

Anteproyecto de ley provincial para el financiamiento de la capacitación y formación profesional

Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región
Octubre de 2003

CONSIDERANDO:

Que la formación continua y permanente es una condición para el mejoramiento de las condiciones de vida en el trabajo de progreso personal de los trabajadores; que la formación de los trabajadores en actividad es una condición internacionalmente reconocida para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas, y un factor de localización de las inversiones; que la abundancia de mano de obra calificada hace más eficiente el funcionamiento de los mercados de trabajo internos, locales y regionales porque favorece la movilidad de la mano de obra dentro de la empresa, entre sectores y regiones, y reduce el período de desempleo friccional; que un instrumento de financiamiento financiero se justifica adicionalmente por la necesidad de reforzar la formación tecnológica en escuelas técnicas y medias de la Provincia de Santa Fe; que es necesario ofrecer a los jóvenes que desertan de la educación secundaria, o que egresan sin titularización, oportunidades de capacitación para el ejercicio de una actividad laboral; que los beneficios de la capacitación y formación trascienden a las empresas y trabajadores para incluir también a muchos otros sectores de toda la sociedad; que el proceso de formación en la Provincia de Santa Fe tendría un fuerte impulso si un instrumento de financiamiento estuviese a disposición de empresas, trabajadores, población en general e instituciones de capacitación laboral.

POR ELLO, El Gobernador de la Provincia suscribe el siguiente proyecto de ley para la capacitación laboral y formación profesional:

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. Promuévase el Sistema de Capacitación Laboral y Formación Profesional en la Provincia de Santa Fe, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo y reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores, y contribuir a la productividad y competitividad de las empresas y la economía provincial. [1]

ARTÍCULO 2. Serán beneficiarios del sistema todos los trabajadores en actividad del sector privado y de empresas públicas.

ARTÍCULO 3. Se entiende por trabajador a los efectos de la presente ley a toda persona en situación de dependencia laboral bajo cualquier forma de contratación en empresas privadas y públicas. [2]

TÍTULO II: DE LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN

ARTÍCULO 4. Se entenderá por capacitación laboral y formación profesional el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar los niveles de conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores, generar oportunidades a las empresas para incrementar la productividad y competitividad, procurar la adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía provincial, y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. [3]

ARTÍCULO 5. Los gastos de programación e implementación de las actividades de capacitación laboral y formación profesional contempladas en el Título IV serán de responsabilidad de las empresas y darán lugar a las obligaciones y exenciones que señala el presente texto legal.

ARTÍCULO 6. Los trabajadores afectados a acciones de capacitación mantendrán íntegramente sus remuneraciones cualquiera fueren los horarios de capacitación y estarán cubiertos por las disposiciones legales referentes a accidentes y enfermedades de trabajo.

Las horas destinadas a capacitación fuera de los horarios de trabajo no darán derecho a remuneración extraordinaria para los trabajadores operativos a menos que así sea expresamente convenido entre la empresa y los trabajadores o voluntariamente reconocido por la empresa. Sin embargo, las remuneraciones extraordinarias convenidas por este concepto no serán consideradas gastos de capacitación a los efectos del artículo 7. [4]

Los trabajadores tendrán el derecho de adherirse libremente a las actividades de capacitación programadas por las empresas fuera de los horarios de trabajo. [5]

TÍTULO III: DE LAS OBLIGACIONES Y SU TRATAMIENTO FISCAL

ARTÍCULO 7. Todas las empresas están obligadas en cada año calendario a invertir uno por ciento (1%) de la masa salarial anual en el desarrollo de recursos humanos. Quedan excluidas del concepto de masa salarial las remuneraciones correspondientes a los propietarios (personas individuales o socios), gerentes y subgerentes de las empresas. [6]

De no cumplimentar totalmente con esta obligación, las empresas aportarán ese monto, o las diferencias que correspondieren, a un Fondo Provincial de Formación de la Mano de Obra cuya aplicación es materia del Título VI.

A efectos de los párrafos anteriores, las empresas deberán presentar una documentación conteniendo el programa ejecutado de capacitación y un detalle justificado de los gastos incurridos por programa. Dicha solicitud deberá ser aprobada, observada o rechazada, conforme a las normas que establezca la autoridad de aplicación.

Los gastos de capacitación de gerentes, subgerentes, jefes o subjefes de departamentos no serán considerados para el cálculo del 1% como así tampoco cualquier gasto de capacitación que tenga lugar en el exterior.

Las obligaciones que se deriven de la presente ley serán materia de franquicia tributaria de la masa de impuestos provinciales que afectan a las empresas.

TÍTULO IV: DE LOS GASTOS DE CAPACITACIÓN LABORAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

ARTÍCULO 8. Serán admisibles como gastos de capacitación laboral y formación profesional aquellos que las empresas incurran con ocasión de programas que desarrollen por sí mismas o que contraten con universidades públicas, escuelas técnicas y medias, institutos de educación terciaria, colegios profesionales, centros de formación técnica y otros organismos de capacitación laboral y formación profesional oficialmente reconocidos.

Los gastos admisibles son aquellos reconocidos en los artículos 9, 10, 11 y 12 siguientes.

ARTÍCULO 9. Serán considerados gastos directos internos de capacitación y formación profesional con ocasión de programas que las empresas desarrollen por sí mismas a los siguientes:

- a) Los costos de formación de instructores internos de las empresas.
- b) Las remuneraciones adicionales, voluntariamente convenidas por la empresa, a los instructores internos por el tiempo dedicado a la capacitación y formación profesional de los trabajadores, aprendices o instructores de instituciones de capacitación oficialmente reconocidas en situación de pasantía aceptadas por las empresas. [7]
- c) Los gastos de adquisición de material pedagógico y didáctico exclusivamente dedicados a fines de capacitación y formación profesional, a menos que no se trate de bienes amortizables.
- d) Los gastos de alquiler de instalaciones, material pedagógico y didáctico exclusivamente dedicados a fines de capacitación y formación profesional.
- e) Los gastos de diseño, creación o traducción de material pedagógico o didáctico.
- f) Los costos por trámites de certificación por organismos competentes de competencias laborales adquiridas en los procesos de capacitación y formación profesional si así fuese requerido por los trabajadores capacitados

ARTÍCULO 10. Serán considerados gastos directos externos de capacitación y formación profesional a los siguientes:

- a) Los costos de formación convenidos y pagados a las instituciones de capacitación oficialmente reconocidas.
- b) El reembolso de los gastos de capacitación efectuados por los trabajadores con instituciones de capacitación oficialmente reconocidas, que hayan sido aprobados por la empresa.
- c) Las licencias de capacitación y formación profesional a tiempo completo autorizadas por la empresa, ejercidas en instituciones de capacitación o pasantías en otras empresas.

ARTÍCULO 11. Serán considerados gastos indirectos de capacitación y formación profesional a los siguientes:

a) Los gastos incurridos para celebrar un acuerdo entre empresas y trabajadores de empresas o sindicatos para realizar acciones programadas de capacitación y formación profesional hasta el límite que imponga la reglamentación de la presente ley.

b) Los gastos relacionados con la programación de la capacitación laboral y formación profesional prestados por recursos internos de la empresa o por asesoría externa, debidamente justificados y hasta el límite que imponga la reglamentación de la presente ley.

ARTÍCULO 12. Serán también gastos indirectos de capacitación y formación profesional a los siguientes:

a) Las cesiones de equipos y herramientas por su valor de mercado u otras instalaciones por su tasación fiscal a una institución pública oficialmente reconocida que preste servicios de capacitación laboral y formación profesional.

b) Las cuotas periódicas, contribuciones o donaciones extraordinarias en efectivo o especie que las empresas realicen a Consejos de Capacitación y Formación Profesional, Talleres Ocupacionales u otras instituciones con representatividad empresarial y sindical conjunta, reconocidas oficialmente por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe para concertar y programar actividades de capacitación y formación profesional en sectores, localidades o regiones. [8]

ARTÍCULO 13. El Poder Ejecutivo Provincial determinará, a través de la reglamentación, los conceptos y formas de imputación de los gastos enunciados en los artículos precedentes, pudiendo fijar topes, condiciones y procedimientos para el cálculo de la relación entre gastos de capacitación y la masa salarial.

TÍTULO V: DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

ARTÍCULO 14. Las empresas que infrinjan las disposiciones de la presente Ley, su reglamentación o las resoluciones que emanen de la autoridad de aplicación, serán pasibles de una multa cuyo cálculo será materia de la reglamentación de la presente ley.

Igualmente, la reglamentación indicará la responsabilidad inherente al acto que correspondiese al Contador Público Nacional que certifique la documentación exigida por la presente ley.

TÍTULO VI. DE LAS AUTORIDADES DE APLICACIÓN

ARTÍCULO 15. Créanse el Consejo Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional como autoridad de aplicación de esta Ley en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Santa Fe y la Dirección Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional como secretaría ejecutiva de ese Consejo.

Los gastos operativos del Consejo y la Dirección serán atendidos con recursos presupuestarios del Ministerio de Educación y Cultura. [9]

ARTÍCULO 16. El Consejo Provincial estará presidido por el Ministro de Educación y Cultura y contará con la integración de representantes de Consejos Locales y Regionales de la Provincia, instituciones similares con representación conjunta de empresarios, trabajadores o municipios/comunas, Universidades de la Provincia de Santa Fe y representantes de organizaciones de ámbito provincial de empresarios, trabajadores y docentes.

ARTÍCULO 17. Serán funciones del Consejo Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional:

Definir las funciones de la Dirección Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional.

Diseñar políticas de capacitación laboral y formación profesional.

Promover una cultura de capacitación laboral y formación profesional entre empresarios y trabajadores.

Estimular a empresarios y trabajadores a responsabilizarse por la capacitación y la formación en estrecha vinculación con las instituciones educativas, promoviendo la constitución de Consejos locales o regionales de Capacitación Laboral y Formación Profesional o instituciones similares de representación conjunta de actores sociales y autoridades locales.

Definir las funciones reconocidas a las instituciones señaladas en el inciso anterior con arreglo a criterios de autonomía y coordinación en el Sistema Provincial. [10]

Proponer las medidas necesarias para un potencial mejoramiento y/o modificación del Sistema Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional instituido por la presente ley.

Administrar la aplicación de los recursos e intereses del Fondo Provincial de Formación de la Mano de Obra a programas de capacitación laboral dirigidos a trabajadores jóvenes desocupados, mujeres jefas de hogar, discapacitados y otras fracciones de la población que lo necesiten por la precariedad de sus condiciones de vida, adquisición de equipamiento para escuelas técnicas y medias carenciadas y programas de certificación de calificaciones adquiridas en el trabajo. Los recursos del Fondo serán aplicados con arreglo a criterios regionales de representatividad, equidad y solidaridad, considerando el mérito de proyectos propuestos por organizaciones de la sociedad civil o por la Dirección Provincial de

Capacitación Laboral y Formación Profesional.

Velar por las pautas de calidad y reconocimiento de los conocimientos y competencias desarrollados en la formación técnica, continua y ocupacional que conduzcan a un mejor funcionamiento de los mercados provincial, locales y regionales de trabajo. [11]

Producir información cuantitativa de base que sirva a las instituciones sociales componentes del Sistema Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional para la identificación, programación y ejecución de conocimientos y competencias para el futuro.

Elaborar para la difusión pública una memoria anual de actividades, recursos ingresados y aplicados.

Invitar a las instituciones de capacitación laboral oficiales y privadas, organizaciones de empresarios y sindicatos, Universidades, organizaciones no gubernamentales, Consejos Locales o Regionales de Capacitación Laboral y Formación Profesional, Talleres Ocupacionales y toda otra institución civil u oficial a la formulación de propuestas para el mejoramiento y aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 18. La presente Ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero del año 200??. [12]

[1] Comentario: La estructura y relaciones entre los componentes del sistema quedan indicados en el Título VI.

[2] Comentario: La primera parte de este artículo abre la posibilidad de incluir en actividades de capacitación a cualquier persona que esté trabajando en condiciones “reales” de dependencia, aún aquellas en período de prueba. A diferencia de otros textos legales, la formulación excluye a los propietarios de empresas (personas individuales o socios, trabajen o no en la empresa), gerentes y subgerentes.

[3] Comentario: La redacción del artículo da cabida al desarrollo de las competencias específicas sectoriales y las competencias transferibles (básicas y generales) requeridas por los mercados segmentados y global de trabajo

[4] Comentario: Este párrafo se propone terciar en un tema que es un obstáculo para la capacitación masiva. La capacitación beneficia a empresas, sociedad y trabajadores y la cuestión es cómo debiera repartirse el financiamiento de la capacitación. Los trabajadores argentinos no podrían cubrir los costos de capacitación de sus bolsillos, en particular cuando la capacitación es tan específica que no favorece el desarrollo de competencias transferibles a otras situaciones de trabajo.

Sin embargo, en la medida que los trabajadores aumentan sus conocimientos y competencias, un activo personal se acrecienta. Su contribución al financiamiento consistiría, entonces, en el aporte de su tiempo libre a actividades de capacitación en tanto que los costos directos e indirectos de capacitación contemplados en el texto legal serían a cargo de las empresas.

Sin embargo, queda contemplada la posibilidad que por vía voluntaria o de negociación individual o colectiva se resuelvan las tensiones que se construyen alrededor del pago de las horas de capacitación; al tiempo que se pone un límite a demandas expresadas a menudo por trabajadores o sindicalistas de que toda la capacitación debiera ocurrir en el horario de trabajo o que, en su defecto, debieran pagarse horas extraordinarias.

Si por vía voluntaria o de negociación individual o colectiva fuesen reconocidas remuneraciones extraordinarias a los trabajadores por su participación en actividades de capacitación, esos adicionales no estarían contenidos en la franquicia tributaria pero deberían considerarse costos laborales de las empresas para el cálculo del impuesto a las utilidades.

[5] Comentario: La capacitación fuera del horario de trabajo no debiera ser obligatoria para los trabajadores. La libre adhesión a esa actividad requiere ser la expresión del desarrollo de una cultura general de educación.

[6] Comentario: Este párrafo puede ser objeto de otra redacción que considere la gradualidad en su aplicación, esto es, la obligación puede alcanzar 0,5% en el primer año, 0,75% en el segundo año y 1% en el tercer año. Esta gradualidad permitiría a las empresas programar sus gastos de capacitación y formación y a las instituciones de capacitación laboral acomodarse a las necesidades de capacitación y formación de los trabajadores.

[7] Comentario: Los incisos a) y b) del presente artículo procuran estimular el desarrollo de la capacitación en el trabajo.

[8] Comentario: El inciso b) está articulado con el Título VI. Los gastos de estas instituciones sociales (componentes del Sistema Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional) resultan de sus funciones de “punte” entre la demanda y la oferta de capacitación. Esos gastos están plenamente justificados, primero, porque están

sometidos al control directo de los constituyentes y; segundo, porque su aplicación directa a los programas locales o regionales de capacitación laboral y formación profesional minimiza las filtraciones administrativas. Sigue de aquí que los constituyentes de esas instituciones sociales, así como los organismos superiores del Sistema Provincial, están en condiciones de evaluar la relación beneficios sociales-costos sociales con adecuados indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad.

[9] Comentario: El objetivo del párrafo es evitar “filtraciones” desde la masa acumulable de recursos como resultado de la aplicación de la presente ley hacia actividades administrativas públicas. Consecuentemente, los recursos presupuestarios para atender los gastos del Consejo y la Dirección Provinciales debieran resultar de la reasignación de gastos internos del presupuesto educativo.

[10] Comentario: Estos Consejos o instituciones debieran tener personalidad jurídica de manera de no actuar como unidades administrativas de ejecución; al contrario, la autonomía implícita en la personalidad jurídica dotaría de dinámica al Sistema Provincial en tanto permitiría asumir iniciativas en el campo de la capacitación y la formación y, cuando sea necesario, celebrar acuerdos con otros componentes del Sistema Provincial, con otras instituciones en el ámbito nacional, e incluso con el Consejo Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional cuando se trate de definir derechos, obligaciones y responsabilidades en la aplicación de los recursos señalados en el inciso 6.

[11] Comentario: El inciso se refiere a la formación técnica de jóvenes, formación continua de trabajadores en actividad y formación ocupacional de desempleados.

[12] Los signos de pregunta se justifican por la incertidumbre del año de aprobación de la presente ley. En adición, las empresas necesitan un período de antelación para programar los gastos de capacitación y formación.