



El papel de los agentes sociales en el desarrollo de la formación profesional en los países «en transición»¹



Jean-Marie Luttringer
 Director de CIRCE,
 Derecho y Políticas
 de Formación
 Profesor agregado
 de la Universidad de
 París X-Nanterre

Introducción

El desarrollo económico y social de los países europeos viene determinado en gran medida por el nivel de las cualificaciones profesionales de los hombres y las mujeres que constituyen lo que se denomina convencionalmente sus recursos humanos. La calidad de los sistemas de formación profesional inicial y continua es en sí una condición para la adquisición de la cualificación por parte de los trabajadores. Esto puede decirse tanto de los países miembros de la Unión Europea como de los países «en transición» desde una economía planificada hacia la economía de mercado.

Pero, ¿cuáles son las condiciones que dan la eficacia de los sistemas de formación profesional, esto es, su capacidad para responder de forma flexible tanto a la demanda de formación y cualificación de las personas como a la de las empresas? Es evidente que esta cuestión permite diversas respuestas. En el marco de este breve artículo nos ceñiremos a una única: la participación de los propios protagonistas en la regulación de los sistemas de formación profesional. Los agentes sociales, por los que entenderemos las organizaciones sindicales representativas de los asalariados y las organizaciones patronales representativas de los empresarios, constituyen dos de estos protagonistas claves.

¿Cuál es la idea que tienen los agentes sociales representativos a escala de la

Unión Europea de su propio papel, y cuál es la situación en los países «en transición»? Este artículo intentará dar elementos de respuesta a estas dos cuestiones. El autor se ha basado para ello en algunos trabajos en cuya elaboración ha tenido ocasión de participar en calidad de experto: los de las medidas de apoyo al Diálogo social sobre la formación profesional (CES, CEEP, UNICE, DGXXII) y los estudios efectuados por el Colegio consultivo de la Fundación Europea de la Formación de Turín.

Un esquema del Diálogo social sobre la formación dentro de la Unión Europea

El Diálogo social sobre la formación es una realidad en los países miembros de la Unión Europea. Sin embargo, adopta una gran diversidad de formas. Las cuestiones fundamentales son muy conocidas: ¿cómo organizar el acceso a la formación permanente para todos? ¿cómo garantizar su financiación y cómo reconocer las competencias adquiridas? estas cuestiones plantean toda una serie de problemas jurídicos, económicos y organizativos, que los países miembros de la Unión Europea resuelven en función de su propia cultura concreta. La diversidad de las respuestas es función de la organización centralizada o descentralizada del Estado, del poder de las organizaciones sindicales de trabajadores, del grado de au-

El Diálogo social sobre la formación profesional constituye una realidad en los países miembros de la Unión Europea. Mediante sus posiciones comunes, los agentes sociales europeos han elaborado una doctrina común relativa al tema de la formación profesional. Los agentes sociales en los países en transición están aún a la búsqueda de su identidad y su representatividad. Pero sean cuales sean estas dificultades, la formación profesional constituye indiscutiblemente un excelente ámbito para la práctica del Diálogo social.

1) Este texto es exclusiva responsabilidad de su autor, si bien se basa en trabajos del Diálogo social europeo, en particular el compendio «Innovación y diversidad de las prácticas del Diálogo social sobre la formación». Se ha inspirado asimismo en las reflexiones efectuadas por un grupo de trabajo creado por la Fundación de la Formación Profesional, de Turín.



«(...) los agentes sociales europeos han recorrido de facto el camino que va del simple reconocimiento a la institucionalización de su papel. Se han ganado ya el derecho a tomar parte en diversas instancias consultivas europeas, y han participado en proyectos de concertación y negociación a escala comunitaria.»

tonomía de los agentes sociales frente al Estado, de las fronteras y los nexos entre la formación profesional inicial y la formación continua... De todas formas, en la gran mayoría de los países se considera necesaria la participación activa de los agentes sociales en la regulación de este ámbito, ya sea a escala de la empresa, de los grupos profesionales o a escala nacional interprofesional.

El diálogo social sobre la formación también tiene carta de ciudadanía a escala de la Unión Europea. Entre el Tratado de Roma y el tratado de Maastricht, los agentes sociales europeos han recorrido de facto el camino que va del simple reconocimiento a la institucionalización de su papel.

Los agentes sociales europeos se han ganado ya el derecho a tomar parte en diversas instancias consultivas europeas, y han participado en proyectos de concertación y negociación a escala comunitaria. De estas actividades han surgido, por un lado, las Posiciones Comunes elaboradas en el marco del Diálogo social, y por otro, el Acuerdo del 31 de octubre de 1991 sobre el futuro de la política social comunitaria, incluido en el Protocolo Social anexo al Tratado de la Unión Europea.

Los protagonistas de este diálogo, reconocidos por la Comisión Europea, son la Unión de las confederaciones de la industria y los empresarios de Europa (UNICE), el Centro europeo de empresas con participación pública (CEEP) y la Confederación europea de sindicatos (CES).

Los agentes sociales han acordado ocho «Posiciones Comunes» relativas a la enseñanza y la formación. El Diálogo social sectorial también ha analizado este tema (en particular para los sectores del comercio minorista y de la limpieza industrial).

Las Posiciones Comunes sobre la enseñanza y la formación se centran en los temas siguientes:

- La formación y la motivación, la información y la consulta (1987);
- La enseñanza básica, la formación inicial y la formación profesional de adultos (1990);

- La transición de la escuela a la vida adulta y profesional (1990);
- Las modalidades que pueden permitir el acceso eficaz más amplio posible a la formación (1991);
- Las cualificaciones profesionales y su validación (1992);
- Las mujeres y la formación (1993);
- Las futuras intervenciones de la Unión Europea en el ámbito de la formación profesional y la función de los agentes sociales en este campo (1994);
- La contribución de la formación profesional en la lucha contra el paro (1995);

En estas Posiciones Comunes, los agentes sociales resaltan que la inversión en la enseñanza y la formación es una condición de la competitividad. Estos esfuerzos de inversión exigen un compromiso de todas las partes interesadas: el Estado, las empresas y las personas individuales.

No obstante, el compromiso de todos presupone una repartición clara de las responsabilidades de cada uno. Así, la enseñanza básica y la formación profesional inicial corresponden a la competencia de los poderes públicos. Estos debieran sin embargo, en mucho mayor grado que actualmente, vincular en dichas tareas a los agentes sociales, para garantizar mejor la coherencia entre estas formaciones y las necesidades de la economía, de las empresas y de los trabajadores.

Debe cederse un papel importante al aprendizaje y a la formación alterna, así como a la inserción profesional de los jóvenes y a la transición de la escuela a la vida activa, ámbitos todos en los que los empresarios y los sindicatos o los representantes de los trabajadores deben desempeñar un papel decisivo. Es evidente que el aprendizaje, la formación alterna y la inserción profesional de los jóvenes exigen una movilización de recursos considerable por parte de las empresas (puestos de formación, acompañamiento pedagógico ...). En los casos en que las condiciones materiales no dependen de medidas económicas decididas por los poderes públicos, aquéllas debieran quedar definidas de forma idónea entre los agentes sociales. Se considera a los grupos profesionales como el marco correcto para aplicar las políticas de aprendizaje y de formación.



Con algunas variaciones, en función de los diversos agentes sociales europeos, la formación continua corresponde a la esfera de responsabilidades compartidas entre empresarios y trabajadores.

La empresa toma a su cargo las actividades de recualificación del trabajador al que da trabajo. Los poderes públicos o la empresa contratante se ocupan de la recualificación de trabajadores cuando éstos abandonan la empresa original. La financiación de la formación profesional continua por decisión de la empresa y de conformidad con sus necesidades corresponde al empresario. Los costes de la formación debieran poderse deducir en parte de la carga fiscal. Las horas de asistencia de los asalariados a medidas formativas también deben ser tema de acuerdo entre el empresario y el trabajador y/o sus representantes. Ha de ayudarse al trabajador que desee seguir una formación elegida por él, correspondiente a una necesidad de desarrollo personal y a su propio proyecto profesional, con medidas financiadas por los fondos públicos o con desgravaciones fiscales. Las ausencias o vacaciones de formación deben estar organizadas jurídicamente e ir en beneficio de los trabajadores.

Los agentes sociales europeos también han resaltado el importante papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el futuro de Europa. Es necesario fomentar todas las medidas adecuadas para apoyar a estas empresas, cuyos recursos son limitados, de suerte que puedan llevar a cabo las formaciones esenciales para su desarrollo y que, en la medida de lo posible, no se vean obligadas a limitar sus esfuerzos formativos en caso de dificultades económicas. Esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, desarrollando las oportunidades de formación para las PYME mediante nuevas cooperaciones a escala regional y sectorial, mediante la oferta de medios comunes de formación o la creación de nuevas asociaciones de colaboración con las grandes empresas y con los poderes públicos.

Mediante todas estas posiciones comunes, los agentes sociales han elaborado una doctrina común relativa al tema de la formación profesional.

Problemas y desafíos del Diálogo social sobre la formación en los países «en transición»

Para los países «en transición», el punto de partida para alcanzar el mismo objetivo de participación de los agentes sociales en el desarrollo de la formación profesional resulta radicalmente diferente.

Para empezar, la propia existencia y la representatividad de los agentes sociales plantea problemas en la fase actual de transición hacia la economía de mercado. Allí donde éstos existen, su autonomía frente al Estado no siempre está garantizada. La capacidad para ocuparse de las cuestiones relativas a la formación profesional presupone una cultura técnica específica, y este tema coincide con otras cuestiones que se consideran prioritarias y urgentes (empleo, poder adquisitivo, protección social...). Los programas de cooperación técnica relativos a la formación no siempre han otorgado al Diálogo social el puesto que corresponde a su importancia estratégica.

El surgimiento de los agentes sociales en estos países tiene lugar actualmente en el desfavorable contexto de una crisis económica y una transformación estructural. El desarrollo de la diferenciación social da lugar al desarrollo correlativo de una estructura social más diversificada y a la aparición de una multitud de intereses distintos, lo que tiene efectos sociales importantes y conduce a la relativa falta de consolidación de las estructuras organizativas de los agentes sociales.

En este contexto, la transición de una economía planificada hacia una economía de mercado no se puede realizar de forma inmediata, sino que corresponde a un proceso de transición más o menos largo y difícil, según la situación particular de cada país. En esta fase de transición sólo hay una cosa segura y «estable»: el propio hecho del cambio y la rapidez de las evoluciones. Se trata de una realidad innegable y que puede controlarse mejor, ya que las soluciones elegidas se hallan ancladas en valores y principios comunes. Por lo que respecta al papel de los agentes sociales y del Diálogo social

«Para los países «en transición», (...) la propia existencia y la representatividad de los agentes sociales plantea problemas en la fase actual de transición hacia la economía de mercado. Allí donde éstos existen, su autonomía frente al Estado no siempre está garantizada.»

«Los programas de cooperación técnica relativos a la formación no siempre han otorgado al Diálogo social el puesto que corresponde a su importancia estratégica.»



«Por definición, las organizaciones empresariales no existían en la antigua organización social. Así pues, en el nuevo contexto de una economía de mercado, hace falta «inventárselas». (...) En cuanto a los sindicatos de trabajadores, el problema no es de su «invencción», sino el de su reorientación hacia la acción económica y social, y el de su representatividad.»

«(...) la formación profesional es un ámbito excelente para que los agentes sociales, si se les reconoce competencia jurídica y se apoya su competencia técnica, puedan simultáneamente practicar y aprender el Diálogo social y facilitar las reformas de la formación, en particular dentro de organismos tripartitos.»

en una economía de mercado, estos principios son bien conocidos: el pluralismo es una garantía de eficacia y de democracia, los protagonistas autónomos de la sociedad civil deben poder contrarrestar el peso del Estado. Estos principios se aplican en consecuencia al papel de los agentes sociales en materia de formación profesional.

No obstante, las declaraciones de principios no eliminan las dificultades que han de afrontar las organizaciones empresariales y los sindicatos de trabajadores para constituirse en fuerzas autónomas, representativas y dotadas de competencias claras y de la capacidad para asumir éstas, en particular en el campo de la enseñanza y la formación profesional. El proceso de constitución de las organizaciones empresariales y sindicales no discurre por los mismos caminos ni se enfrenta a los mismos obstáculos que en Occidente.

Por definición, las organizaciones empresariales no existían en la antigua organización social. Así pues, en el nuevo contexto de una economía de mercado, hace falta «inventárselas». Pero esta tarea no es nada fácil. Han de resolverse problemas de orden económico y organizativo. El número de empresarios privados depende de los avances en el proceso de privatización de las empresas estatales, y también de la creación de nuevas empresas privadas. Sin embargo, incluso en los países que están desarrollando un sector privado, las organizaciones de empresarios aún no disfrutan de la representatividad que sería deseable. Los pequeños empresarios privados destinan sus energías a gestionar sus empresas y a competir en el mercado, y apenas pueden dedicarse a funciones de regulación general del mercado de trabajo y de la formación, dentro de una organización empresarial. En cuanto a los directivos de las empresas estatales, que siguen siendo numerosos, su independencia frente al Estado y a las organizaciones sindicales de la empresa es demasiado débil y no les permite desempeñar un papel clave en las organizaciones empresariales autónomas. A falta de organizaciones empresariales autónomas y representativas, algunos países han optado por hacer obligatoria la adhesión de los empresarios a las cámaras de comercio y confiarles prerrogativas en materia de formación profesional.

Esta opción, dictada por los imperativos de la fase de transición, apenas se halla sin embargo conforme con las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que insiste en la autonomía de los agentes sociales.

En cuanto a los sindicatos de trabajadores, el problema no es el de su «invencción», sino el de su reorientación hacia la acción económica y social, y el de su representatividad. En efecto, podemos observar un incremento considerable del número de sindicatos de diferentes niveles, debido a nuevas creaciones o a la escisión de sindicatos ya existentes. La tasa de sindicalización tiende a la baja, si bien sigue siendo importante en el sector estatal. En el sector privado, y sobre todo en la pequeña empresa, su influencia es muy escasa. Lo mismo podemos decir de las grandes empresas privadas de capital extranjero. Sólo la existencia de organizaciones empresariales del sector privado podría dar sentido a la acción económica y social de los correspondientes sindicatos de trabajadores, y conducir a su reagrupación y representatividad en los sectores profesionales respectivos.

Esta situación fáctica hace plantearse la cuestión de si, teniendo en cuenta la urgencia de las reformas necesarias en el ámbito de la enseñanza y la formación, debemos esperar al surgimiento de agentes sociales capaces de resolver los problemas existentes, o bien si deben efectuarse las reformas sin su participación. Una cuestión fundamental, a la que debemos responder que la formación profesional es un ámbito excelente para que los agentes sociales, si se les reconoce competencia jurídica y se apoya su competencia técnica, puedan simultáneamente practicar y aprender el Diálogo social y facilitar las reformas del sistema formativo, en particular actuando dentro de organismos tripartitos.

En efecto, el tripartitarismo es la forma de regulación social emergente en la fase actual de transición de los países mencionados. A falta de una suficiente autonomía por parte de los agentes sociales, el Diálogo social se organiza a tres bandas y bajo la égida del Estado. La reforma de la enseñanza y de la formación profesional encuentra un lugar propicio en estos organismos, dado que el Estado



es y seguirá siendo de todas formas un protagonista fundamental de este ámbito, que no se ha privatizado totalmente en ninguno de los países. La mayoría de los países «en transición» han creado organismos tripartitarios del Diálogo social sobre la formación (por ejemplo en Polonia, Hungría y la República Checa). Así y todo, la cuestión antes mencionada de la representatividad de los agentes sociales continúa manteniéndose, aunque sea de forma atenuada. Además, el riesgo de absorción por el Estado es real, como también lo es la sensibilidad de los organismos tripartitarios a las vicisitudes políticas, más que a las económicas o sociales.

Si bien el tripartitarismo es correcto a escala estatal, no lo es a escala de la empresa, un lugar decisivo para la aplicación de la formación profesional continua, pero también para la inicial, en particular bajo la modalidad de formación alterna. Desde luego, en una empresa la decisión final corresponde al jefe de la misma. No obstante, el Diálogo social sobre la formación, adoptando la forma de la información, la consulta o la negociación colectiva, constituye una herramienta privilegiada para acompañar el proceso de transición que experimentan las empresas de estos países, ya que puede convertirse en un factor de motivación y de participación de los trabajadores.

De todas formas, no se deben subestimar los obstáculos: escasa representación de los trabajadores en las pequeñas empresas, ausencia de «cultura» y prácticas correspondientes a un Diálogo social en el contexto de la transición, sobre todo a escala de las empresas, participación débil o inexistente de los cuadros en la formación, dificultades para que los trabajadores expongan una demanda de formación, ausencia de marco jurídico que pudiese facilitar el papel de los representantes de los asalariados, y ausencia también de financiación.

Conclusiones: el Diálogo social y las «características comunitarias» («acquis communautaires»)

Los agentes sociales de los países «en transición» se hallan aún a la búsqueda

de su identidad y su representatividad. Están aprendiendo los mecanismos de la negociación colectiva y del Diálogo social en una sociedad democrática pluralista, factores que constituyen características comunitarias exigibles de los países candidatos a entrar en la Unión Europea. La formación profesional sólo supone para ellos un campo de actividad entre otros varios, y no siempre prioritario. Además, otros protagonistas se hallan legitimados para intervenir en este ámbito: el Estado, los ofertores de formación, los cuadros de las empresas y las familias.

Aun en ocasiones solemne, el reconocimiento de una facultad genérica de los agentes sociales para intervenir a través del Diálogo social en el ámbito de la formación no puede bastar. Hay que inscribir esta facultad de intervención en los sistemas jurídicos de los países «en transición» (Código del Trabajo, ley sobre la formación profesional, ley sobre los sistemas de financiación...). La definición de un marco jurídico para la participación de los agentes sociales al respecto contribuirá a hacer ésta posible y eficaz.

No todos los países «en transición» presentan hoy en día un ámbito uniformemente propicio que permita el surgimiento de iniciativas voluntaristas para desarrollar el Diálogo social sobre la formación. Ello depende de la historia, del tamaño y el tejido económico y social de los países. Los países PHARE, cuyo objetivo es la adhesión a la Unión Europea, debieran sin duda alguna conceder la prioridad adecuada a este objetivo. Sean cuales sean las dificultades de este proceso, la formación profesional constituye indiscutiblemente un excelente ámbito para la práctica del Diálogo social. No son temas polémicos lo que faltan. El acceso de los trabajadores a la formación, la asignación de los recursos, la orientación profesional, la validación y el reconocimiento de cualificaciones, los medios y los métodos de formación, etc... Podría sin duda alguna establecerse una cooperación fructífera entre los agentes sociales de la Unión Europea y los de los países «en transición», para favorecer la construcción de sistemas de formación profesional eficaces e inscritos en los principios de la democracia económica y social.

«De todas formas, no se deben subestimar los obstáculos: escasa representación de los trabajadores (...), ausencia de «cultura» y prácticas correspondientes a un diálogo social (...), participación débil o inexistente de los cuadros en la formación, dificultades para que los trabajadores expongan una demanda de formación, ausencia de marco jurídico que pudiese facilitar el papel de los representantes de los asalariados, y ausencia también de financiación.»