional de Empleo<sup>14</sup>.

Previo a la convocatoria de referencia, existían tres proyectos de ley sobre empleo juvenil, sometidos a estudio del Parlamento. Fue precisamente en base a todos ellos que se trabajó en forma conjunta, con el fin de elaborar un nuevo proyecto consensuado, para lo que se procuró profundizar la discusión de las propuestas existentes en torno al tema.

El diálogo encauzado logró dicho consenso en el seno de la Comisión Tripartita, elaborándose un proyecto que fue sometido al Poder Legislativo para su discusión y aprobación. En la instancia parlamentaria, el proyecto no sufrió modificaciones sustanciales (salvo respecto a una modalidad contractual, la de pasantías no remuneradas, que fue dejada de lado), agregándose otra modali- dad, la de aprendizaje simple.

---

14 Elizabeth GADEA, "Cuatro Modalidades contractuales para jóvenes (Ley 16.873)", en Rev. De- recho Laboral, tomo XLII, núm. 194, Montevideo, 1999, pág. 318 y sigs.



---

La norma legal procura contribuir al desarrollo de la formación profesional de los jóvenes, que en la mayoría de los casos resulta escasa o inadecuada a la hora de insertarse en el mercado laboral. Para lograr este fin, se reglamentan modalidades más flexibles de contratación que las habituales, consagrándose cuatro nuevas modalidades de contratación de jóvenes: la práctica laboral para egresados, el aprendizaje, el aprendizaje simple y la beca. A través de su instrumentación, en mayor o menor grado, se recurre a un sistema de formación dual, combinando el aprendizaje teórico con el aprendizaje práctico ya adquirido o a adquirir.

Paralelamente, se crean incentivos económicos para las empresas, que consisten en la exoneración del pago del aporte jubilatorio patronal (equivalente al 12.5%) y del aporte patronal destinado a la Dirección de Seguros Sociales de Enfermedad (equivalente al 5%). Asimismo, se exime al empleador del pago de la indemnización por despido al expirar el plazo del contrato promovido.

### **3. Circunstancias por las cuales se llegó a incorporar a la formación profesional en las instancias de diálogo social analizadas**

Como se ha destacado, distintas fueron las circunstancias que propiciaron la conformación de instancias de diálogo social, así como la incorporación de la temática vinculada con la formación profesional.

La primera de las experiencias señaladas, la creación de la Junta Nacional de Empleo como un órgano tripartito en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, respondió fundamentalmente a la preocupación por lograr la reconversión laboral de los trabajadores, afectados por la introducción de nuevas tecnologías o por procesos de reconversión. En efecto, la modernización de nuestro sistema productivo requiere, por un lado, optimizar la utilización de los recursos humanos y por otro, procurar la adecuación de la fuerza laboral a las exigencias del mercado de trabajo, en el marco de la globalización e integración en el Mercosur por la que transita el país.

Resultaba, por tanto, impostergable la concreción de medidas de fomento de la ocupación laboral. A estos efectos, se profundizó en la investigación y análisis cuantitativo y cualitativo del mercado de trabajo y en la ejecución de programas de orientación laboral y profesional de quienes se encuentran sin empleo. Para ello, se siguió el criterio establecido en los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, de integrar a las organizaciones de trabajadores y empleadores junto con representantes gubernamentales en la creación de un órgano competente para diseñar los programas de capacitación y recalificación de los recursos humanos. Es en el marco del contexto descrito que fue creada la Junta Nacional de Empleo, contando para ello con el consenso y la participación activa de todos los actores sociales convocados.

---

Por su parte, la Mesa de diálogo para el fomento del empleo tuvo su origen en una iniciativa de los actores sociales, actuando en la gestación de sus propuestas, al margen de la participación de los poderes públicos e, incluso, de los partidos políticos. Como se enuncia en el documento consensuado, la principal circunstancia que movió a sus autores provino de un estado de sensibilidad compartida entre diferentes instituciones, sobre la necesidad de romper la espiral de resignación y evitar la duplicación de esfuerzos para realizar, mediante la reflexión y la cooperación, una contribución realista y eficaz a la sociedad uruguaya.

El primer escalón de este proceso estuvo representado por un aspecto coyuntural, el avance significativo del desempleo en la región y en el país. Su segunda dirección apuntaba a los aspectos estructurales que señalan que la desocupación se ha convertido en un mal endémico a lo largo de las últimas décadas, sin perspectivas de reducirse significativamente si no se adoptan, en la visión de los autores del proyecto, medidas de fondo (políticas de desarrollo científico y tecnológico para el sector productivo, líneas de acceso al crédito, exoneraciones fiscales que favorezcan la generación de empleos, defensa de la producción nacional, etc.).

La educación y la capacitación son considerados como valores imprescindibles para la formación efectiva de los recursos humanos de todos los niveles (gerenciales, técnicos y operativos). Por su parte, las deducciones tributarias a las empresas que inviertan en capacitación aparecen como una alternativa instrumental adecuada para potenciar esta práctica, así como también el planteo de estímulos para ofrecer oportunidades de trabajo a discapacitados, jóvenes, mujeres, trabajadores adultos desocupados y egresados de los cursos de la Junta Nacional de Empleo.

Por último, la principal circunstancia que llevó a la creación de una Comisión Tripartita para analizar la viabilidad de nuevas modalidades de Empleo Juvenil, provino del análisis de la tasa de desempleo que recae sobre la población más joven. Al respecto, las estadísticas disponibles indicaban que en 1997 la tasa de desocupación en Montevideo, era del 11,6%, de la cual un 5,6% correspondía a personas jóvenes; en 1998, la tasa general era del orden del 10,25%, correspondiendo un 5,0% a los jóvenes; finalmente, en enero de 1999, el indicador ascendía a un 11,1%, ocupando los jóvenes el 5,7% de su composición. El elevado índice de desocupación o inocupación de los jóvenes es atribuible, según las opiniones más recibidas, a la falta de experiencia y a la escasa preparación de aquellos a la hora de procurar un puesto de trabajo.

Impulsado por este marco de referencia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (a través de la Dirección Nacional de Empleo) convocó la mencionada Comisión Tripartita, con el fin de que se explorasen otros canales de inserción laboral para los jóvenes, a la vez de procurar un permanente desarrollo de la capacitación profesional.

---

#### **4. Valoración de la eficacia práctica, repercusión y eventual ejecución de lo acordado o discutido**

Al respecto, resulta oportuno considerar, en primer término, la eficacia práctica, la repercusión y el desenvolvimiento alcanzado —en su caso— por cada una de las instancias de diálogo social examinadas. En segundo lugar, corresponderá efectuar un balance global acerca de estas experiencias y de su impacto en el escenario de la formación profesional en el país.

##### *4.1. Junta Nacional de Empleo*

La experiencia de la Junta Nacional de Empleo constituye, desde el punto de vista valorativo, uno de los logros más importantes de los últimos quince años en materia de formación profesional.

En primer lugar, representa una reafirmación del tripartismo como herramienta válida y eficaz para la gestación y administración de los intereses concurrentes de los actores sociales y del Estado, frente a una temática que aparece como impostergradable en las actuales circunstancias en que se inserta la realidad económica, productiva y laboral del país.

En segundo lugar, valoriza las iniciativas que, como la encaminada con la creación de este órgano, puedan abordarse en el futuro, demostrando que la responsabilidad, la convicción y la creatividad de las partes admiten sintonías, más allá de las discrepancias o desencuentros en otros temas o enfoques de la realidad.

En tercer lugar, son notorios los logros alcanzados hasta la fecha y que se reflejan en los datos estadísticos. Según información consultada, se produjo una evolución gradual en el acceso de usuarios a la orientación implementada por la Junta: de 308 trabajadores cubiertos en 1993, se alcanzó un número de 13.541 trabajadores en 1999, totalizando en todo el período, la atención de 48.513 personas. El número de egresados que aprobaron las actividades formativas fue de 31.573 (según datos proporcionados a octubre del año 1999).

Con relación al número de cursos ejecutados en los dos últimos años (1998 y 1999, incluyendo todos los finalizados y los programados hasta febrero, y en ejecución durante el año 2000), la Junta ofertó un total de 1.258 cursos. Entre los que se encontraban pendientes, en ejecución a comienzos del 2000, se están desarrollando 293 cursos, y el número de instituciones ejecutoras que imparten formación profesional en estos últimos es de 35, con una cobertura que alcanza a 14 Departamentos (de los 19 en que se divide geográficamente el país).

La mayor parte de los cursos se inscribe en el programa central que desarrolla la Junta, orientado a la reconversión laboral para trabajadores amparados al Seguro de Desempleo. La orientación brindada por el programa posee una signi-

---

ficación cuantitativa, según se refleja en los datos estadísticos: se atendió a 8.531 trabajadores en Montevideo, entre enero y octubre de 1999, lo que representa un promedio mensual de 853 usuarios. Si bien en sus inicios, la mayor parte de los desempleados que requerían este servicio eran orientados hacia la toma de cursos, los nuevos procedimientos y la metodología que se piensa instrumentar apunta a la orientación laboral dirigida a promover la empleabilidad de los trabajadores.

Por otra parte, se ha ido ampliando el universo de trabajadores alcanzados por las ofertas formativas de la Junta, en tanto se admitió, a modo de ejemplo, la atención de quienes desarrollan actividades en el sector rural, facilitándose su acceso a los cursos de capacitación a través de acuerdos con MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural). Los objetivos principales cubiertos por este Programa se han desenvuelto en las zonas geográficas de San José (Libertad) y Artigas (Bella Unión).

En 1996 se incorporó el programa denominado "Pro Joven", segundo en importancia de los que desarrolla la Junta y que promueve la capacitación de personas menores de 25 años, pertenecientes a los sectores de menos recursos de la sociedad. Se trata, precisamente, del segmento que proporcionalmente tiene mayores dificultades de empleo, ya que el grueso se ubica en el 20% más pobre de los quintiles de ingreso y está desempleado o busca trabajo por primera vez. Inicialmente se trataba de un proyecto encauzado por el Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay, con financiamiento proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente, participan en el sostenimiento de su presupuesto (que insume aproximadamente US\$ 850.000 por año) el Ministerio de Educación y Cultura (y como una de sus dependencias, el I.N.J.U.), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (por medio de la D.I.N.A.E.) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (incluyendo el Programa del Desarrollo de la Granja que funciona en la órbita de esta última Secretaría de Estado).

Para fines de 1999, la cobertura formativa del sector por este Programa había sido estimada en un total de 4.250 personas, que estadísticamente representan el 10% del universo ubicado en este segmento poblacional. Se ha implementado, además, una Encuesta Continua de Seguimiento de Egresados jóvenes, con el fin de contar con datos que faciliten la evaluación de resultados del programa y sus eventuales correcciones futuras.

Desde mediados de 1997, la Junta también desarrolla el Programa "Cinco", cuyo fin es el de fomentar integralmente el empleo, con alcances más amplios que los que proporcionaría un simple programa de capacitación. El objetivo general perseguido es la promoción de una política activa de empleo para fortalecer los puestos existentes, mejorar su calidad y desarrollar condiciones para la generación de nuevas fuentes laborales. Específicamente, el Programa está diseñado para: 1) contribuir a la creación de una cultura de mejoramiento continuo, incorporando como una tarea permanente el mejoramiento de los recursos hu-

---

manos; 2) fortalecer la vinculación y participación de las MYPES; 3) dinamizar las relaciones con las instituciones de capacitación y asistencia técnica; 4) fomentar las relaciones inter empresariales. Para ello se destinan recursos del Fondo de Reconversión Laboral, siendo implementado bajo modalidades descentralizadas en diferentes zonas geográficas del país y priorizándose selectivamente la atención de los sectores productivos (empresas, servicios turísticos, agroindustrias, elaboración de alimentos, insumos para la construcción e industrias orientadas a la exportación). La población objetivo del programa está compuesta por micro y pequeñas empresas con más de un año de actividad formal y que ocupen entre 4 y 19 trabajadores, resulten viables y carezcan de recursos para autofinanciar trabajos de consultorías, asesorías o capacitación de la mano de obra. Se trata de empresas que no manejan economías de escala, carecen de una gestión de tipo estratégico y presentan dificultades de acceso al financiamiento, tecnología y fuentes de información. Según datos disponibles del Censo Económico de 1988, existirían en el país más 20.000 unidades empresarias que emplean entre 5 y 19 trabajadores, totalizando una población ocupada por ellas de aproximadamente 270.000 personas. En su lanzamiento piloto, el Programa se inició con una muestra de 90 empresas y un presupuesto de aproximadamente US\$ 750.000.

Asimismo, se ha venido desarrollando el Programa para Personas con discapacidad, acogiendo una propuesta de la Asociación Cristiana de Jóvenes, en el que colaboran las organizaciones vinculadas con la temática y que han sido nucleadas en torno a una Comisión Intersocial sobre discapacidad, inserción laboral y seguridad social (COMINT). Se trata también de una experiencia descentralizada que ha iniciado la etapa de capacitación en cuatro Departamentos del país.

Con relación a la administración financiera del Fondo de Reconversión Laboral, corresponde señalar que entre 1993 y 1998, la recaudación por aportes alcanzó a 2:220.404.58 UR (unidades reajustables). Según fuentes sindicales, del balance presentado a la Mesa Representativa del PIT-CNT, a fines de 1999, por la Secretaría de la Central que se vincula con la temática, en el periodo inicial, un 86% de los ingresos constitutivos del Fondo correspondió al aporte de los trabajadores y un 14% provino de los empleadores. En 1999 —sobre estimaciones hasta el mes de noviembre— esa recaudación ascendía a 2:700.000.00 UR aproximadamente.

No obstante la verificación de logros operativos como los que han sido reseñados, se han planteado discrepancias entre los distintos actores respecto de algunos temas, como por ejemplo en lo que concierne al contenido de los pliegos de licitación destinados a reclutar instituciones o entidades capacitadoras. Una de ellas se vincula con el rechazo del sector empresarial a la iniciativa del PIT-CNT de impartir en los cursos, el desarrollo obligatorio de dos módulos vinculados con los derechos y obligaciones del trabajador derivados del contrato de trabajo y con salud y seguridad en el trabajo. El fundamento de esta postura ha sido

---

sustentado sobre la base de tutelar la libertad de elección de los usuarios, debiéndose mantener esta oferta sin el carácter obligatorio que pretende imprimirle la representación sindical.

Asimismo, no ha existido consenso respecto de otros aspectos sobre políticas de capacitación profesional. Ello ha ocurrido fundamentalmente en lo relativo a determinar dos puntos medulares. El primero se refiere a quiénes deberían definir los protocolos (normas y estándares) en materia de competencias laborales y su certificación: si sólo compete a los empleadores y trabajadores (posición de la central sindical) o si también deben participar otros actores, como los dirigentes de empresas, los consumidores, los usuarios, las entidades capacitadoras, etc. (postura sostenida por el sector que representa a los empleadores). El segundo punto del desencuentro pasa por establecer en qué nivel debería negociarse la normatización de las competencias (si por sector, por rama de actividad, o por empresa). Indudablemente, ambas cuestiones proyectan consecuencias conceptuales, a la vez que estratégicas, lo que dificulta establecer un punto de transacción y equilibrio entre las posiciones contrapuestas.

A comienzos del año 2000 se ha planteado una de las más fuertes discrepancias entre los actores sociales y el Estado, con motivo del déficit financiero acumulado para enfrentar las obligaciones de pago del presupuesto de la Junta. Pese a existir una demanda insatisfecha, que ha venido creciendo, y a las licitaciones existentes, en el mes de febrero del 2000 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suspendió —a través de la Dirección Nacional de Empleo— la contratación de nuevos cursos, manteniendo únicamente aquellos que se encontraban en ejecución.

El PIT-CNT ha manifestado un rechazo frontal a la resolución ministerial, procesándose una discusión sobre los temas de manejo presupuestal respecto de la cual las tres partes no han logrado aún un acuerdo.

No obstante, corresponde destacar que la nueva administración ministerial que asumió en marzo, ha moderado las rispideces de este alejamiento de posiciones, anunciando que la actividad de la Junta Nacional de Empleo será prioritaria para la Secretaría de Estado. El entrante Ministro ha adelantado su opinión personal acerca de que deben explorarse otras modalidades de financiamiento que habiliten a que una demanda, que parece creciente o insatisfecha, pueda ser atendida adecuadamente por los Programas que desenvuelve la Junta Nacional de Empleo, lo que reafirma las expectativas de una continuidad de las experiencias ensayadas hasta la fecha.

#### ***4.2. Mesa de diálogo para el fomento del empleo***

La propuesta que confeccionó la Mesa de diálogo para el fomento del empleo fue encausada por las instituciones que participaron en su confección y acuerdo, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, para su consideración.

---

Sin embargo, a la fecha de expiración del mandato del anterior gobierno el 1° de marzo del año 2000, no se conocían respuestas relacionadas con esta iniciativa. En efecto, no ha tomado estado público ningún proyecto de ley promovido por el Poder Ejecutivo o por otros sectores políticos contemplando las recomendaciones formuladas por la Mesa (o, al menos, que invoquen esa fuente de inspiración).

Algunos partícipes de la iniciativa han evaluado informalmente que uno de los factores que pudo haber incidido en su escasa repercusión fue la excesiva “neutralidad” con la que se encaró el proyecto, y la ausencia de involucramiento de los poderes públicos o las fuerzas políticas en su discusión y elaboración.

#### *4.3. Ley que promueve el empleo juvenil*

La experiencia que culminó con la sanción de la Ley de empleo juvenil representa logros positivos; en efecto, puede considerarse que la iniciativa de convocar en torno a una mesa de discusión a los principales actores del sistema de relaciones laborales del país, junto a instituciones de indiscutida representatividad en los ámbitos vinculados a la educación y capacitación, señala la viabilidad de la negociación, la concertación, el diálogo y la participación como instrumentos para consensuar opiniones y propuestas en torno a grandes objetivos comunes que tiene planteada la sociedad uruguaya contemporánea. Esta circunstancia marca una diferencia sustancial respecto de muchas otras iniciativas similares que no lograron resultados prácticos o se frustraron, incluso por motivaciones estratégicas de alguno de los actores sociales.

En segundo término, la promoción de un proyecto que recogió los puntos de vista de todos los intereses, y permitió la aprobación de una norma legal consensuada constituye una situación poco frecuente en Uruguay. Quizás los escasos antecedentes que pueden evocarse se remontan al período inmediato a la reinstitucionalización democrática del país, en ejecución de los acuerdos alcanzados entre los partidos políticos, las organizaciones representativas de los actores sociales y otras organizaciones en la Concertación Nacional Programática, que precedió las elecciones del nuevo gobierno.

Ello se reflejó en la aprobación de algunas leyes que como la de convalidación de las normas dictadas por el Consejo de Estado, durante el período de facto, dispuso la anulación de otras leyes y actos institucionales aprobados para reglamentar y restringir el ejercicio de la actividad sindical (organizaciones sindicales, convenciones colectivas y huelga, fundamentalmente).

No obstante, las finalidades sustanciales a las que apunta la norma legal no parecen haberse logrado, reflejando una magra incidencia sustancial sobre las opciones de generación de empleo para los jóvenes. Al menos esta conclusión se desprende de los datos estadísticos relevados. En el período comprendido entre

---

la puesta en funcionamiento del régimen y comienzos del año 2000 se habían registrado doscientos ocho contratos, comprendidos por estas cuatro modalidades. De la información recabada puede concluirse que la Práctica laboral para egresados es la especialidad más empleada, y recoge ciento sesenta y un contratos, seguida por el de Aprendizaje con veintisiete contratos, por el de Beca de trabajo con dieciocho contratos, y finalmente por tan sólo dos contratos de Aprendizaje simple.

Paralelamente, a comienzos del año 2000 el Parlamento aprobó una segunda ley referida a Pasantías laborales, fruto del desglose operado en la sanción de la Ley sobre Empleo Juvenil. En este caso, la iniciativa no contó con el consenso de los actores y la norma sancionada ha recibido el rechazo de la Central Sindical considerándose que se trata de un texto incompleto y confuso, que no crea contralores adecuados, que puede provocar efectos perniciosos sobre el empleo y cuyos objetivos de aprendizaje son difícilmente alcanzables. Según es posible apreciar, han aparecido en el escenario discrepancias que difieren del clima a través del cual se lograron las bases de consenso para establecer un mecanismo más flexible de contratación e incentivos económicos para las empresas.

#### *4.4. Valoración general*

En síntesis, es posible sostener que los factores determinantes del ensayo de experiencias de diálogo social en materia de formación profesional han sido prioritariamente coyunturales, sin perjuicio de que se han orientado en todos los casos relevados, a concebir propuestas que no se limitan a atender las demandas de corto plazo, sino que pretenden orientar las políticas y programas encausadas hacia resultados de mediano y largo aliento.

Asimismo, el tema de la formación profesional ha tendido a demostrar que, en esencia, constituye un objetivo compartido por los actores sociales y la sociedad uruguaya en su conjunto. En torno a él, ha sido posible conciliar posiciones, propuestas y soluciones, transformándose en un objetivo capaz de nuclear a las partes en pos de intereses comunes.



---

## IV

---

### PARTICIPACIÓN

#### **1. Grado de desarrollo general de formas de participación en el sistema nacional de relaciones laborales**

El modelo uruguayo de relaciones laborales se ha caracterizado por presentar un alto grado de participación de los actores sociales en su conformación y funcionamiento.

En efecto, siendo tributario en el plano jurídico formal de una amplia autonomía colectiva debido a su propia desregulación de origen, es posible entender que el sistema de relaciones laborales ha favorecido también en lo sustancial la interacción y co responsabilidad de los sujetos del mundo del trabajo.

Esta afirmación no significa que el desenvolvimiento histórico haya sido lineal, debiéndose recordar etapas importantes en las que prevaleció el conculcamiento de la libertad sindical como consecuencia de las rupturas institucionales. No obstante, se verifica que muchos de los más difíciles acontecimientos, por los que transitó el país, se convirtieron en agentes impulsores de salidas participadas, lográndose anteponer valores trascendentes a las disputas y divergencias de los actores con relación a otros temas de fondo<sup>15</sup>.

La realidad nacional no ha estado exenta de períodos de retroceso coyuntural de importantes porciones de aquella autonomía, prevaleciendo la impronta fuertemente intervencionista del Estado. Este fenómeno ha sido justificado fundamentalmente como una necesidad inevitable de dar respuestas adecuadas a situaciones externas o internas desfavorables, en las que el manejo centralizado por el gobierno de las variables macroeconómicas constituyó una herramienta pragmática para la ejecución de políticas y programas de ajuste<sup>16</sup>.

---

15 La experiencia recogida a través de la Concertación Nacional Programática así parece demostrarlo.

16 Ello ocurrió, por ejemplo, con la implementación de la congelación de salarios en 1968 y la restricción impuesta a la negociación colectiva de los agentes.

---

Tampoco es posible desconocer la presencia de una conflictividad subyacente relativamente elevada como componente que permanece como una constante en la base de todo el sistema de relaciones laborales. Aún así, puede observarse que las respuestas contestatarias y de enfrentamiento que el conflicto genera, en términos generales han cedido el paso o han facilitado a último momento, las vías —formales o informales— del entendimiento y la cooperación entre los actores.

Desde el punto de vista del macro análisis del modelo de relaciones laborales, se observa que son diversos y variados los casos en los cuales esa participación de los actores asume modalidades institucionalizadas. Más allá de algunos antecedentes más remotos en el tiempo (como el Consejo Superior del Trabajo de la Ley de 1933 o el Consejo de Economía Nacional que prevé el art. 206 de la Constitución), deben señalarse instancias de participación en torno a importantes áreas o instituciones del quehacer nacional (Directorio del Banco de Previsión Social, Comisión de Asesoramiento al Ministerio de Trabajo en asuntos relacionados con la O.I.T., Junta Nacional de Empleo, Comisión Sectorial para el Mercosur, etc.). Las situaciones se multiplican en los ámbitos sectoriales (Comisiones Mixtas en la Inspección General del Trabajo para los sectores de panaderías, gastronómico, de la industria de la cerámica, peluquerías, sector lácteo, viajantes y vendedores de plaza, etc.; Comisión Tripartita sobre Seguridad e Higiene en la Industria de la Construcción; Grupo de Trabajo en materia de Salud e Higiene Ocupacional; Consejos de Salarios; Bolsas de Trabajo y Cajas de Compensaciones; etc.)<sup>17</sup>.

La participación también ha constituido una modalidad relativamente extendida en el ámbito de la empresa; pese a la inoperancia práctica de las alternativas reguladas por el decreto 87/977 sobre Comisiones Paritarias, la negociación colectiva desenvuelta a partir de 1985 exhibe múltiples ejemplos de la viabilidad y aceptación de estos procesos de relacionamiento colectivo<sup>18</sup>.

Numerosos convenios prevén órganos para interpretar y vigilar su cumplimiento; prevenir o solucionar conflictos; administrar prestaciones —especialmente complementarias de seguridad social—; co gestionar las decisiones de la empresa; negociar reestructuraciones organizacionales, cambios tecnológicos y tercerizaciones; instruir procedimientos disciplinarios; etc.

Esta realidad contrasta, en cierto modo, con algunas posturas conceptuales o filosóficas opuestas a la participación institucionalizada en la empresa que parecen predominar en las organizaciones profesionales de cúpula, tanto de empleadores como de trabajadores<sup>19</sup>.

---

17 Puede consultarse un elenco detallado en "Formas de tripartismo...", cit., págs. 11 y sigs.

18 Raúl VARELA y Oscar ERMIDA URIARTE, Consejos de Empresa y Comisiones Paritarias, Montevideo, Ed. Acali, 1978.

19 Al respecto, una síntesis de estas posiciones es examinada en "Las relaciones laborales ...", cit., pág. 222 y sigs.

---

Las prácticas de participación de los actores sociales se han extendido últimamente, respecto de la capacitación y formación profesional de los trabajadores en los planos nacionales, sectoriales o propios de la empresa; algunas de las más relevantes manifestaciones en la materia serán analizadas seguidamente.

## **2. Modalidades de participación en la formación profesional**

Las experiencias desarrolladas en el país a partir de procesos de negociación colectiva, concertación y diálogo social, incluyendo la aprobación de normas formalmente heterónomas, pero de origen autónomo (como, a vía de ejemplo, las leyes consensuadas a las que se hizo referencia), han abierto el campo para la participación de los actores sociales en diversas instancias y planos. En otros casos, la participación es el resultado de políticas estatales que implican una apertura hacia los actores sociales, cuyo origen no se vincula con procesos negociales o concertantes, así como tampoco con instancias de diálogo social, pero de todos modos promueven, en última instancia, modalidades de trato directo entre las partes.

Para identificar algunas de las más importantes manifestaciones de esta realidad, metodológicamente resulta necesario emplear diferentes variables, lo que posibilitará el trazado o diseño de un mapa descriptivo del complejo entramado que acompaña el desenvolvimiento del fenómeno.

En efecto, en primer lugar, corresponde señalar que la articulación de estas experiencias formativas se ha traducido en la generación de muchas estructuras institucionalizadas (órganos tripartitos o bipartitos en su composición y participación). Pero también ha operado bajo modalidades informales (carentes de estructuras organizadas y permanentes), que se traducen en prácticas insertas culturalmente en la dinámica del sistema desregulado en el que se enmarcan las relaciones laborales en Uruguay. En este último caso, resulta difícil acceder a información objetiva procesable, por lo que no habrán de ser considerados casos concretos en el presente análisis.

En segundo término, el desenvolvimiento de la capacitación profesional transcurre en diferentes niveles (nacionales, regionales, sectoriales y en el ámbito de la propia empresa).

Por último, también debe destacarse que la participación involucra a diversos sujetos, sean éstos los actores individuales o colectivos directamente vinculados con el mundo del trabajo (trabajadores y sus organizaciones; empleadores y sus organizaciones; el Estado, a través de sus órganos de gestión y control del trabajo) o actores formalmente ajenos a él pero que reciben el reconocimiento de los demás partícipes y actúan en su propia representación (otras organizaciones públicas o privadas, instituciones formativas, asociaciones vinculadas con temas sociales, con la problemática de los jóvenes o las mujeres, etc.). Vale decir que las

---

experiencias sobre formación profesional representan un ensanchamiento del formato de negociación y diálogo, precisamente a través de la incorporación de una gama cada vez más vasta de actores.<sup>20</sup>

Estos dos últimos señalamientos (niveles y partícipes) serán reflejados como referentes complementarios en la descripción básica de los casos examinados bajo el siguiente acápite.

## *2.1. Algunos ejemplos de estructuras institucionalizadas*

Como ha sido referido precedentemente, entre las *estructuras institucionalizadas* a través de las cuales se proyectan las principales manifestaciones de participación, en los procesos vinculados con formación profesional es posible agrupar distintos órganos emergentes de la realidad nacional.

2.1.1. Una de las expresiones más trascendentes ha sido la **Junta Nacional de Empleo**, que según fuera descrito constituye un órgano cuya composición prevé la participación permanente de tres representantes: el Director Nacional de Empleo que la presidirá; un miembro designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la organización sindical más representativa, y un representante designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del sector empresarial (de la industria y el comercio).

Es posible apreciar que su estructura es **tripartita** al contar con la concurrencia de representantes del Estado y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del país. La adopción de decisiones por la Junta implica un proceso de consensos y la Dirección Nacional de Empleo asume el papel de unidad ejecutora. Las atribuciones de la Junta son ejercidas, además, con alcance **nacional** y sin perjuicio de que algunos de sus programas de capacitación funcionan descentralizadamente, lo hacen bajo el control directo de este órgano y cuentan con la financiación que provee el Fondo de Reconversión Laboral.

Debe señalarse, además, que la estructura básica se proyecta en los distintos programas impulsados por la Junta, dado que en los hechos se da participación a asesores de las tres partes en cada uno de ellos.

En ocasiones, **coparticipan terceras organizaciones** en el diseño y dirección de sus actividades (como ocurre, p. ej., en el Programa para personas con discapacidad y en el programa Pro joven) y las instancias formativas concretas son ejecutadas a través de instituciones o entidades de enseñanza y capacitación, públicas o privadas, que son contratadas al efecto.

---

20 Conf. Fernando FILGUEIRA, Fernando ERRANDONEA y Rafael PORZECANSKI, Negociación colectiva y políticas de formación profesional en el Uruguay, monografía inédita.

---

2.1.2. Existen otras estructuras institucionalizadas que implican participación de los actores en la formación, de carácter oficial, como ocurre con los **Núcleos de Investigación y Desarrollo Tecnológico** (NIDT) en el ámbito del Consejo de Educación Técnico Profesional de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Estos ámbitos asesores y operativos fueron proyectados a partir de la Reforma Educativa instrumentada desde 1995 en la enseñanza pública, para procurar un intercambio de diálogo e interacciones entre los espacios educativos y productivos del país.

Fueron previstos para funcionar en **niveles sectoriales** no comprendidos por las áreas tradicionales en las cuales se imparte la enseñanza técnico profesional de la U.T.U. a través de sus cursos y programas (enseñanza industrial, comercial, agropecuaria, de la construcción y servicios). El objetivo fundamental de estos consejos consultivos es el de entablar una conexión e instancias de diálogo y participación consultiva y resolutive con los actores del mundo productivo y laboral, integrando a las asociaciones y cámaras empresariales y a las organizaciones sindicales en cogobierno educativo. Esta participación **tripartita** procura conocer los requerimientos y posibilidades de otros sectores y ampliar la oferta formativa de la enseñanza técnico profesional, tanto en sus contenidos (prestando, p. ej., servicios complementarios de asistencia técnica y tecnológica para el desarrollo de productos y procesos, y para el mejoramiento de las condiciones ambientales y de seguridad e higiene en el trabajo), como en sus destinatarios (como, p. ej., reclutando como cursantes al personal gerencial y superior de las empresas y a los propios empresarios, además de los trabajadores).

2.1.3. Un caso específico surgido en el ámbito privado lo constituye la creación de un **órgano sectorial**, dirigido a atender las necesidades de formación profesional en la industria de la construcción. Éste tuvo su origen formal en el convenio colectivo suscrito el 27 de junio de 1997 en el ámbito del Consejo de Salarios del Grupo N° 37 entre la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay, la Cámara de la Construcción del Uruguay y la Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este (entidades gremiales de los empresarios) y el Sindicato Único de la Construcción y Anexos y la Asociación de Empleados, Capataces y Apuntadores de la Construcción (organizaciones sindicales).

Se trata de una **comisión bipartita** que presenta características especiales, ya que se le encomienda la tarea de elaborar en un plazo de seis meses, los Estatutos de una **“Fundación para la capacitación de los trabajadores y empresarios de la construcción”**, cuya administración también será bipartita y **paritaria** (lo que implica un proceso de decisión por consensos).

Los cometidos de la Fundación serán los de: 1) financiar acciones e instrumentos que permitan la capacitación profesional de los trabajadores y empleadores

---

del sector; y 2) emitir –por sí o por quien designe– un “certificado de aptitud” que acredite la aprobación del curso en el que participe el trabajador. En el Estatuto proyectado se prevé en forma más explícita que la entidad se ocupará de la realización de estudios e investigaciones para mejorar la competitividad y permanencia del empleo, el diseño de políticas formativas y de empleo de mediano y largo plazo, la negociación conjunta de los contenidos, modalidades y cronogramas en materia de capacitación, procurando un marco de prevención y regulación normativa en el sector, la canalización del dictado de cursos claves a través de la Junta Nacional de Empleo (en aspectos como la seguridad en el trabajo y la prevención de riesgos profesionales) y la supervisión de la calidad de las ofertas e instituciones encargadas de la capacitación.

A los efectos de su funcionamiento, se prevé una fuente de financiamiento compuesta básicamente por los aportes que se obtengan a través de la Junta Nacional de Empleo y por aportes bipartitos a cargo de los empleadores y trabajadores, calculados sobre los salarios líquidos, que serán recaudados por un Fondo Social para el sostenimiento de la Fundación.

Entre los cursos programados en este ámbito, se encuentran los de dirección de obra y prevención de riesgos destinados a personal superior, delegados de obra y mandos medios, así como otros específicos en la capacitación por oficios (herrería, eléctrica, sanitaria, etc.). Otro programa en etapa de negociación entre las partes está siendo administrado por una comisión de Evaluación de Tareas, que tiene a su cargo la categorización, descripción y certificación para el sector y que requiere formación sobre competencias laborales.

2.1.4. También corresponde destacar la creación de comisiones u **órganos bipartitos en el nivel de empresas**; con relación a ello se observa que las regulaciones de los convenios colectivos analizados suelen ser generalmente escuetas. No obstante, configuran **ámbitos de participación de los actores**, de carácter generalmente **paritario** y con funciones asesoras, en los que se intercambia información, se discuten en común puntos de vista y opiniones y, en muchos casos, se controla y negocia colectivamente. El dinamismo de estos ámbitos de participación está dado, generalmente, por el asentamiento de prácticas y reglas de juego que van estableciendo los propios partícipes, lo que se ve facilitado cuando existe una tradición de cultura negocial previa en la empresa.

Un ejemplo de ello proviene del sector privado y se relaciona con la **Comisión Bipartita** de la Cervecería y Maltería Paysandú S.A. (originada en el cap. IV del convenio colectivo suscrito en 1999). Se integra con representantes de la empresa y del sindicato, siendo sus cometidos fundamentales el análisis, planificación, puesta en funcionamiento y posterior evaluación de los programas de Capacitación del personal obrero y administrativo.

---

En otra empresa del sector, Maltería Oriental S.A. el proceso de reconversión iniciado a principios de los años 90 generó ámbitos de cooperación entre el sindicato y la empresa, constituyéndose comisiones de distinto nivel: una **Comisión Bipartita** central, para la toma de decisiones sobre aspectos políticos y varias Comisiones Bipartitas de trabajo para los temas de orden técnico. Entre estas últimas, una de ellas se ocupó de los temas sobre capacitación profesional, negociando propuestas y promoviendo el dictado de cursos para los que inicialmente fueron contratados docentes de la Universidad del Trabajo del Uruguay

Existe también un órgano de participación con cometidos en materia de formación profesional en la empresa FANAPEL; por efecto del convenio de 1995 se conforma una **Comisión bipartita de seguimiento e interpretación**, integrada con tres miembros de cada parte (empresa y sindicato), entre cuyas atribuciones se establece todo lo concerniente a la capacitación y la carrera funcional de los trabajadores de la empresa, temas regulados expresa y detalladamente en el cap. IX del acuerdo. Esta experiencia derivó en el proceso posterior que fuera descrito precedentemente en este estudio.

Las experiencias institucionalizadas de participación de los trabajadores y empleadores respecto de la capacitación y formación profesional no se limitan a la actividad privada; en el sector público también se han previsto mecanismos análogos. Un ejemplo de ello es de la **Comisión bipartita** constituida en la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) bajo la vigencia del convenio celebrado en 1991, habiéndose aprovechado la experiencia iniciada a partir de 1972, al conformarse un Departamento de capacitación en el ente, con un delegado en cada área productiva. En general, constituyen sus cometidos efectuar un relevamiento (generalmente anual) acerca de las necesidades de los servicios, proyectar el presupuesto de las instancias de capacitación que deberán desarrollarse a través de terceras entidades y preparar la licitación entre éstas. La capacitación, por otra parte, es considerada en la carrera de los funcionarios a la hora de determinar ascensos de escalafones.

## *2.2. Programas de capacitación profesional gestionados con participación de los actores sociales*

Según se desprende de la descripción que antecede, en la mayor parte de los Programas de capacitación profesional se verifica una participación activa de los actores sociales.

Ella no sólo se limita a las etapas previas de identificación de necesidades formativas, diseño de programas, organización de cursos e instancias de capacitación, búsqueda de capacitadores (personas o entidades) y determinación de cronogramas y presupuestos, entre otras, sino que, en general, la participación se extiende en muchos casos a la administración de los procesos, establecimiento

---

de reglas de acceso a los cursos, orientación, evaluación y seguimiento de sus resultados. En este proceso, es común incluso, coparticipar con otros actores ajenos al encuadramiento formal de las relaciones de trabajo propiamente dichas, lo que enriquece las perspectivas, profundiza el conocimiento de los problemas e involucra a los actores tradicionales en su compromiso con la sociedad en su conjunto.

En ocasiones —como claramente se desprende de los ejemplos analizados sobre la Junta Nacional de Empleo y la Fundación en el sector de la construcción— a los propios actores les compete administrar las fuentes de financiamiento (Fondo de Reconversión Laboral y Fondo social, en los casos precitados).

### **3. Valoración de la experiencia**

En términos generales, la valoración de las experiencias de participación de los actores en las estructuras, procedimientos y procesos vinculados con la formación profesional resulta altamente positiva, a tal punto que se observa que la mayor parte de los casos identificados en el estudio se sustentan en mecanismos que prevén la cooperación de los sujetos involucrados, incluso bajo formas preponderantemente institucionalizadas.

Una explicación sobre esta tendencia podría encontrarse en la importancia que se asigna a la capacitación, en la realidad actual del mundo del trabajo.

Las personas son cada vez más concientes sobre la imperiosa necesidad de complementar y reforzar los niveles adquiridos a través de la educación formal y de acceder a procesos formativos continuos que, profesional y laboralmente, las habilite a ingresar al mercado de trabajo y a mantenerse en empleos relativamente sustentables.

Por su parte, las empresas revalorizan la necesidad de contar con trabajadores que cuenten con mayores competencias laborales, especializaciones y calificaciones profesionales, para de esa forma acompañar con ventajas comparativas las exigencias crecientes de productividad, competitividad y costos de las economías abiertas.

La dura realidad emergente de las transformaciones tecnológicas, productivas, organizacionales y económicas por la que atraviesan nuestros tiempos, ha convertido a las organizaciones sindicales en un vehículo para la promoción y el logro de estos objetivos, que necesariamente han debido internalizar en sus propuestas, programas y acciones.

De allí, entonces, que la iniciativa de involucramiento constituya un factor impulsor de modelos en los cuales los actores asumen una participación pro activa en las instancias que implican aumentar, complementar y mejorar la educación, la capacitación y la formación profesional de la fuerza de trabajo.



---

Las experiencias y prácticas ensayadas han demostrado, asimismo, un valor intrínseco como elementos democratizadores de las relaciones laborales. La realidad enseña que muchas instancias de negociación colectiva, de concertación y de diálogo social, no sólo posibilitan la institucionalización de la participación, sino que retroalimentan nuevos procesos de acceso a la información, de trato entre las partes, de negociación y celebración de acuerdos, construyéndose progresivamente una espiral que ensancha el campo de cooperación entre los actores sociales.

Al tiempo que los nuevos esquemas aumentan el compromiso del sindicato en el cogobierno de la crisis, la participación ofrece alternativas que, de otra forma, quedarían circunscritas a la iniciativa unilateral del empleador. Participar significa, en última instancia, acceder a una posibilidad o derecho a contribuir directamente en los procesos de decisión y ésta parece ser una de las características constantes de la formación profesional en el país.



---

## V

---

### CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite efectuar algunas constataciones y señalamientos generales.

En primer lugar, debe resaltarse que la educación, la capacitación y la formación profesional, en tanto derechos inherentes a la personalidad humana, constituyen valores que deben complementarse en un proceso cada vez más continuo y permanente.

Tanto en las normas internacionales y en los ordenamientos positivos nacionales, como en las regulaciones que emanan de la autonomía colectiva de los actores sociales han venido recibiendo un reconocimiento creciente, como instrumentos imprescindibles de las políticas de empleo e integración social. Han demostrado conformar herramientas adecuadas para la generación de oportunidades más equitativas de acceso al empleo y de sostenimiento de puestos de trabajo sustentables, evitando el marginamiento de los segmentos de población más vulnerables y expuestos a la precarización y a la exclusión social.

En segundo lugar, es posible comprobar que el fenómeno se ha convertido en una alternativa a las demandas económicas, productivas, tecnológicas y comerciales del modelo globalizado y abierto, que prevalece en el mundo contemporáneo y dentro del cual, y en función del cual, las empresas deben desarrollar sus actividades. En lo esencial, el mejoramiento continuo de las competencias laborales de los trabajadores, la introducción de nueva tecnología y la reingeniería de la organización posibilitan a aquellas alcanzar posiciones comparativas para enfrentar las exigencias de competitividad, costos y calidad de productos que el mercado impone.

En tercer término, el conocimiento y descripción de las más destacadas experiencias desenvueltas a partir de la negociación colectiva, del diálogo social y de la participación revalorizan a la formación profesional como centro de análisis fecundo para visualizar las perspectivas futuras por las que deberá necesariamente transitar el mundo del trabajo.

---

Al mismo tiempo, un estudio de esta naturaleza proporciona la oportunidad para señalar los alcances y proyecciones prácticas que el fenómeno está alcanzando en el Uruguay.

Las investigaciones en la materia evidencian que sólo un número reducido de convenios colectivos han incursionado en temas sobre capacitación y formación profesional, a través de enunciados generales y del establecimiento de objetivos y programas vinculados con acciones formativas, disponibilidad de tiempo libre destinado a la educación y la capacitación, a la constitución de órganos especiales y a la previsión de mecanismos de financiación a tales efectos. Esta negociación se ha verificado tanto en el nivel de ramas o sectores de actividad, como en el ámbito de las empresas.

Si bien las instancias de diálogo social que han tratado el tema de la formación profesional tampoco son numerosas, es posible señalar algunas iniciativas que vienen resultando exitosas, y cuya valoración resulta positiva ya que involucraron el tema. La principal se vincula con el acuerdo negociado para la creación de la Junta Nacional de Empleo como ámbito de actuación tripartito, que finalmente fuera recogido en una norma legal. Otras expresiones de concertación han posibilitado promover una regulación legislativa consensuada sobre modalidades promovidas de empleo juvenil.

Pese a tratarse de productos del diálogo social emergentes de una coyuntura crítica del mercado de trabajo, las iniciativas encausadas han pretendido orientar políticas y programas a mediano y largo plazo.

Por otra parte, el tema de la formación profesional ha comenzado a delinearse como un objetivo compartido por los actores sociales y la sociedad uruguaya en su conjunto, a través de posturas, propuestas y soluciones que han nucleado a las partes en pos de intereses compartidos.

Las experiencias desarrolladas en el país, a partir de procesos de negociación colectiva, concertación y diálogo social han contribuido a expandir la participación de los actores sociales en diversas instancias y planos. En la mayor parte de los programas de capacitación y formación profesional se verifica una participación activa de los actores sociales y generalmente estas modalidades de participación se han encauzado por medio de estructuras institucionalizadas en todos los niveles (con alcances nacional, sectorial y empresarial).

En términos generales, la valoración de las experiencias de participación de los actores en las estructuras, procedimientos y procesos vinculados con la formación profesional resulta altamente positiva. Quizás uno de sus valores intrínsecos es su proyección democratizadora de las relaciones laborales, constituyendo verdaderos procesos de acceso a la información, de trato entre las partes, de negociación y celebración de acuerdos y de cooperación entre los actores sociales. Al mismo tiempo que se incrementa el compromiso del sindicato en el cogobierno de la crisis, la participación ofrece alternativas que, de otra forma, queda-

---

rían circunscritas a la iniciativa unilateral del empleador. Por eso, la participación representa una instancia de acceso a los procesos de decisión que afectan directamente las condiciones de empleo, de trabajo, y la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

Consideramos que las constataciones y apreciaciones realizadas permiten poner el acento en la importancia que asume el encausamiento de políticas y prácticas activas que promuevan, apoyen y multipliquen las oportunidades de todas las personas, cualquiera sea su edad, sexo, condición o clase social, de materializar el legítimo derecho que les asiste a acceder a un nivel cada vez más adecuado de educación, así como a capacitarse y formarse profesionalmente a lo largo de su vida, en un proceso permanente y sostenido.

En esta perspectiva, el fomento de la negociación colectiva, el diálogo social, la concertación y la participación como instancias de desarrollo y articulación de acciones formativas habrá de permitirle a los trabajadores, la obtención de calificaciones profesionales y laborales que coadyuvarán a su desempeño en actividades productivas que, en virtud de progreso técnico continuo, demandan mayores y mejores conocimientos y habilidades.



---

Este documento  
se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones de Cinterfor  
en Montevideo, diciembre de 2000

