

I. Introducción

La Recomendación N° 195 sobre Desarrollo de recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, ha reemplazado a la N° 150 que había sido adoptada en 1975, junto al Convenio que todavía rige la materia.

El estudio del nuevo instrumento resulta de interés por variados motivos. En primer lugar, por responder a un proceso de revisión y actualización normativa en el cual está embarcada la OIT desde hace ya varios años, vertiente de indagación sobre la que se intenta dar cuenta en el capítulo II del presente libro.

En segundo lugar, la Recomendación presenta una serie de novedades desde el punto de vista de los temas y enfoques en formación profesional, sobre los cuales es imperioso investigar. A modo de breve enumeración, son ejes principalísimos del nuevo instrumento: el derecho a la formación profesional, el aprendizaje permanente, las competencias laborales, la certificación de las aptitudes y el trabajo decente.

Por otra parte, el debate en el sistema de doble discusión empleado para elaborar el instrumento ha sido pródigo en enseñanzas. Por un lado, debe definitivamente abandonarse la idea de que la formación es un terreno de fácil acuerdo entre los actores del mundo del trabajo; por el contrario, si bien comporta un elemento de común interés entre empleadores y trabajadores, no queda por ello al margen de las controversias que surgen en las relaciones laborales, y tampoco queda al margen de otros problemas que deben enfrentar los países. Como prueba de ello basta con recordar los avatares que en las discusiones tuvieron temas como la negociación colectiva y la deuda externa.

La adopción de un nuevo instrumento, supone, además, avizorar por dónde va la OIT en el abordaje de los problemas del mundo del trabajo. Así, la *mirada* de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación, y el aprendizaje permanente, permite verificar la importancia que para el organismo han tomado temas como las nuevas responsabilidades y el reparto de funcio-

nes entre el gobierno y los interlocutores sociales, el nuevo papel de la capacitación empresarial y del mercado, y el enfoque del trabajo decente. No se trata solamente de enfoques de algún modo novedosos en el discurso de la OIT, sino que además, adquieren dimensión normativa.

Hay un último aspecto que no debe soslayarse en esta introducción. Sobre el final del trabajo, se plantean algunos problemas (no sólo) interpretativos, que se suscitan como consecuencia de adoptar una Recomendación que accede a un Convenio Internacional que ya cuenta con veintinueve años de aprobado. No es sencilla la tarea de armonizar ambas disposiciones, separadas por un tiempo que parece excesivo. Parece existir allí el germen de futuros desafíos para la OIT y para los gobiernos e interlocutores sociales.

En síntesis, la Recomendación N° 195 presenta un interés que excede, a nuestro juicio, el que meramente pueda provocar la formación, el aprendizaje y la orientación profesional en el actual momento histórico.

Si además del conocimiento del nuevo instrumento y de las novedades que comporta, este libro puede motivar a alguna otra reflexión en el lector sobre la compleja cuestión –ética y normativa, tan bien sintetizada en el concepto de trabajo decente– de las formas de regular el trabajo humano en el ámbito internacional (que no es otra cosa que hablar de la función de la OIT), se habrá cumplido buena parte del objetivo del autor de estas líneas.

Es que la formación profesional, por involucrar los intereses de las personas, de las empresas y de la sociedad toda, tiene esa característica –ya señalada desde otra publicación de Cinterfor/OIT– de ser “hipertextual”, en tanto se vincula con multiplicidad de aspectos de la vida laboral y social, lo cual no la hace encasillable en una sola dimensión.

II. La política de la OIT sobre revisión de normas internacionales, con especial referencia a las Recomendaciones sobre formación

II.1 Problemas y entredichos de política normativa

1. En un artículo publicado hace unos años, Bartolomei de la Cruz,¹ ante el advenimiento de cierta tendencia al debilitamiento de las actividades normativas en todos los niveles, se interrogaba si estábamos asistiendo a un *aggiornamento* o decadencia de la normativa internacional en materia laboral. Y respondía, con las palabras del informe del Director General de la época: “no tenemos que buscar muy lejos para comprobar que la necesidad de la actividad normativa es tan grande como siempre: basta con pensar en los problemas inéditos que la adopción de nuevas tecnologías está planteando en materia de seguridad e higiene o de respeto de la vida privada de los trabajadores”. La discusión tiene ya varios años y la OIT, según se verá, no sólo no ha quedado al margen de los debates generados entre posturas muchas veces difíciles de conciliar, sino que, muy por el contrario, ha sido el escenario internacional de ese complejo entredicho.

En el caso de la OIT hay todavía un perfil que agrega mayor dificultad a la cuestión, ya que se solapa con la insoslayable e incuestionable necesidad de encarar algunos problemas que presenta su *política normativa*. A modo de sucinta enumeración deben citarse como temas más recurridos: a) la actualización de las normas internacionales del trabajo que dejaron de responder a la realidad social y productiva; b) las dificultades de los países miembros para la ratificación de

1 Bartolomei de la Cruz, Héctor, “El derecho social internacional: ¿aggiornamento o decadencia?”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, N° 13, enero-marzo 1994, p. 65.

algunos convenios y de implementar las recomendaciones; y por último, c) convenios o recomendaciones que continúan vigentes pese a existir normas posteriores sobre las mismas materias.

2. Pero la atención por la pertinencia de las normas emanadas de la Conferencia no se agota en la sola verificación de su actualidad en lo económico y lo social, o en la eventual yuxtaposición de soluciones normativas en diverso tiempo sobre las mismas cuestiones. En efecto, optar por un convenio o una recomendación significa *ab initio*, una decisión que compromete, entre otras cosas, la efectividad futura de la norma, aspecto que bien advirtió el constituyente cuando prescribió que “cuando la Conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, tendrá que determinar si dichas proposiciones han de revestir la forma: a) de un convenio internacional, o b) de una recomendación, si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio”.

3. Las técnicas y mecanismos de contralor de las normas no están ajenos a estos problemas y entredichos.

Desde el punto de vista procedimental, es sustantivo verificar la actualidad y el ajuste de las disposiciones constitucionales relativas al examen por los órganos de contralor de los instrumentos adoptados por la Conferencia y no ratificados (artículo 19°); de la aplicación de los convenios ratificados (artículos 24°, 25° y 26°); y aun de las prácticas adoptadas por el Consejo de Administración. Todos estos aspectos se encuentran sometidos a una reflexión sobre las “mejoras de las actividades normativas” en un documento reciente de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, de noviembre de 2003.²

4. Para completar el panorama de la problemática y el debate generado sobre la validez y pertinencia de los instrumentos internacionales, no debe soslayarse el oscilante juego de universalidad/flexibilidad, dos polos entre los que se sitúa la actividad normativa, y que se traduce, en el segundo de los casos, en mecanismos que permiten el desarrollo de técnicas muy diversas para dotar a los convenios y recomendaciones de un elemento de progresividad en su aplicación.³

2 GB.288/LILS/1.

3 Servais, J. M., “Flexibilidad y rigor de las normas internacionales del trabajo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 105/86, N° 2, p. 263.

La preocupación de la OIT en torno al conjunto de estos temas tiene, en el proceso de revisión de normas, uno de sus procedimientos más empleados, y ello no sólo en el pasado reciente. A rastrear el itinerario de este proceso se dedican los siguientes capítulos, con especial referencia a las recomendaciones sobre formación profesional.

II.2 El proceso de revisión de normas en la OIT: continuidad y diferencia

5. La revisión normativa ha sido motivo de preocupación muy temprana de la OIT, que ya en 1922 había reparado en la importancia de acordar procedimientos que aseguraran la preparación adecuada de los temas, la reflexión y el debate, introduciendo el procedimiento de doble discusión.

En cuanto a la actualización normativa, en principio se pretendió transitar a través de procedimientos establecidos en los propios convenios, mediante cláusulas que permitían que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentara memorias sobre la aplicación de dichos convenios y sugiriera, en su caso, la revisión o modificación de los mismos. Esta cuestión se encuentra regulada actualmente por el Convenio N° 116 (1961), sobre revisión de los artículos finales, más una regulación específica sobre revisión prevista en los artículos 11° del reglamento del Consejo y 44°-45° del reglamento de la Conferencia.

También tempranamente, hacia 1929, se planteó la posibilidad de derogar un convenio que hubiera devenido obsoleto, mecanismo que ese momento no fue posible implementar por considerarse que “fundando [la Conferencia] su decisión en la concepción contractual de los convenios, concluyó que no tenía competencia para ello [...] los convenios constituyen verdaderos contratos entre los Estados que los han ratificado y la Conferencia no podría dejar sin efecto las obligaciones generadas por estas ratificaciones”.⁴ En el tiempo presente, el obstáculo sustantivo indicado podría superarse, de contar con ratificaciones suficientes, la enmienda a la Constitución adoptada en 1997, que se agrega como anexo al presente trabajo.

Pero hay otras alternativas a esta solución extrema. En concreto, uno de los problemas más comunes de los ordenamientos jurídicos nacionales, como es el

4 Humblet, M.; Zarka-Martres, M., “La política normativa de la OIT”, en el vol. *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, J. C. Javillier (Dir.) VV.AA., OIT, 2002, p. 6.

relativo a la proliferación normativa sobre una misma materia, ha sido relativizado por el mecanismo ya mencionado de las cláusulas finales de los convenios, empleado a partir de 1929. En adelante, la adopción de un nuevo convenio que determine la revisión de uno anterior sobre la misma materia, comportará la denuncia inmediata de la anterior normativa internacional, que dejará de estar abierta a la ratificación, pero seguirá, no obstante, siendo derecho positivo para aquellos países miembros que hayan ratificado el convenio anterior pero no así el revisor.

6. Además de este necesario deslinde e inevitable disyunción entre convenios que se solapan en sus soluciones –y que la mayoría de las veces no resultan otra cosa que actualizaciones de viejos problemas (pero que también pueden implicar la adopción de enfoques absolutamente contradictorios a los previstos en la normativa revisada)–, ha sido advertida por la OIT la necesidad de analizar caso por caso el conjunto de convenios y recomendaciones que ascienden, a junio de 2004, a 185 convenios y 195 recomendaciones.

La revisión de este complejo entramado normativo cumple, a su vez, más de un objetivo, puesto que tanto obedece a la idea de dotar de coherencia al sistema, como permite además verificar la pertinencia de los instrumentos vigentes, y hasta posibilita una indagatoria acerca de la posibilidad de encarar nuevos estudios y promover la actividad normativa futura.

Así se explica la secuencia de diversos *grupos de trabajo de revisión normativa* creados en los últimos años en el seno del Consejo de Administración, y se explican, asimismo, las continuas referencias y orientaciones en las memorias del Director General a la Conferencia, con los consecuentes debates tripartitos que generan, los que en definitiva resultan un material inestimable para apreciar el estado de situación de la política normativa de la OIT y de su futuro, de la necesidad de revisar ciertos instrumentos internacionales, y de las mejoras a introducir a los mecanismos de aplicación y control.

7. En particular, y a los efectos de este trabajo, importará el grado de incidencia y avance que ha tenido este proceso con relación a la validez y alcance de las recomendaciones como norma de derecho internacional, razón por la cual en el seguimiento de la evolución de la política de revisión normativa de la OIT se prestará una preferente atención a este tipo de instrumentos. Todavía, llegado el momento, se enfocará con mayor precisión a las recomendaciones sobre formación profesional, o más modernamente, sobre desarrollo de recursos humanos.

8. El origen próximo de la política de revisión se sitúa en los últimos años del decenio de los setenta, y seguir el curso que han tenido los análisis y debates desde ese momento no comporta una tarea estéril, sino que muy por el contrario, resulta una investigación pródiga en elementos altamente significativos sobre la discusión contemporánea vinculada a la regulación del trabajo humano.

El disparador más cercano del proceso fue el requerimiento de la Oficina Internacional del Trabajo al Consejo de Administración, de la realización de un estudio detallado de la normativa internacional, con el propósito de proceder a una actualización respecto de las necesidades y realidades del mundo actual e intensificar la eficacia de los procedimientos y actividades de la OIT en la promoción y aplicación de las normas.

El Consejo, en cumplimiento de la petición, constituyó un grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo encargado de proponer una clasificación de los convenios y las recomendaciones de la OIT y de identificar los temas que se consideraba que requerían otros estudios o nuevas normas.

9. Importa recoger algunas de las conclusiones del grupo de trabajo –el llamado informe Ventejol, por referencia a quien lo presidió– publicadas en 1979.⁵ En particular, se establece una clasificación de los convenios y recomendaciones en cuatro categorías:⁶

- Instrumentos existentes cuya ratificación y aplicación conviene promover con prioridad. El grupo de trabajo entendió que en esa categoría debían figurar 78 convenios y 76 recomendaciones. Se trataba de “identificar los instrumentos que constituyen objetivos válidos en el plano universal y facilitar una lista de las principales normas modernas en cada ámbito”, constituyendo, por consiguiente, “un conjunto de normas cuya aplicación y ratificación debería ser un objetivo de política social”.
- Instrumentos existentes que conviene revisar: 16 convenios y 14 recomendaciones. El grupo de trabajo se ocupó de aclarar que la inclusión de una recomendación en la categoría 2 “no solamente significa que se

5 Informe final del Grupo de Trabajo sobre Normas Internacionales del Trabajo. *Boletín Oficial* (número especial) vol. LXII, 1979, serie A.

6 Párrafo 3 a 11 del Informe. Debe tenerse especialmente en cuenta que algunos instrumentos figuran en las categorías 1 y 2, por lo que los totales no corresponden al número total de convenios y recomendaciones hacia 1979 (151 y 159, respectivamente).

debería prever la adopción de una recomendación revisada, sino que se debería estudiar la adopción de otras normas en la materia, incluida la posibilidad de un convenio”.

- Otros instrumentos existentes: 63 convenios y 81 recomendaciones. En este caso se incluyeron “un conjunto de instrumentos no adecuados en el momento actual para ser incluidos en cualquiera de las otras categorías. Por la inclusión de un instrumento en la categoría 3 no debe entenderse que las obligaciones aceptadas con arreglo al instrumento en cuestión no siguen siendo válidas o que debería suavizarse la supervisión de su aplicación.
- Cuestiones sobre las que debería preverse la elaboración de nuevos instrumentos: 43 temas. Se comprendía en estos casos una amplia variedad de cuestiones. Los empleadores manifestaron que “cuando accedieron a la inclusión de una cuestión en esta categoría, o bien de un instrumento existente en la categoría 2, ello indicaba simplemente que estaban de acuerdo en que la cuestión o instrumento de que se tratara deberían examinarse con miras a determinar si existía la necesidad de normas nuevas o revisadas”.

10. El Convenio de 1975 (Nº 142) y la Recomendación, también de 1975 (Nº 150) sobre desarrollo de recursos humanos y formación, figuraron en la categoría 1, o sea, en la categoría de “instrumentos que deberían promoverse con prioridad”. También figuraron en la categoría 1, el Convenio sobre la licencia pagada de estudios (Nº 140), 1974 y la Recomendación Nº 148 sobre el mismo tema. Entre los temas de la categoría 4, y que tuvieran algún vínculo con las políticas de empleo, y más lejanamente con desarrollo de recursos humanos, figuró la cuestión sobre “protección de los derechos básicos de los trabajadores frente al desarrollo tecnológico”, que a juicio de la Oficina sobrepasaban “la simple seguridad en el empleo, incluida la necesidad de más formación y readaptación profesionales ya abarcadas, en cierta medida, por el Convenio Nº 142 y la Recomendación Nº 150 sobre desarrollo de los recursos humanos”.⁷

11. El grupo de trabajo también se expidió sobre políticas para el establecimiento de normas en el futuro, ofreciendo fórmulas para dotar a las normas in-

7 Párrafo 19 del Informe citado.

ternacionales de mayor flexibilidad⁸ y procedimientos para operar la revisión, considerando, en este caso, interesante la propuesta referente a la adición de protocolos a los convenios,⁹ y reafirmando la utilidad que puede obtenerse “mediante directrices menos formales como lo son los reglamentos-tipo o los repertorios de Recomendaciones prácticas”.¹⁰

12. En 1984, en su Memoria a la 70ª reunión de la Conferencia, el Director General volvió a discurrir sobre la política normativa del organismo.

Se refirió así a la adopción, revisión, consolidación y aplicación de normas; a la identificación de las mejoras necesarias para los procedimientos de adopción de convenios y recomendaciones; a la especificación de los principios del control de la aplicación de normas; a la adopción de medidas para ayudar a los Estados Miembros en la participación activa en la elaboración de normas y en la promoción de la aplicación de las mismas; y a la implementación de medidas para asegurar una buena coordinación de las actividades normativas de las distintas organizaciones internacionales.¹¹

Como resultado de los comentarios y debates sobre el informe, el Consejo de Administración constituyó un segundo grupo de trabajo, con el mandato fundamental de: a) examinar la clasificación de los convenios y recomendaciones efectuada en 1979; b) considerar y formular recomendaciones sobre la futura política concerniente a la adopción de normas; c) la atención que ha de prestarse

8 Entre las soluciones propuestas, figuran en el párrafo 42 “la posibilidad de aceptar un Convenio parcialmente; la posibilidad de excluir de su aplicación determinados sectores de actividad, categorías de trabajadores o zonas del país; cláusulas escalonadas que hacen posible la ratificación a diferentes niveles de obligaciones sustantivas; la adopción de convenios que establezcan únicamente principios esenciales, incorporándose en una recomendación suplementaria normas más precisas y detalladas; y la posibilidad de adoptar soluciones opcionales para un problema, sistema que hasta ahora se ha utilizado solamente una vez en el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (Nº 96)”. A su vez, el gobierno de Suiza propuso que la Conferencia pudiera, tal vez, seguir “el ejemplo del artículo 33º de la Carta Social Europea, que permite la aceptación de ciertas disposiciones de fondo de la Carta si éstas se aplican a la gran mayoría de los trabajadores interesados mediante leyes, convenios colectivos y otros medios. El Gobierno estimó, en particular, que una disposición de este tipo podría ayudar a los Estados federales a ratificar los convenios, incluso si la situación en alguno de los Estados que constituyen aquéllos no estuviese en armonía con todas las disposiciones de dichos convenios” (párrafo 44).

9 Informe cit., pár. 50.

10 Informe cit., pár. 51.

11 Memoria del Director General, p. 71.

a la revisión y consolidación de normas ya existentes; y d) la formulación de otras normas sobre nuevos temas.¹²

II.3 El punto de vista de los actores sociales

13. A diferencia del Informe de 1979, el producido en 1987 es rico en referencias a las opiniones de los sectores gubernamentales, de empleadores y de trabajadores, que permiten una aproximación a las posiciones puestas en juego y a las tendencias actuantes.

De acuerdo al informe, hubo consonancia en la comisión sobre la “importancia que conserva la actividad normativa como medio para promover un desarrollo equilibrado, en condiciones de justicia y libertad, y como fuente de inspiración de las políticas sociales”, así como en la nota de universalidad y flexibilidad que debe acompañar la actividad normativa.¹³

No obstante esta declaración de principios, el anexo I del informe se detiene en la opinión de los gobiernos y empleadores y trabajadores, de donde surge que el grupo de empleadores entiende que la situación actual es insatisfactoria.¹⁴

14. En concreto, los miembros empleadores señalaron que “la visión tradicional de las normas del trabajo está basada en la creencia de que las condiciones de trabajo pueden mejorarse mediante unas normas (mínimas) de trabajo y de que éste es el mejor medio de que se dispone para hacerlo”. Ellos consideraban que la primera de estas premisas es, al menos en parte, verdadera, pero que “la segunda es discutible [...] si una norma tiene como efecto el cierre de una empresa o parte de la misma porque ya no resulta económicamente viable, no está claro que esa norma haya beneficiado a los trabajadores anteriormente allí em-

12 Informe del Grupo de Trabajo sobre Normas Internacionales del Trabajo, *Boletín Oficial*, vol. LXX, 1987, serie A, párrafo 1.

13 Sigue diciendo el párrafo 6: “Al mismo tiempo, fue nuevamente subrayada la necesidad del realismo y de la eficacia. Se aceptaba de manera evidente que la elaboración de las normas debería abordarse desde una perspectiva universal. En opinión de todos, las normas deben poder responder a las necesidades del conjunto de los miembros. Tal como lo prevé la Constitución han de ser elaboradas teniendo en cuenta las diferencias de nivel y de condiciones de desarrollo. Esto implica, en primer término, un examen metódico y sistemático de las diferentes fórmulas de flexibilidad que, según el tema tratado, deberán incorporarse en los convenios”.

14 Informe cit., anexo I, pár. 1.

pleados. De igual modo, las normas pueden impedir el crecimiento del empleo en otros sectores de la economía [...] las normas probablemente alcanzarían su máxima eficacia cuando proporcionarán una orientación que la mayoría de los empleadores en la mayor parte de los países pudieran seguir en un plazo de tiempo razonablemente breve sin consecuencias económicas negativas para las empresas, sus trabajadores y la comunidad en general”.¹⁵

Por ello, agregaron, “un modo de hacer que las normas fueran aplicables de manera más global, serían los convenios minimalistas complementados con recomendaciones más amplias”,¹⁶ sugiriendo, entre otros temas, que el grupo de trabajo considerara en particular “la utilización de las recomendaciones como instrumentos por derecho propio, más que como meros apéndices de los convenios”.¹⁷

15. Los miembros trabajadores pusieron en duda el argumento de que “debía elegirse entre el progreso social y un mayor empleo. El empleo sin el progreso social es una ilusión. El progreso social podría ser un factor que contribuyera a la creación de más empleo”. Pusieron en duda, además, “la afirmación de que la situación actual es marcadamente diferente de la de 1919. Los problemas a los que había que hacer frente entonces no eran menos difíciles que los de hoy”. Se mostraron preocupados por “los ataques sistemáticos al funcionamiento de la acción normativa de la OIT, hechos en nombre de la simplificación de la reglamentación y la flexibilidad”.

Y agregaban: “es falso vincular el valor de un convenio al número de ratificaciones. Los instrumentos de la OIT se adoptan siguiendo un procedimiento completo que incluye consultas exhaustivas a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores. Ello conduce a normas realistas, elaboradas por todos los Estados Miembros y cuyos objetivos se fijan mediante acuerdo. El número de ratificaciones es una cuestión secundaria”.¹⁸

16. Entre las observaciones recibidas de los gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores, se destaca el referido a las recomendaciones.

Como regla general, se tiene una apreciación positiva del valor que debe atribuirse a estos instrumentos. Así por ejemplo, para el gobierno de Suiza “no

15 Informe cit., anexo I, pár. 2.

16 Informe cit., anexo I, pár. 4.

17 Ibídem, pár. 7.

18 Ibídem, pár. 10.

deberían ser considerados como instrumentos menores, desprovistos de eficacia práctica”; por el contrario, recuerda especialmente la obligación de sumisión y elaboración de memorias al respecto, de acuerdo al procedimiento constitucional establecido. Por el hecho de que poseen una gran flexibilidad y de que pueden ser mucho más universalmente aceptables, en especial cuando la diferencia de niveles de desarrollo dificulta la elaboración de una norma obligatoria, el gobierno del Reino Unido opinó que se debería hacer mayor uso de ellas”.¹⁹ En similar sentido se pronunciaron los gobiernos de Túnez y Burundi.

17. En la nueva clasificación de los instrumentos normativos de la OIT realizada por el Grupo de Trabajo, el Convenio N° 142 y la Recomendación N° 150 continuaron figurando en la categoría 1, de instrumentos que deberían promoverse con prioridad.²⁰

La inclusión de nuevos temas en materia de política del empleo y desarrollo de recursos humanos, se consideró en esta oportunidad, con menor nivel de propuestas. En concreto, en la clasificación de 1979 se había incluido como tema posible para nuevos instrumentos la “protección de los derechos básicos de los trabajadores frente al desarrollo tecnológico”, pero el tiempo no había pasado en vano. En concreto, dice el informe del grupo de trabajo: “la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (N° 169) trata en su parte IV de las políticas tecnológicas en relación con el incremento del potencial productivo y la creación de oportunidades de empleo; el Convenio (N° 158) y la Recomendación (N° 166) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982, contiene disposiciones sobre la terminación de la relación de trabajo por razones económicas, técnicas, estructurales o similares”,²¹ todo lo cual hacía anacrónico referirse nuevamente a las propuestas realizadas en 1979.

19 *Ibidem*, pág. 45.

20 También figuraron en la categoría 1 el Convenio sobre la licencia pagada de estudios (N° 140), 1974 y la Recomendación sobre el mismo tema, N° 148.

21 Párrafo 12 del anexo III “Comentarios sobre la clasificación revisada de convenios y recomendaciones y temas que pueden ser objeto de nuevos instrumentos”. En otros casos, pese a discrepancias fuertes, se decidió mantener temas como la participación obrera en la adopción de decisiones a nivel de la empresa. Se dice en el párrafo 17: “en vista de que varía mucho la práctica de un país a otro y de que las opiniones difieren enormemente dentro de cada país y de unos a otros, puede resultar difícil lograr un grado suficiente de acuerdo para adoptar normas sobre este tema. No obstante, el Grupo de Trabajo decidió mantener este punto”. Se incluyeron, asimismo, dos nuevos temas como posibles para nuevas normas: protección de los trabajadores en cuestiones de disciplina y protección de los datos de los trabajadores (párrafos 17 y 18 del anexo III).

18. En 1994, en oportunidad del 75º aniversario de la OIT, la Memoria del Director General “Preservar los valores, promover el cambio”,²² retomó el tema de la revisión normativa en el análisis más general de la adaptación de los métodos y las prácticas vigentes en el organismo.

Ante los desafíos y críticas al sistema normativo de la OIT, se dice en la Memoria que “no es inevitable que las nuevas circunstancias vayan a socavar nuestras actividades normativas, pero ello a condición de que aprovechemos esta oportunidad única para conferirles nuevo vigor”. Propuso entonces tres cursos de acción:

- adaptar la actividad normativa a las necesidades reales y urgentes;
- explorar nuevas posibilidades de fomentar derechos sociales fundamentales; y
- crear una nueva sinergia entre las normas internacionales del trabajo y el desarrollo del comercio internacional.

Con relación a la disyuntiva entre flexibilidad de los convenios o reafirmación del carácter obligacional de los instrumentos, dice la Memoria que es a las recomendaciones a las que incumbe “desempeñar el papel de guías y modelos”. Y agrega: “cada vez que un convenio no pueda volverse ratificable sin antes diluir sus disposiciones, habría preferiblemente que adoptar en su lugar una recomendación del todo autónoma, clara, precisa y detallada, que pueda orientar a los Estados Miembros en su camino hacia un desarrollo más completo. A la postre, podría despejar el camino para un convenio. La Conferencia debería conceder a este asunto toda la atención que merece, y tal vez reconsiderar la práctica que consiste en adoptar casi de manera sistemática un convenio y una recomendación sobre el mismo tema”.²³

19. Los comentarios a que dio lugar esta Memoria a la 81ª reunión de la Conferencia, fueron reseñados en un documento del Consejo de Administración.²⁴

Así, se dice que “en opinión de muchos representantes gubernamentales y del conjunto de los representantes de los trabajadores, la labor normativa debería seguir siendo el centro de las actividades de la OIT y el lugar que ocupa en

22 Ver, en particular, el capítulo III del documento, titulado “Las normas: una perspectiva más amplia”, Memoria del Director General a la 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, pp. 45 a 73.

23 Memoria cit., p. 53.

24 GB.261/LILS/3/1.

ese contexto no puede ponerse en tela de juicio”, afirmación no compartida por el grupo de los empleadores en la Comisión de Aplicación de Normas, quienes se preguntaron si corresponde todavía ese lugar privilegiado a los objetivos que la OIT se propone alcanzar actualmente.²⁵ Destacaron que “era deseable que se reconociera que en los ámbitos de acción de la OIT hay lugar para una función autónoma de la cooperación técnica o de otros medios que no tienen carácter normativo”.

A juicio del grupo de empleadores, y en lo que puede verse como un adelanto de los planteos actuales sobre *empresariedad*, expresaron que “la cooperación técnica no debería ser solamente un medio para promover las normas. El desarrollo del empleo productivo supone un apoyo a la formación y a la creación de empresas, temas que no se prestan verdaderamente para la elaboración de normas universales obligatorias”.²⁶

En contrapartida, los miembros trabajadores señalaron que el organismo no contaba aún con convenios sobre el acceso a los tribunales de trabajo y el funcionamiento de los mismos ni tampoco sobre la conservación de los derechos colectivos e individuales en caso de traslado de una empresa a otra.²⁷

Frente a posiciones tan encontradas sobre los aspectos normativos, los gobiernos mantuvieron una opinión intermedia, llegándose “aparentemente a un consenso favorable a la adopción de nuevas normas, siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones que deben especificarse”.²⁸

20. A los efectos del tema objeto de este estudio, importa relevar el capítulo del informe referido a la “diversidad de instrumentos jurídicos”.

Se dice que “en la Memoria del Director General se destaca el valor de las recomendaciones y el papel que han desempeñado y podrían desempeñar como instrumentos autónomos sin tener que estar necesariamente vinculadas a los convenios. Se invita también a la Conferencia a que examine la necesidad de una especie de legislación suave, que revista la forma, por ejemplo, de repertorios de recomendaciones prácticas o de códigos de conducta”.²⁹

25 Doc. cit., pár. 7.

26 Doc. cit., pár. 8; además de anexo I, “El futuro de la actividad normativa de la OIT (extracto del informe de la Comisión de aplicación de Normas)”, pár. 200-201.

27 Doc. cit., pár. 13.

28 Doc. cit., pár. 12.

29 Doc. cit., pár. 36.

El tema de las “recomendaciones autónomas” fue motivo de debate. El interés en recurrir en mayor medida a las recomendaciones fue destacado por los miembros empleadores, mientras que algunos representantes gubernamentales mencionaron la utilidad de la combinación convenio-recomendación; un miembro trabajador, por su parte, expresó su escepticismo con respecto a las recomendaciones autónomas, “no por el hecho de que carezcan de valor intrínseco sino a causa de la actitud que manifiestan a ese respecto los gobiernos y las organizaciones de empleadores a nivel nacional. Según el orador no se les da importancia porque no establecen obligaciones jurídicas”.³⁰

El representante trabajador del Reino Unido alertó sobre “el riesgo de que esos instrumentos suaves dejen de ser un complemento de la actividad normativa y se conviertan en una fórmula sustitutiva de ésta”.³¹ Otras intervenciones recordaron que más de la mitad de los instrumentos adoptados entre 1951 y 1970 eran recomendaciones autónomas, pero a partir de 1971 ese tipo de instrumento sólo ha sido empleado de manera excepcional.

Por último, el documento sintetiza los temas que deberían ser motivo de investigación, análisis y consulta en el futuro, entre los que se encuentran: el papel que desempeña la actividad normativa de la OIT; la perspectiva de adopción de nuevas normas; la necesidad de revisión de normas existentes y de los contenidos de los convenios; los procedimientos de elaboración de las normas; y la utilización de diversos instrumentos jurídicos a la que se hizo referencia *ut supra*. Otros puntos destacados fueron, el fomento de los convenios sobre derechos sociales fundamentales, el fortalecimiento del sistema de control, la creación de un procedimiento de mediación y arbitraje voluntarios, disposiciones relativas a las empresas multinacionales, etc.

21. El Consejo de Administración³² enumeró, a posteriori, seis propuestas con miras a “mejorar la práctica y los resultados” de la organización:

- determinación de las necesidades de revisión de los instrumentos normativos, aunque se observa que de basarse el trabajo en las conclusiones del Grupo de Trabajo Ventejol,³³ parecería que son muy pocas las

30 Doc. cit., pár. 37.

31 Doc. cit., pár. 39.

32 GB.262/LILS/3. “Política de elaboración de normas: la revisión de las normas internacionales del trabajo y otras cuestiones conexas”.

33 Nombre de quien presidió los trabajos de los Grupos designados por el Consejo de Administración y cuyos informes de 1979 y 1987 se han tenido en cuenta para la elaboración de este estudio.

revisiones que deberían llevarse adelante, aunque primó el criterio de actualizar dicha clasificación;

- conveniencia de reflexionar sobre la posibilidad de extender y completar la función de evaluación de las normas;
- posibilidad de diversificar los métodos de revisión;
- reforzamiento de la coherencia del sistema normativo mediante, por ejemplo, la extinción de ciertos convenios o la adopción de medidas prácticas eficaces para subsanar dicha cuestión;
- análisis de la evolución del número de ratificaciones; y
- problema que se plantea en caso de ratificación de convenios revisados, en la medida que, salvo alguna excepción, reciben menos ratificaciones que los iniciales o que ciertos convenios no revisados.

Finalmente, el Consejo de Administración instituyó un nuevo Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, cuya tarea ha terminado recientemente; pero antes de ingresar al detalle de la tarea del grupo, conviene detenerse en la Memoria del Director General a la 85ª reunión de la Conferencia (1997).

22. La Memoria importa especialmente a efectos de nuestro trabajo, en tanto se retoma el tema del valor de las recomendaciones, de modo de dejar los convenios para cuestiones importantes susceptibles de una definición y acción precisas.³⁴

Se expresa, en concreto, que “hay que reconocer al mismo tiempo que la ilusión óptica acerca de la influencia y el prestigio de los convenios se produce y se explica en parte por las desviaciones de una práctica que, al descuidar el seguimiento de que deberían ser objeto las recomendaciones, ha hecho perder de vista que las recomendaciones son instrumentos de pleno derecho”.

Sobre el tema capital del seguimiento de las recomendaciones, sigue diciendo la Memoria: “Al igual que los convenios, las recomendaciones deben ser objeto de un seguimiento para comprobar su efecto, y deben ser actualizadas para garantizar su pertinencia. En esto radica el verdadero problema: si se quiere que las recomendaciones ocupen el lugar que les corresponde, es primordial que puedan recuperar su autonomía con respecto a los convenios y, sobre todo, que sean objeto de un seguimiento periódico tal como se prevé en la Constitución

34 Memoria a la 85ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo “La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización”, pp. 54-55.

para comprobar su aplicación y, al mismo tiempo, su pertinencia a fin de conservar sólo aquellas que sean realmente de actualidad”.³⁵

Pero hay otros problemas que afectan a las recomendaciones como normas internacionales, según se dice en el informe: en la mayoría de los casos no tienen carácter autónomo, y además, cuando acceden a convenios, no queda claro la índole de la complementariedad que dicen comportar, ya que a menudo se limitan a repetir ciertas disposiciones del convenio, o a lo sumo, agregan especificaciones que no pueden figurar en su texto. La Memoria llega a decir que la obsolescencia de las recomendaciones podría afectar más la credibilidad de la OIT que la de los convenios, de los cuales se prescinde en forma indirecta, ya bajo la forma de denuncia o porque nunca entraron en vigor.

Por último se advierte que “si bien para derogar los convenios internacionales del trabajo es preciso introducir (una) enmienda constitucional, nada impide en cambio que ésta pueda retirar toda recomendación considerada obsoleta en virtud de una medida opuesta, que sea adoptada mediante el mismo procedimiento y por la misma mayoría que la recomendación en cuestión”,³⁶ refiriéndose luego a la reforma del artículo 45º del Reglamento de la Conferencia y a la necesidad de reanudar una práctica conforme a la Constitución respecto al seguimiento de las recomendaciones.

El artículo 45º conocerá así un “45 bis”, que permitirá en adelante el profuso retiro de recomendaciones que se ha implementado en los últimos años.

23. Retomando ahora la referencia al Grupo de Trabajo en materia de política de revisión de normas, establecido en la 262ª reunión del Consejo (marzo de 1994), las tareas no se han limitado al examen caso por caso de las normas existentes, sino que también se ha ocupado de los métodos de revisión de normas, la cuestión de la derogación o supresión de convenios internacionales de trabajo, etc.

En el informe 1995-1996 del Consejo a la Conferencia, puede leerse que la cuestión relativa a la revisión de normas fue examinada por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, que llegó a un amplio consenso sobre el objetivo de su labor, que era renovar y reforzar el sistema normativo. Con base en su informe, el Consejo de Administración decidió que los seis Convenios sobre los derechos humanos fundamentales (Convenios N°s 87 y 98, 100 y 111, 29 y

35 Memoria cit., pp. 60-61.

36 *Ibidem*, pp. 62.

105) y los otros cuatro Convenios prioritarios (Convenios N^{os} 81, 122, 129 y 144) quedarían excluidos de cualquier revisión, y que el caso del Convenio N^o 158, seguiría por el momento en suspenso.

En el informe correspondiente al bienio 1998-1999, se dice que el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas continuó su labor consistente en examinar la necesidad de esta revisión. Con el examen, en marzo, de los convenios sobre la gente de mar, prácticamente concluyó su labor sobre los convenios, e inició un examen detallado de las recomendaciones internacionales del trabajo, tras una discusión preliminar sobre el método a seguir para dicha revisión, aspectos que se desarrollarán con mayor detalle en lo sucesivo.

24. El Grupo de Trabajo innovó en someter, por vez primera, a las recomendaciones, a un análisis minucioso, texto por texto. Asimismo, se llevó a cabo un examen del curso dado a las decisiones tomadas por el Grupo de Trabajo en el pasado.

En el informe 1999-2000, y con relación a la revisión de las normas, el Consejo de Administración expresó que al haber finalizado prácticamente su labor en relación con los convenios, el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas centró su atención en los métodos de revisión de los convenios y las recomendaciones.

Asimismo, examinó diversos convenios y recomendaciones relativos a los pescadores. Se puede consultar informaciones resumidas sobre las actividades anteriormente realizadas por el Grupo de Trabajo en los documentos presentados en noviembre y marzo, que también abarcan el curso dado a sus recomendaciones.

II.4 Un intento de fundamentación desde la racionalidad constitucional

25. Conviene detenerse en una serie de aspectos que enmarcan el trabajo del grupo sobre revisión de normas. En alguno de sus documentos se efectúa un análisis del fundamento jurídico de la política de revisión normativa en consideración hacia la constitucionalidad de los procedimientos.

Importa también a nuestros efectos, observar los criterios de clasificación de las recomendaciones y en particular, el análisis que se hace de los instrumentos referidos a recursos humanos y formación, en el cual se advierte un cambio de

criterio respecto de la recomendación N° 150, que –digámoslo desde ya– deja de ser prioritaria para dar paso a su revisión.

En cuanto al fundamento jurídico-constitucional, el Grupo de Trabajo recuerda que las recomendaciones se distinguen de los convenios por no ser objeto de ratificación y en consecuencia no comportar las obligaciones jurídicas que de ello se derivaría. Esta naturaleza de las recomendaciones parecería –en principio– que permitiría una mayor simplicidad en el proceso de revisión, que podría operar mediante la simple adopción de una nueva recomendación sobre la misma materia.

Pero la práctica de la Conferencia ha hecho que no exista una sistematización en la revisión normativa, y por otro lado, sucesivas recomendaciones y convenios internacionales han superpuesto soluciones a temas ya abordados por otros instrumentos, lo cual hace que todo el entramado normativo sea sumamente complejo, cuando no contradictorio.

El problema se torna todavía más engorroso si se tiene en cuenta que las formalidades para la adopción de las recomendaciones, y las obligaciones que emergen para los Estados están previstas en la Constitución, pero nada de ello ocurre con las revisiones, sobre lo cual no hay mención alguna. Al sugestivo vacío intenta colmarlo el Reglamento de la Conferencia, mediante el “procedimiento en caso de revisión de una recomendación” (art. 45°).

La Conferencia, si bien es el órgano con competencia exclusiva en materia de revisión o de enmiendas a las recomendaciones, no tiene suficiente precisión en su reglamento en cuanto a los efectos que la adopción de una recomendación revisada tendría respecto de una recomendación anterior. La recomendación revisada vendría a sustituir la recomendación anterior, dice el documento del Consejo, pero esa solución no surge con claridad de las normas procesales que regulan la actuación del órgano.

A juicio del Consejo de Administración, la recomendación anterior perdería su fuerza jurídica en la medida que así fuera prescripto por la nueva norma, o sea, si las disposiciones de la recomendación revisada dejaran sin efecto o previeran la sustitución de la recomendación anterior. Por ello, “de acuerdo con el razonamiento del Consejo de Administración, habría que descartar toda posibilidad de una sustitución implícita o tácita, que pudiera deducirse de signos o de una situación de hecho”.³⁷

| 37 Doc. cit., pár. 9.

Una situación diversa de la anterior es el caso de las recomendaciones que han quedado en desuso. “Una recomendación puede estar en desuso, bien sea porque sus disposiciones han sido reemplazadas por las disposiciones de una recomendación ulterior o de un convenio, bien porque se hayan transformado completamente las condiciones en las que fue redactada”.

26. Hay dos aspectos, por tanto, a diferenciar:

a) El primero se refiere a que “un convenio ulterior pudiera reemplazar una recomendación anterior. Aun cuando el Reglamento de la Conferencia no prevé esta hipótesis, debe considerarse que la misma es perfectamente conforme con la Constitución. En efecto, en el artículo 19.1, prevé la adopción de una recomendación ‘si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio’. A tenor de esta disposición se desprende que, cuando las condiciones son propicias, el objeto de una recomendación puede ser incluido en un convenio ulterior. De hecho, en el sistema normativo de la OIT figuran varios casos de convenios, a menudo acompañados por una recomendación, que han sustituido las disposiciones de recomendaciones anteriores. Si admitimos que una recomendación ulterior puede sustituir una recomendación anterior, deberíamos admitir a fortiori que un convenio ulterior pueda tener los mismos efectos, a condición de que las intenciones de la Conferencia al respecto hayan sido explícitas”.³⁸

b) La segunda cuestión planteada³⁹ se configura cuando una recomendación queda en desuso al modificarse sustancialmente las condiciones que existían en el momento en que fue adoptada. Así, por ejemplo, la desaparición de un sector de actividad económica como consecuencia de la evolución tecnológica podría, sin duda, dejar en desuso u obsoleta una recomendación. Se trata de situaciones de hecho, que exigirían una apreciación caso por caso. La recomendación de que se trate perdería entonces su razón de ser, carecería de eficacia jurídica, pero concomitantemente seguiría siendo jurídicamente válida, en tanto no se emplearon procedimientos constitucionales para su retiro.

La conocida tensión validez/eficacia del derecho, como se ve, no resulta ajena a la normativa de la OIT.

27. Conviene detenerse sobre esta hipótesis que el Consejo de Administra-

38 Doc. cit., pár. 12.

39 Doc. cit., pár. 13.

ción pone de relieve: la posibilidad de que una recomendación quedase en desuso al ser “reemplazadas” sus disposiciones por las disposiciones de una recomendación o un convenio ulteriores. Se preconizaba en tales situaciones la necesidad de proceder a la revisión de la primera.

En cualquier caso, si tal revisión no se llevase a cabo, la recomendación en cuestión quedaría, no obstante, obsoleta.

Sobre esta problemática, el documento concluye expresando que debe establecerse “una distinción entre la revisión de las recomendaciones y su obsolescencia. La revisión, al igual que la adopción de una recomendación, no pueden ser sino un acto de la Conferencia; la obsolescencia, en cambio, es una situación de hecho. Podría objetarse que tal distinción es bastante formal y que sus consecuencias prácticas, entre una recomendación que ha sido sustituida jurídicamente y otra que ha dejado de surtir efectos al quedar obsoleta (sin haber sido jurídicamente sustituida), son poco importantes. No obstante, tal distinción permite delimitar las competencias que en este campo tienen, respectivamente, la Conferencia y el Consejo de Administración. Además, tal distinción no deja de tener consecuencias, como lo muestran la práctica de la Conferencia y las medidas que al respecto ha tomado la Oficina”.

28. El número de revisiones de recomendaciones no ha sido muy elevado desde 1948.

Por ello, “de hecho, ha sido más frecuente que la Conferencia sustituya recomendaciones anteriores. El Grupo de Trabajo deberá examinar en el presente documento varias recomendaciones que han sido sustituidas explícitamente por recomendaciones ulteriores. El término ‘reemplazar’ se utilizó por vez primera en el texto de la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (Nº 117). Los trabajos preparatorios de dicha recomendación ponen de manifiesto que el objetivo era entonces la elaboración de un instrumento único que sustituyera tres recomendaciones anteriores. Desde entonces, las recomendaciones han sido reemplazadas por recomendaciones o convenios ulteriores”.⁴⁰

Con todo, cabe advertir que el término de “reemplazo” en el caso de las recomendaciones, ha sido empleado en dos sentidos.

Por el primero, se “designa el caso en que una recomendación es reemplazada por un instrumento ulterior en virtud de una disposición explícita de la Conferencia. Además, a veces se le ha atribuido un alcance más amplio para desig-

| 40 Doc. cit., pár. 16.

nar las recomendaciones que quedan obsoletas por la adopción de normas ulteriores. La Oficina propone al Grupo de Trabajo que se utilice el término ‘reemplazo’ para designar todo reemplazo jurídico derivado de decisiones tomadas expresamente con tal fin por la Conferencia [...] El presente documento, en cambio, se refiere a un reemplazo de hecho [...] El sistema normativo de la OIT ha alcanzado un grado considerable de complejidad, por lo que es posible que normas ulteriores tengan una incidencia directa o indirecta en las disposiciones contenidas en recomendaciones anteriores. En tales condiciones, el único criterio incontestable que garantiza una sólida base jurídica consiste en determinar cuál ha sido la intención de la Conferencia. ¿Ha querido ésta acaso reemplazar o no una recomendación anterior? Las disposiciones del instrumento ulterior, o en su defecto los trabajos preparatorios para la adopción de este instrumento, deberían indicar si la respuesta es afirmativa. Si tal no es el caso, la recomendación anterior no puede considerarse como jurídicamente reemplazada; eso sí, puede haber quedado obsoleta a raíz de la adopción de normas ulteriores. Por consiguiente, la Oficina propone que el Grupo de Trabajo distinga los casos de las recomendaciones que han sido reemplazadas por disposición expresa de la Conferencia, por una parte, de la situación de las recomendaciones que pudieran haber quedado obsoletas a raíz de un cambio de circunstancias o de la adopción de normas ulteriores, por otra parte”.⁴¹

29. El Grupo de Trabajo también ha distinguido entre recomendaciones que acceden o complementan un convenio, y recomendaciones autónomas. Respecto de las primeras, siguen la suerte que tiene el convenio, por lo cual no son revisadas o reemplazadas en caso de que así no ocurra con el convenio, situación que no se presentó en el caso de la Recomendación N° 150, que fue reemplazada sin que se haya cuestionado mayormente la actualidad del Convenio N° 142.

Dice el Consejo de Administración, sobre las recomendaciones que acceden a un convenio: “por lo que se refiere a la primera categoría, las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo en relación con los convenios pueden influir en las propuestas que se formulen con respecto a las recomendaciones correspondientes. En otras palabras, si el Grupo de Trabajo ha recomendado anteriormente revisar un convenio, es muy probable que la recomendación que lo acompaña tenga que ser también reemplazada o revisada; asimismo, si se considera que el convenio conserva su validez, la misma apreciación se aplicará sin duda a la

| 41 Doc. cit., pár. 24.

recomendación. Con todo, pudiera haber excepciones, que se analizarán caso por caso”.⁴²

Parece que el caso de la Recomendación N° 195 se presenta como una de esas excepciones.

30. El Grupo de Trabajo, a propuesta del Consejo debía analizar caso por caso las recomendaciones y clasificarlas en siete categorías: a) recomendaciones que podrían ser reemplazadas; b) recomendaciones a ser promovidas; c) recomendaciones que han sido reemplazadas por instrumentos ulteriores; d) recomendaciones que pueden considerarse obsoletas y que deberían ser retiradas; e) casos que requieren información complementaria; f) recomendaciones en statu quo; y g) el caso de una recomendación cuyo análisis quedara aplazado.

II.5 Un cambio sustantivo en la consideración de la Recomendación N° 150: de “instrumento que debería promoverse” a la propuesta de su revisión

31. El Grupo de Trabajo, en el análisis caso por caso de las recomendaciones, tuvo en cuenta nueve sobre orientación y formación profesional, ocho de las cuales eran de carácter autónomo y una –justamente la N° 150– acompañaba un convenio.

El siguiente es un detalle de las consideraciones del Grupo de Trabajo sobre las recomendaciones en materia de formación profesional, efectuadas en su reunión de noviembre de 1998, según documento del Consejo de Administración.⁴³

Recomendación sobre la enseñanza técnica (agricultura), 1921 (N° 15)

Se trata de un instrumento de carácter autónomo. Con anterioridad, en 1974, se consideró que la Recomendación N° 15 había sido reemplazada por la Recomendación sobre la formación profesional (agricultura), 1956 (N° 101). Los Grupos de Trabajo Ventejol de 1979 y 1987 la calificaron en la categoría de “otros instrumentos”; el presente informe concluye que “de hecho, a raíz de su reemplazo, ya no presenta un interés actual”. En consecuencia, podría considerarse que la recomendación de referencia tiene carácter obsoleto, y la Conferencia podría proceder a su retiro.

42 Doc. cit., pár. 25.

43 GB.273/LILS/PW/PRS/3. Sobre el tema en estudio, importa el parágrafo N° 41.

Recomendación sobre la enseñanza profesional (edificación), 1937 (Nº 56)

Es también un instrumento de carácter autónomo. En 1974 se entendió que continuaba revistiendo interés. No obstante, se dice en el informe que “Desde entonces, los dos ámbitos que abarca este instrumento –la formación profesional y la seguridad en la industria de la construcción– han sido objeto de una nueva reglamentación definida por los instrumentos siguientes: Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 142), y Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 150); Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (Nº 167), y Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (Nº 175). En ninguno de los preámbulos de estos instrumentos se menciona la Recomendación Nº 56. Los Grupos de Trabajo Ventejol de 1979 y 1987 la clasificaron en la categoría de ‘otros instrumentos’”.

En virtud de estas constataciones se concluye que “esta Recomendación ha dejado de presentar un interés actual”, por lo cual se propone igualmente su retiro por la Conferencia.

Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (Nº 57); Recomendación sobre el aprendizaje, 1939 (Nº 60); Recomendación sobre la orientación profesional, 1949 (Nº 87); Recomendación sobre la formación profesional (adultos), 1949 (Nº 88); Recomendación sobre la formación profesional (agricultura), 1956 (Nº 101); y Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (Nº 117).

El documento dice respecto de estos instrumentos que “en el párrafo 80 de la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (Nº 117), se estipula que este instrumento reemplaza las Recomendaciones N^{os} 57, 60 y 88. El párrafo 77 de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 150) estipula que ésta reemplaza las Recomendaciones N^{os} 87, 101 y 117”. En consecuencia, se propone que “el Grupo de Trabajo podría recomendar al Consejo de Administración que tome nota del reemplazo de la Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (Nº 57), la Recomendación sobre el aprendizaje, 1939 (Nº 60), la Recomendación sobre la orientación profesional, 1949 (Nº 87), la Recomendación sobre la formación profesional (adultos), 1950 (Nº 88), la Recomendación sobre la formación profesional (agricultura), 1956 (Nº 101) y la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (Nº 117)”.

Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 150)

Se trata del único instrumento sobre formación que no es autónomo, puesto que accede, y se adoptó conjuntamente, con el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 142).

En este punto ocurre el cambio más relevante para nuestro tema, en tanto se produce un giro en la consideración que el Grupo de Trabajo tiene respecto de los anteriores de 1979 y 1987 con relación a la actualidad que le merece la Recomendación sobre desarrollo de recursos humanos, antes clasificada en la categoría 1, “instrumentos que deberían promoverse con prioridad.”

Se dice en el informe: “desde 1988, la Comisión de Expertos ha formulado 19 comentarios que se refieren a la Recomendación Nº 150, en cuyo párrafo 77 se prevé que la misma reemplaza las Recomendaciones N^{os} 87, 101 y 117. El Convenio Nº 142 fue examinado por el Grupo de Trabajo durante la 268ª reunión del Consejo de Administración. El Consejo decidió invitar a los Estados Miembros a que examinaran la posibilidad de ratificar este Convenio, y pidió al Director General que se llevase a cabo un estudio sobre las vías y los medios para incrementar y desarrollar la cooperación técnica en este campo. El Grupo de Trabajo propuso que la situación de este Convenio fuese reexaminada en su momento. Asimismo [...] en el orden del día de la 88ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo se ha inscrito, para discusión general, un punto sobre el tema ‘*Formación y desarrollo de recursos humanos: orientación y formación profesionales*’. La propuesta relativa a este tema se explica en el documento GB.271/4/1 (párrafos 13-33). Se indica allí que aunque el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 142), que es más bien general, puede todavía considerarse válido, la Recomendación Nº 150 está superada por la evolución de las condiciones económicas y sociales. La discusión general prevista debería orientar a la Oficina con miras a una eventual acción normativa futura. Esta acción podría comprender la elaboración de nuevos instrumentos que reemplacen la Recomendación Nº 150”.

32. En definitiva se propone que el Grupo de Trabajo recomiende al Consejo de Administración “que respalde la toma en consideración de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 150), en el marco de la discusión general prevista para el año 2000 sobre el tema ‘*Formación y desarrollo de recursos humanos: orientación y formación profesionales*’, con el objeto de evaluar la necesidad eventual de reemplazarla”.

33. En su reunión de marzo de 1999, el Consejo daba cuenta de los avances del Grupo de Trabajo, el que prosiguió con el estudio de 42 recomendaciones y estableció una metodología de análisis, distinguiendo “entre el caso de las recomendaciones reemplazadas por decisión expresa de la Conferencia y el de las recomendaciones que pudieran haber quedado obsoletas como consecuencia de un cambio de circunstancias o de la adopción posterior de normas sobre la misma cuestión”.⁴⁴ También se advertía sobre la práctica seguida en la Conferencia, que recurría “al reemplazo de las recomendaciones antes que a su revisión en aplicación del artículo 45 de su Reglamento” reconociendo que “el reemplazo, que incluye la modificación de una recomendación por un convenio y/o una recomendación, tiene mayor alcance y constituye una fórmula más flexible que la revisión”.⁴⁵

Para evitar confusiones, se recuerda que la Oficina ha reservado el término “reemplazo” sin calificativos al primero de los casos, es decir a la sustitución jurídica; en el segundo caso, la Oficina indicará que se trata de un reemplazo “de hecho”. Asimismo, las recomendaciones se dividen en dos grupos: las que están vinculadas a un convenio y las recomendaciones autónomas, “y como quiso subrayar el Grupo de Trabajo durante su reunión anterior, se parte de la hipótesis según la cual una recomendación debería, en principio, seguir la misma suerte que el convenio al que acompaña. Cuando se propone para la recomendación una solución distinta a la adoptada anteriormente para el convenio, la Oficina ha expuesto sus motivos”.⁴⁶

En cuanto a la propuesta de trabajo, se invitó al Grupo de Trabajo a clasificar las recomendaciones en las siete categorías ya reseñadas: recomendaciones reemplazadas (reemplazo –jurídico– de siete recomendaciones por instrumentos posteriores); recomendaciones obsoletas (cuando una recomendación se considera obsoleta y no se prevé su reemplazo por nuevas normas, se recomienda al Consejo de Administración que tome nota del carácter obsoleto de dicha recomendación, y que, en su momento, proponga a la Conferencia la retirada de la misma); promoción de las recomendaciones actualizadas; recomendaciones que deberían reemplazarse; recomendaciones cuya necesidad de reemplazo debería evaluarse; mantenimiento del statu quo y examen aplazado de recomendaciones.⁴⁷

44 GB.274/LILS/WP/PRS/3.

45 Doc. cit., pág. 1.

46 Doc. cit., pág. 3.

47 Doc. cit., pág. 5.

34. Sobre las recomendaciones a reemplazar, importa profundizar en el informe, en tanto hubo nuevamente referencias a la N° 150.

Se dice en concreto que fue constatado “en el marco del análisis de una cuestión inscrita en el orden del día de la 88ª reunión de la Conferencia [...] la necesidad de proceder a un reemplazo. Se trata [...] de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (N° 150) [...] puesto que la discusión general prevista debe incluir concretamente el examen de la Recomendación N° 150, se invita al Grupo de Trabajo a que recomiende al Consejo de Administración apoyar dicho examen, que podría permitir concretar la necesidad de reemplazar el citado instrumento”.

35. En la 276ª reunión del Consejo de Administración se tomó nota sobre el conjunto de las recomendaciones estudiadas por el Grupo de Trabajo. Con relación a las vinculadas con la formación profesional, se dice en el Documento,⁴⁸ que existe un grupo de recomendaciones expresamente reemplazadas: “el Grupo de Trabajo tomó nota del hecho de que, en la práctica, la Conferencia recurría al reemplazo de las recomendaciones antes que a su revisión en aplicación del artículo 45º de su Reglamento. El reemplazo, que incluye la modificación de una recomendación por un convenio y/o una recomendación, tiene mayor alcance y constituye una fórmula más flexible que la revisión. El Consejo de Administración tomó nota del reemplazo de siete recomendaciones por instrumentos posteriores”.

Asimismo, se indica que el Consejo de Administración “tomó nota del carácter obsoleto de trece recomendaciones y propuso su retiro por la Conferencia, entre ellas, las recomendaciones sobre enseñanza técnica (agricultura), 1921 (N° 15) y sobre la enseñanza profesional (edificación), 1937 (N° 56)”.

En cuatro recomendaciones el Consejo de Administración decidió mantener el statu quo; entre ellas, en el caso de la referente a desarrollo de recursos humanos, 1975 (N° 150).⁴⁹

36. Por último, en su reunión de marzo de 2002, el Consejo de Administración da cuenta de la práctica finalización de las tareas del Grupo de Trabajo,⁵⁰ consistente en el examen caso por caso de 181 convenios y 191 recomendaciones,

48 GB.276/LILS/WP/PRS/1, pár. 41.

49 Doc. cit., pár. 41 a 44.

50 GB.283/LILS/WP/PRS/1/2.

71 de las cuales se consideraron actualizadas y 33 no fueron examinadas dado que se hallan vinculadas a convenios fundamentales y prioritarios o bien han sido adoptadas con posterioridad a 1985.

Entre las 17 recomendaciones expresamente reemplazadas se incluyen las Recomendaciones sobre la formación profesional, 1939 (Nº 57); sobre el aprendizaje, 1939 (Nº 60); sobre la formación profesional (adultos) 1950 (Nº 88), cuyo instrumento más reciente era la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (Nº 117); también se consideraron reemplazadas, esta vez por la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº 150): la Recomendación sobre la orientación profesional, 1949 (Nº 87); la Recomendación sobre la formación profesional (agricultura), 1956 (Nº 101); y la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (Nº 117).

Respecto de 41 recomendaciones, el Consejo de Administración tomó nota de su carácter obsoleto y decidió proponer, en su oportunidad, su retiro. Entre ellas, figuran la Recomendación sobre la enseñanza técnica (agricultura), 1921 (Nº 15) y la Recomendación sobre la enseñanza profesional (edificación), 1937 (Nº 56).

En la misma reunión, el Consejo de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo clasificó, en anexo, a los convenios internacionales en fundamentales, prioritarios y “otros convenios”, categoría donde figuran los Convenios referidos a desarrollo de recursos humanos, 1975 (Nº 142) y sobre licencia pagada de estudios, 1974 (Nº 140).

II.6 A modo de síntesis: un punto de partida para la revisión de la Recomendación Nº 150 en medio de las tradicionales aporías del derecho

37. Al final del recorrido, el problema de la política normativa de la OIT en cuanto a la revisión de sus principales instrumentos, parecería reducirse, en última instancia, a algunas aporías, más bien tradicionales, en el derecho del trabajo:

- a) en primer lugar, se denota, en buena parte del debate, un telón de fondo constituido por la presencia de los términos binarios de regulación/flexibilidad de las normas, expresadas en la especificidad de la actividad del organismo: relación convenio/recomendación; cuestión que también puede advertirse en los debates en torno a la posibilidad de

- una regulación minimalista o suave; así como en la relevancia que se adjudica al valor de las recomendaciones como instrumento autónomo, etc.;
- b) el problema de la validez y la eficacia de las normas recorre todo el trayecto seguido por los diversos grupos de trabajo que implementó el Consejo de Administración. Aquí el esfuerzo parece haber estado radicado en el intento de fundamentación jurídica de la política de reemplazo de las normas, que culmina con la reforma de la Constitución promovida en 1997 y que todavía no ha entrado en vigor; en la necesidad de revisar los instrumentos “obsoletos”, que minan la credibilidad del ordenamiento jurídico, etc. El tema tiene mayor complejidad, en tanto, si bien la validez de las normas internacionales tiene una dimensión clara y precisa, la eficacia presenta, en cambio, una doble dimensión: a nivel internacional, en el juego de reemplazos de hecho u obsolescencias; y a nivel nacional, en su falta de aplicación o de implementación;
 - c) la preocupación sobre aspectos procesales, como lo son el control y la aplicabilidad de las normas, expresado en los esfuerzos en la mejora de los mecanismos constitucionales establecidos en los arts. 19º, 24º y 26º y el necesario retorno a las informaciones sobre la suerte de las recomendaciones en el nivel de los países miembros.

38. En cuanto a la Recomendación N° 150, pudo advertirse en el trayecto seguido entre los *informes Ventejol* de 1979 y 1987 y las conclusiones del último Grupo de Trabajo del Consejo de Administración, el cambio de perspectiva sobre su actualidad y pertinencia, en tanto los primeros la incluían como uno de los instrumentos a promover, y en el estudio posterior se desató un proceso de revisión, tema que se retomará en los capítulos sucesivos.

III. La formación profesional en las normas internacionales del trabajo

39. Las recomendaciones sobre formación profesional son un buen ejemplo de normas autónomas que tuvieron un desarrollo interesante hasta mediados del decenio de los sesenta, cuando el proceso se detiene y se retoma hacia 1975 con la adopción de un convenio y una recomendación de carácter complementario.

La oportunidad es propicia, además, para relevar algunas constantes y cierta evolución en la regulación de la formación profesional en las normas internacionales. Así, a modo de breve recuento e introducción, debe anotarse:

- a) que las primeras recomendaciones se refirieron a temas específicos: agricultura –en las primeras reuniones de la Conferencia– y construcción;
- b) que con el paso del tiempo las recomendaciones adquirieron mayor nota de generalidad, abarcando a casi todas las actividades, y fueron ganando complejidad hasta ingresar en un detallismo en sus soluciones que constituyó una de las críticas más recurridas a la Recomendación N° 150;
- c) como contrapartida, el Convenio propio de la materia, N° 142, presenta una muy reducida extensión, de contenido muy abierto, lo cual –paradójicamente– no lo hace totalmente apto para los nuevos contenidos de la Recomendación N° 195, según se verá en el capítulo final de este trabajo;
- d) así como puede anotarse una evolución en las recomendaciones estudiadas, que van incorporando temas y modificando los enfoques y encares, corre paralelo también un cambio en el lenguaje, lo cual no deja de ser significativo; así por ejemplo, es en el Convenio N° 142 y en la Recomendación N° 150 que aparece el término *recursos humanos* que se

hará hegemónico a partir de ese momento; y es en la Recomendación N° 195 que aparecen los términos *diálogo social e interlocutores sociales*, que parecen también empezar a imponerse, incluso fuera del ámbito de la formación, así como el concepto de *competencias laborales*.

III.1 Recomendaciones autónomas sobre formación

40. La clasificación adoptada por la OIT de recomendaciones “autónomas o complementarias”, tiene, como ya se dijo, especial aplicación en el presente caso, en razón que el primer y único convenio en la materia tuvo su aparición recién en 1975, mientras que las recomendaciones, por el contrario, tuvieron temprano desarrollo a partir de la N° 15 de 1921, lo que determina una espera de cincuenta y cuatro años entre la primera iniciativa de carácter autónomo, y la primera recomendación de carácter complementario.

Como también quedó dicho, las Recomendaciones N°s 57, 60 y 88 fueron reemplazadas por la N° 117, que fue sustituida por la N° 150, que también reemplazó las Recomendaciones 87 y 101.

Seguidamente, se hace una breve reseña de la evolución operada en ese devenir, dejando constancia que sólo se estudiarán las recomendaciones específicas sobre formación, sin encarar las referencias que al tema puedan existir en las recomendaciones sobre otras materias, especialmente en normas sobre seguridad e higiene.

III.1.1. Las primeras recomendaciones sobre formación: la atención en sectores específicos

41. La primera norma sobre formación profesional en el ámbito de la OIT fue la *Recomendación sobre la enseñanza técnica (agricultura, N° 15)*, 1921. En su breve desarrollo, insta a que “cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo se esfuerce por desarrollar la enseñanza técnica agrícola y por poner a los asalariados agrícolas en situación de poder beneficiarse de dicha enseñanza, en las mismas condiciones que cualesquiera otras personas empleadas en la agricultura”. Asimismo, indica que cada miembro de la Organización Internacional del Trabajo debía remitir “un informe periódico que contenga una infor-

mación, lo más completa posible, sobre la aplicación de las leyes, los gastos efectuados y las iniciativas adoptadas para desarrollar la enseñanza profesional agrícola”.

La Recomendación fue retirada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su nonagésima reunión.

42. La *Recomendación sobre la enseñanza profesional (edificación)*, 1937 (Nº 56) es la segunda iniciativa en la materia. Previamente, la Conferencia Internacional del Trabajo en su duodécima reunión, 1929, había adoptado una Recomendación sobre la prevención de los accidentes del trabajo, que trataba lateralmente sobre la enseñanza profesional, en tanto la formación presenta desde siempre una especial relevancia en la prevención del riesgo de accidentes de trabajo que esta industria entraña.

En la Recomendación se exhorta a que “en los programas de las escuelas técnicas y profesionales referentes a la industria de la edificación figure una instrucción teórica y práctica sobre a) los materiales utilizados en la construcción de andamiajes y los principios de la construcción y conservación de dichos andamiajes; b) la construcción y conservación de los aparatos elevadores utilizados en la industria de la edificación; c) la organización y la vigilancia de las medidas de seguridad en la industria de la edificación; y d) las prescripciones de seguridad para los trabajos de edificación”.

Este instrumento fue retirado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su nonagésima reunión.

III.1.2 Un primer estatuto de la formación profesional: definiciones, papel de los actores y un derecho en ciernes

43. La *Recomendación sobre la formación profesional* (Nº 57), 1939 contiene desarrollos mayores que los vistos hasta el momento. Comienza definiendo “formación profesional”, “enseñanza técnica y profesional” y “aprendizaje”, y establece que el trabajo de las instituciones públicas y privadas que se ocupen de la formación profesional, sin comprometer su iniciativa y ajuste a las necesidades de las empresas y las actividades, debe ser coordinado y obedecer a un programa general, que tendrá en cuenta los intereses profesionales, culturales y morales del trabajador, las necesidades de mano de obra de las empresas y el interés

general económico y social. La coordinación y el desarrollo de los programas se hará en colaboración con “las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores”.

En la preparación preprofesional, dice la Recomendación, “Los trabajos prácticos deberían ocupar un lugar importante en los programas, pero, sin embargo, nunca deberían predominar sobre los cursos teóricos de enseñanza general. La enseñanza práctica y la enseñanza teórica deberían organizarse de suerte que ambas se completen mutuamente. Esta preparación, desarrollando las aptitudes intelectuales y manuales y evitando cualquier especialización excesiva, debería permitir que dentro de un grupo de profesiones se pudiera determinar aquella en la que el alumno podría adquirir una formación más completa”.

44. Nótese la redacción de la disposición transcripta, tan discursiva y escasamente prescriptiva, a diferencia de las normas de la Recomendación N° 195, de mayor precisión jurídica, según se verá.

45. En la enseñanza técnica y profesional, hay una llamativa apelación a la “adaptabilidad” de la mano de obra: “Los programas de las escuelas técnicas y profesionales deberían elaborarse de suerte que protejan la adaptabilidad profesional futura de los trabajadores, y a estos efectos deberían principalmente: a) tener como finalidad esencial, durante los primeros años de estudios, facilitar al joven trabajador una formación teórica y práctica fundamental, evitando una especialización excesiva o prematura; y b) procurar desarrollar los conocimientos teóricos del alumno en relación con la profesión”.

En cuanto a la “formación antes de entrar a un empleo o durante el empleo”, la Recomendación establece que todo trabajador debería “tener la posibilidad de ampliar sus conocimientos técnicos o profesionales asistiendo a cursos complementarios de horario reducido”, y “el tiempo dedicado a los cursos complementarios debería estar comprendido en la jornada normal de trabajo de los aprendices y de los demás jóvenes trabajadores que tengan la obligación de asistir a ellos”.

Con relación a la participación, la Recomendación dice que “Debería mantenerse una colaboración estrecha entre las escuelas técnicas y profesionales y las industrias u otras ramas de actividad interesadas, especialmente mediante la participación de empleadores y trabajadores en los consejos de administración de las escuelas o en sus organismos consultivos”.

Hay también disposiciones concernientes a lo que hoy llamaríamos el papel de las autoridades, comunidades y escuelas de formación; previsiones sobre in-

formación a los interesados; un capítulo sobre la certificación de los conocimientos; previsiones sobre igualdad y no discriminación por razones de sexo; y disposiciones sobre el personal docente y las exigencias de titulación y capacitación, así como la necesidad de un adecuado nexo con las empresas por parte de aquellos docentes de cursos prácticos.

46. En la misma Conferencia de 1939 se adoptó la Recomendación sobre el aprendizaje (Nº 60), que contiene una definición del contrato como “todo sistema en virtud del cual el empleador se obliga, por contrato, a emplear a un joven trabajador y a enseñarle o a hacer que se le enseñe metódicamente un oficio, mediante un período previamente fijado, en el transcurso del cual el aprendiz está obligado a trabajar al servicio de dicho empleador”, y designación del listado de oficios en los cuales el aprendizaje aparezca como necesario.

47. El instrumento prevé las coordenadas que los países miembros deberían seguir a efectos de reglamentar el aprendizaje. Los elementos principales a tener en cuenta serían: a) las calificaciones técnicas y de otra índole exigidas al empleador para que pueda tener y formar aprendices; b) las condiciones que rijan el ingreso de los jóvenes al aprendizaje; c) los derechos y obligaciones recíprocos del maestro y del aprendiz.

Las medidas a adoptar deberían tener en cuenta los siguientes principios:

- “a) Para tener y formar aprendices, el empleador debería, personalmente, estar calificado para dar una formación apropiada o poder encargar de esta formación a otra persona a su servicio que posea las calificaciones requeridas; además, el establecimiento debería reunir condiciones que permitan al aprendiz obtener una preparación adecuada para el oficio de su elección.
- b) Para iniciar su aprendizaje, los jóvenes deberían haber alcanzado una edad mínima que en ningún caso debería ser inferior a la del término de la escolaridad obligatoria.
- c) Si la entrada en aprendizaje exige un nivel mínimo de instrucción general superior al normalmente alcanzado al final de la escolaridad obligatoria, este mínimo debería ser prescrito teniendo debidamente en cuenta las necesidades variables de los distintos oficios.
- d) El ingreso al aprendizaje debería estar siempre sujeto a un reconocimiento médico y, cuando el oficio para el cual deba hacerse el aprendizaje exija aptitudes físicas o mentales particulares, estas aptitudes de-

- berían estar especificadas y ser objeto de un reconocimiento especial.
- e) Deberían adoptarse disposiciones para registrar a los aprendices en organismos competentes y, si fuere necesario, para controlar su número.
 - f) Convendría prever la posibilidad de trasladar a los aprendices de un empleador a otro en los casos en que su traslado parezca necesario u oportuno para evitar una interrupción del aprendizaje, para completar su formación o por otro motivo.
 - g) La duración del aprendizaje, incluida la del período de prueba, debería fijarse previamente, teniendo debidamente en cuenta toda formación que los aprendices hayan recibido anteriormente en una escuela técnica o profesional.
 - h) Convendría organizar la celebración de exámenes al terminar el aprendizaje y, si fuere necesario, durante el mismo, determinar la forma de organizar estos exámenes y prever la concesión de los certificados correspondientes. Las calificaciones exigidas en estos exámenes deberían fijarse de manera uniforme para el mismo oficio, y los certificados otorgados después de los exámenes deberían tener validez en todo el país.
 - i) Debería establecerse un sistema para vigilar el aprendizaje, principalmente a fin de lograr la aplicación de la reglamentación, la eficacia de la formación y un grado suficiente de uniformidad de las condiciones de aprendizaje.
 - j) Convendría determinar las condiciones de fondo y de forma de los contratos de aprendizaje mediante la preparación, por ejemplo, de contratos-tipo, y fijar las modalidades de registro de los contratos por los organismos competentes indicados en el apartado e)".

48. La Recomendación también contiene previsiones sobre indemnizaciones y vacaciones pagadas al aprendiz, y colaboración de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la vigilancia del aprendizaje.

III.1.3 Formación, orientación profesional y mercado de trabajo: los "consejos sobre el empleo"

49. El vínculo formación/orientación/empleo tiene su primera aproximación mediante la *Recomendación sobre la orientación profesional* (Nº 87), 1949, que

define la orientación como “ayuda prestada a un individuo para resolver los problemas referentes a la elección de una profesión y al progreso profesional, habida cuenta de las características del interesado y de la relación entre éstas y las posibilidades del mercado del empleo”.

En el período escolar de formación general, el instrumento prevé el contenido de orientación en los programas educativos. Para el caso de los adultos, la Recomendación establece una serie de criterios para los “consejos sobre el empleo”.

Así, dice la Recomendación que “Se deberían tomar disposiciones adecuadas para los adultos dentro del servicio público de orientación profesional, a fin de asistir a cualquier persona que necesite ayuda para elegir una profesión o para cambiar de empleo”. El proceso implicado en esta ayuda se designa en esta Recomendación con la expresión *consejo sobre el empleo*.

50. En cuanto a los métodos utilizados en los consejos sobre el empleo, dice la Recomendación que deberían comprender, siempre que las circunstancias nacionales lo permitan y según los casos individuales: a) la entrevista con un orientador; b) el examen de los antecedentes profesionales; c) el examen del informe escolar o de cualquier otro documento relativo a la formación general o profesional recibida; d) el examen médico; e) el uso de “test” apropiados de capacidad y aptitud y, si fuere deseable, el de otros “test” psicológicos; f) la determinación de la aptitud, por medio de experiencias o ensayos prácticos o por otros medios similares; g) un examen técnico, oral o de otra índole, siempre que ello fuere necesario; h) la determinación de la capacidad física del interesado, en relación con las exigencias de las diversas ocupaciones; i) la comunicación de información sobre las posibilidades de empleo y de formación, que esté relacionada con la aptitud, el estado físico, la capacidad, las preferencias y la experiencia del interesado, y con las necesidades del mercado del empleo; y j) un control, efectuado con la ayuda de sondeos, que tenga por objeto comprobar si la colocación en un empleo o el recurso a la formación o a la reeducación profesionales han producido resultados satisfactorios, y apreciar el valor de los principios y de los métodos en que se basan los consejos sobre el empleo.

Entre los beneficiarios de los consejos sobre el empleo, menciona la Recomendación a quienes ocupen un empleo por primera vez; a los desempleados de larga duración; a quienes hayan quedado desempleados o corran peligro de quedar desempleados “como consecuencia de la decadencia de una industria, de

transformaciones tecnológicas, o de cambios en la estructura de la industria o en su ubicación”; o que “formen en las regiones rurales un excedente de mano de obra, en relación con las posibilidades de empleo presentes o probables” o que deseen beneficiarse con los medios públicos de formación o readaptación profesionales.

Por último, importa destacar que se dictan recomendaciones para la organización administrativa de estos servicios y la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Dice en concreto la Recomendación:

“1) La competencia administrativa en materia de consejos sobre el empleo debería corresponder, en primer lugar, al servicio público del empleo, habida cuenta de la competencia administrativa atribuida por la autoridad pública a las instituciones educacionales o a otras instituciones.

2) Las oficinas del servicio público del empleo deberían comprender, en todo lo posible, dentro de cada una de las fases de la administración, secciones o funcionarios especializados en dar consejos sobre el empleo.

3) Deberían tomarse disposiciones administrativas para garantizar, allí donde se considere necesario o conveniente, la colaboración del servicio público del empleo con los servicios especializados de consejos sobre el empleo, instituidos para uso de grupos o de individuos.

Deberían tomarse, local o nacionalmente, disposiciones apropiadas a fin de garantizar que el sistema de consejos sobre el empleo esté organizado en relación estrecha con:

- a) todas las demás actividades del servicio público del empleo;
- b) otros servicios de orientación profesional;
- c) los establecimientos de enseñanza general o profesional;
- d) la administración de los sistemas del seguro de desempleo y de asistencia a los desempleados;
- e) la administración de sistemas de formación y de adaptación profesionales o de sistemas destinados a favorecer la movilidad profesional o geográfica de la mano de obra;
- f) las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores;
- g) las organizaciones públicas y privadas de readaptación profesional de los inválidos”.

III.1.4 La formación en la empresa y la cooperación internacional en materia de formación

51. La *Recomendación sobre la formación profesional (adultos)* (Nº 88), 1950 presenta algunas novedades de interés.

Define formación profesional como “cualquier medio de formación para el empleo, que permita adquirir o desarrollar capacidad o conocimientos técnicos, profesionales, o relativos a los capataces y maestros de oficio, ya sea que dicha formación se proporcione dentro de la empresa o fuera de ella, y comprende la reeducación profesional”.

Como puede apreciarse, la definición contiene una referencia al empleo que estaba ausente en la anteriormente adoptada en 1939, que decía simplemente que “*formación profesional* designa todos los modos de formación que permitan adquirir o desarrollar conocimientos técnicos y profesionales, ya se proporcione esta formación en la escuela o en el lugar de trabajo”.

Curiosamente, la Recomendación diferencia entre “personal productor”, “capataces y maestros de oficio” y “personas inválidas”.

52. En cuanto a los principios de la formación profesional para adultos, la Recomendación establece que la misma deberá tener en cuenta la situación y tendencias del mercado de empleo y la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Figuran, asimismo, en la Recomendación, una enumeración de lo que hoy llamaríamos “personas con dificultades especiales”, como licenciados de las fuerzas armadas y víctimas de guerra, personal excedente de profesiones en razón de avances tecnológicos, “desocupados de larga duración”, etc.

53. Sobre la formación en la empresa, la Recomendación dice que “Se debería estimular a los empleadores para que tomen medidas, individualmente o en colaboración con otros empleadores, que garanticen la formación de los adultos, en función de sus propias necesidades y hasta donde lo permitan las condiciones del funcionamiento técnico de sus empresas”.

Dicha formación debería proporcionarse: a) durante la ejecución del trabajo; b) en los lugares de trabajo, pero no durante la ejecución del trabajo; c) en talleres distintos; d) en aquellos lugares, excepción hecha de los de trabajo o los talleres, que sean más apropiados a las necesidades de la formación; o e) mediante una combinación de estos métodos, según el tipo y el fin de la formación y las posibilidades técnicas de la empresa.

En relación con el aspecto salarial, “cuando la instrucción teórica necesaria para adquirir las capacidades profesionales exigidas para el ejercicio de una profesión no se pueda proporcionar dentro de la empresa, los educandos deberían disponer de las facilidades necesarias para recibir esta formación fuera de la empresa, sin sufrir pérdida de salario”. En tales hipótesis, “la empresa y la institución que proporcionen la formación profesional deberían cooperar estrechamente”. Por último, “los trabajadores adultos sujetos a formación deberían recibir una remuneración adecuada, que esté de conformidad con los criterios determinados por la legislación, por los contratos colectivos o por el reglamento especial de la empresa interesada”.

54. Sobre el final del instrumento se prevén algunas disposiciones sobre colaboración internacional en materia de formación profesional del adulto, indicando medidas tales como “la creación, en un país dado, de medios de formación para un personal seleccionado de otro país, a fin de permitir que este personal adquiera conocimientos y una experiencia que no podría obtener en su propio país; la cesión temporal, de un país a otro, de personal experimentado que ayude a organizar la formación profesional; la elaboración y el suministro de manuales y otros documentos útiles para la formación profesional; el intercambio de personal calificado; y el intercambio sistemático de información sobre cuestiones relativas a la formación profesional.

55. La *Recomendación sobre la formación profesional (agricultura, N° 101)*, 1956 se abre con una extensa enumeración de principios que deben obrar en la formación profesional en la agricultura, y establece, con mayor amplitud que en las recomendaciones precedentes, el principio de no discriminación: “el programa de formación profesional en la agricultura debería abarcar a toda la población agrícola, sin distinción de raza, religión, nacionalidad o sexo, y cualquiera que sea su relación jurídica con la tierra, a saber, los agricultores”.

Hay previsiones también sobre la cuestión de los métodos de formación, las escuelas agrícolas, la enseñanza agrícola en la escuela primaria, la formación en la explotación agropecuaria, el aprendizaje, la formación del personal docente y dirigentes de servicios rurales.

56. Sobre lo que hoy llamaríamos “interlocutores sociales y otros interesados”, la Recomendación dice en su capítulo IV “Organizaciones Agrícolas y Otras Organizaciones Interesadas” que “Las organizaciones de agricultores y de tra-

bajadores agrícolas (comprendidos los sindicatos), las agrupaciones femeninas y de juventudes rurales, así como otras organizaciones interesadas, tales como las sociedades cooperativas, deberían desempeñar un papel importante en todas las fases de la formación profesional en la agricultura y debería alentárselas por todos los medios para que participen activamente en el perfeccionamiento de dicha formación”.

Como en el caso anterior, sobre el final de la Recomendación aparece un capítulo referido a la colaboración internacional, bajo el nombre de “acción en el ámbito internacional”.

III.1.5 Síntesis y puesta a punto de la formación profesional en la Recomendación N° 117

57. La *Recomendación sobre la formación profesional (N° 117) 1962* reemplaza las Recomendaciones sobre formación profesional N°s 57, 60 y 88, actualizando y desarrollando las soluciones anteriores, en lo que puede verse como una síntesis y puesta a punto de las concepciones vigentes.

Contiene una definición de formación profesional que postula un mayor énfasis en el desarrollo personal del trabajador: “La formación no es un fin en sí misma, sino un medio de desarrollar las aptitudes profesionales de una persona teniendo en cuenta las posibilidades de empleo y de permitirle hacer uso de sus capacidades como mejor convenga a sus intereses y a los de la comunidad; la formación debería tender a desarrollar la personalidad, sobre todo cuando se trata de adolescentes”.

Plantea un esbozo de formación continua: “La formación es un proceso que continúa durante toda la vida profesional de un individuo, conforme a sus necesidades individuales y de miembro de la comunidad”.

Asimismo, concreta con plenitud un principio de no discriminación que venía ya delineado en los instrumentos anteriores: “La formación debería estar exenta de toda forma de discriminación por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social”.

58. Entre otros aspectos de interés, en la Recomendación puede citarse, sin agotar la enumeración:

- a) Una atención hacia la vinculación formación/empleo: “Cada país de-

bería disponer de un sistema de medios de formación cuyo número, distribución geográfica y programas se adapten a las necesidades económicas y a las posibilidades de empleo del país”.

- b) El papel que cabe a cada uno de los interlocutores: “Las autoridades públicas y los diversos organismos públicos y privados que en cada país se ocupan de formación deberían, dejando libre juego a la iniciativa y asegurando la adaptabilidad a las necesidades de las diversas ramas de la actividad económica, de las regiones y de las localidades, colaborar en el desarrollo de servicios bien coordinados”.
- c) La necesidad de estudios sobre las demandas de formación y estructura y tendencias del mercado de trabajo.
- d) La gratuidad de los servicios públicos de formación y la posibilidad de los trabajadores de recibir asignaciones adecuadas en caso, por ejemplo, de tener cargas familiares.
- e) La colaboración de las instituciones de enseñanza y formación y las organizaciones de empleadores y trabajadores en la designación de las ocupaciones respecto de las cuales se considera necesario o deseable el establecimiento de normas de calificación; en el establecimiento de dichas normas y de programas de formación adecuados; y en la organización de exámenes adecuados y la determinación de la naturaleza y grado de las calificaciones que puedan obtenerse.
- f) Las medidas de orientación profesional y selección.
- g) El deber de los programas de formación y las materias de determinarse en forma que faciliten la adaptación profesional futura de los educandos, dentro del ámbito de la ocupación de que se trate.
- h) La formación en la empresa: “A los efectos de la preparación y aplicación de los planes de formación dentro de la empresa, los empleadores deberían consultar y cooperar con los representantes de los trabajadores empleados en sus empresas”.
- i) Introducción de normas sobre aprendizaje, entendido como “La formación sistemática y de larga duración con objeto de ejercer una ocupación reconocida, recibida en gran parte dentro de una empresa o mientras se está al servicio de un artesano independiente, debería ser objeto de un contrato escrito de aprendizaje y quedar sometida a normas determinadas”. Entre las previsiones de la recomendación figura una extensa lista de contenidos del contrato de aprendizaje.
- j) Notas sobre “formación acelerada”.

- k) Algunas especificaciones sobre la formación de los supervisores y mandos intermedios y personal docente.
- l) Referencias a las necesidades de los países en vías de desarrollo y actividades de colaboración internacional.

La consolidación de los contenidos de formación profesional en un único instrumento, la Recomendación N° 117, dejó abierto el camino para abordar una normativa de mayor envergadura, como lo es un convenio internacional. La Recomendación N° 150, por otra parte, hará un ajuste en algunos temas ya presentes y desarrollará otros con mayor intensidad.

III.2 Facilidades para la formación profesional:

el Convenio sobre la licencia pagada de estudios (N° 140), 1974

59. Pero antes de abordar en forma general la formación profesional y el *desarrollo de los recursos humanos* (como dirá el Convenio N° 142 inaugurando una nueva terminología para el tema), la Conferencia adoptará un convenio dirigido a facilitar la formación de los trabajadores mediante la técnica de otorgar licencias pagadas para formarse.

En lo sustancial, el Convenio N° 140 (33 ratificaciones a julio de 2004) prescribe que “cada Miembro deberá formular y llevar a cabo una política para fomentar, según métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales, y de ser necesario por etapas, la concesión de licencia pagada de estudios”, a la que define como “una licencia concedida a los trabajadores, con fines educativos, por un período determinado, durante las horas de trabajo y con pago de prestaciones económicas adecuadas” (art. 1°).

De las soluciones que aporta el Convenio, deben destacarse:

- a) la amplitud de los fines con que se concibe la formación: formación profesional, educación general, social o cívica y de educación sindical (art. 2°);
- b) el reconocimiento de la formación permanente como un objetivo que facilita la adaptación de los trabajadores “a las exigencias de la vida actual” (art. 3.d);
- c) la diversidad de medios por lo cuales se podrá poner en práctica la licencia pagada de estudios, que incluye la legislación, los convenios colectivos, los laudos arbitrales y “o de cualquier otro modo compatible con la práctica nacional” (art. 5°).

III.3 El Convenio sobre desarrollo de recursos humanos, 1975 (N° 142) y la Recomendación complementaria N° 150

60. Luego de cincuenta y cuatro años de la primera Recomendación sobre formación profesional, la Conferencia Internacional del Trabajo produjo un convenio sobre la materia, complementado por una recomendación todavía más extensa que la anterior N° 117.

El Convenio sobre Desarrollo de los recursos humanos: orientación profesional y formación profesional, consta de trece artículos, pero sólo cinco de ellos se refieren al tema central de la norma, que por otra parte se limita a establecer los criterios y principios generales.

61. La adopción de la forma jurídica *convenio* se hizo a instancias de los miembros trabajadores y gubernamentales, que argumentaron que debía tratarse de un convenio corto, complementado por una recomendación mas detallada, mientras que los empleadores manifestaron su preocupación por la eficacia del instrumento.⁵¹

Además de la brevedad del instrumento, debe decirse todavía que el Preámbulo de la norma es “puramente formal”, ya que no hubo acuerdo en una enmienda de los trabajadores para incluir menciones a instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y referencias a la importancia de crear condiciones necesarias para el pleno empleo y el progreso económico y social, la protección contra el desempleo, etc.

62. En el artículo primero se establece la obligación de los Estados de “adoptar y llevar a la práctica, políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo”. Estas políticas deberán tener en cuenta las necesidades en materia de empleo y las relaciones entre el desarrollo de recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales, un vínculo sobre el que se insistirá en el debate sobre la Recomendación N° 195.

Se prevé la implementación de sistemas abiertos y flexibles en materia de enseñanza y orientación, tanto dentro de la enseñanza oficial como fuera de ella, así como la ampliación de los sistemas existentes en materia de orientación y

| 51 Actas de la 60ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, pp. 545-546.

formación. Las políticas deberán implementarse teniendo en cuenta el principio de no discriminación y la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como de otros interesados.

63. En el informe de la Comisión de Recursos Humanos al Plenario de la Conferencia de 1975, el Vicepresidente de la Comisión expresó que “es de especial importancia para el grupo de los trabajadores la disposición que figura en el convenio propuesto según la cual las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores [...] pues es probablemente en esta esfera de la administración pública en la que más se necesita tal cooperación”. Y agrega: “la orientación profesional y la formación profesional no pueden funcionar si no se utilizan las fuerzas del mercado de trabajo, es decir, las organizaciones de empleadores y de trabajadores”.⁵²

64. En el caso de la Recomendación sobre desarrollo de recursos humanos, se trata de un extenso instrumento que, si bien pretende complementar al Convenio N° 142, avanza en la materia sobre aspectos no contemplados en esa normativa.

A diferencia del convenio, su Preámbulo contiene referencias a otras normas internacionales sobre educación, formación y empleo, en tanto se expresa que la Conferencia ha tomado nota de las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo directamente relacionados con la política del empleo, y en particular del Convenio y de la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, y del Convenio y de la Recomendación sobre la política del empleo, 1964; y de la Recomendación relativa a la enseñanza técnica y profesional adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en su 18ª reunión (1974).

En materia de definiciones, la Recomendación expresa que “la calificación profesional de los términos *orientación* y *formación* significa que la orientación y la formación tienen por objeto 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 o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”.

| 52 Actas cit., p. 769.

65. Las políticas y programas de orientación y formación deberán guardar una relación estrecha con el empleo, y más particularmente con los servicios públicos de empleo, dice la norma. En esta dirección, se señala la responsabilidad de los empleadores en los siguientes términos: “Estas políticas y estos programas deberían también estimular a las empresas a aceptar la responsabilidad de formar a sus trabajadores. Las empresas deberían colaborar con los representantes de sus trabajadores al programar sus actividades de formación y deberían cerciorarse, en la medida de lo posible, de que estas actividades sean conformes al sistema oficial de formación”.

Entre los objetivos de esas políticas y programas se destacan los de asegurar el acceso a un empleo productivo, incluido el trabajo independiente, que corresponda a las aptitudes y aspiraciones personales del trabajador, y facilitar la movilidad profesional; promover y desarrollar el espíritu creador, el dinamismo y la iniciativa con vistas a mantener o acentuar la eficacia en el trabajo; proteger a los trabajadores contra el desempleo o contra toda pérdida de ingresos o de capacidad de ganar, resultante de una demanda insuficiente de sus calificaciones y contra el subempleo; proteger a los trabajadores ocupados en tareas que supongan una excesiva fatiga física o mental; proteger a los trabajadores contra los riesgos profesionales mediante una formación de calidad en cuestiones de seguridad e higiene del trabajo, que forme parte integrante de la formación para cada oficio u ocupación; conseguir un avance social, cultural y económico y una adaptación continua a los cambios, con la participación de todos los interesados en la revisión de las exigencias del trabajo; lograr la plena participación de todos los grupos sociales en el proceso de desarrollo y en los beneficios derivados de éste.

Las políticas y programas, además, deberían coordinarse con la política y con los grandes programas de desarrollo social y económico, tales como los relativos a la promoción del empleo, la integración social, el desarrollo rural, el desarrollo de la artesanía y la industria, la adaptación de los métodos y la organización del trabajo a las necesidades humanas, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

66. En materia de orientación profesional, el instrumento prevé que sea completada “con información sobre los aspectos generales de los contratos colectivos y los derechos y obligaciones de todos los interesados en virtud de la legislación del trabajo; esta información debería suministrarse de conformidad con la ley y la práctica nacionales habida cuenta de las respectivas funciones y tareas

que incumben a las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas”.

67. En el capítulo sobre formación profesional se desarrolla la formación en la empresa, sintetizando soluciones que venían de otras recomendaciones y avanzando en otros aspectos. Dice al respecto la cláusula 22, que “Las empresas deberían, en consulta con los representantes de los trabajadores, los interesados y las personas responsables de su trabajo, establecer planes de perfeccionamiento para su personal a todos los niveles de calificación y responsabilidad, y revisarlos a intervalos regulares; se podría designar una comisión conjunta para este fin”.

Los planes deberían: a) ofrecer oportunidades de capacitación para acceder a niveles superiores de calificación profesional y de responsabilidad; b) abarcar la formación técnica y de otra naturaleza, así como la experiencia profesional de los interesados; y c) tener en cuenta, tanto las aptitudes y preferencias de los interesados, como las exigencias del trabajo. En cuanto a los derechos de los trabajadores que reciban formación en la empresa, se señala en la cláusula 23: a) recibir una remuneración o asignación adecuada; b) estar amparados por las mismas disposiciones de seguridad social aplicables a la mano de obra fija de la empresa de que se trate, y en caso de que reciban formación fuera de la empresa, deberían beneficiarse de licencias de estudios de acuerdo con las disposiciones del Convenio y la Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974.

68. En una muestra del detallismo de la Recomendación, se señalan las normas que deberían regir la formación inicial y el perfeccionamiento para la adquisición de calificaciones profesionales (cláusula 24), y se indican criterios para la orientación y formación de determinados núcleos de personas que presentan alguna dificultad, como el caso de los capítulos VI. “Programas para Determinadas Zonas o Ramas de Actividad Económica” (zonas rurales, ramas de actividad económica que utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados, Industrias y empresas en decadencia o en trance de reconversión y nuevas industrias); VII. “Grupos Especiales de Población” (personas que nunca han asistido a la escuela o que la han dejado prematuramente, trabajadores de edad avanzada, minorías lingüísticas y de otra naturaleza, minusválidos físicos o mentales); VIII. “Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”; y IX. “Trabajadores Migrantes”.

En otros casos, se desarrolla en extenso la formación de personal especializado en actividades de orientación y formación profesionales (cap. XI) y se prevén,

asimismo, normas especiales para formación para funciones de gestión y supervisión y trabajo por cuenta propia (cap. V).

El instrumento se cierra con capítulos referidos a las actividades de investigación (núm. XII) y aspectos administrativos y organismos representativos y cooperación internacional.

69. En su intervención en el Plenario de la Conferencia, el Vicepresidente de los trabajadores destacó que en la nueva Recomendación “tanto la orientación profesional como la formación profesional son un proceso continuo que ha de responder a las transformaciones en los métodos de producción y en la producción misma, a las necesidades cambiantes del consumo y a la evolución técnica, que exigen la creación de nuevas profesiones y la adquisición de nuevos conocimientos profesionales, e incluso dejan sin efecto las calificaciones que se poseen”.⁵³ Seguidamente, manifestó que “cabe poner especialmente de relieve que en este instrumento se ha reconocido el principio de que el objeto de la formación profesional exige también la concesión de licencias de estudio pagadas. Aunque se había previsto la inclusión de este principio en el proyecto de convenio, se renunció a ello para no dejar a ningún gobierno el pretexto de que en razón de esta licencia de estudios no ratificaba el convenio”. En su intervención también expresó cierta contrariedad por la previsión establecida en la Recomendación acerca de que también los directores de empresa recibieran formación, alertando sobre que “existe indudablemente cierta tendencia en la sociedad a considerar el papel de los trabajadores menos importante que el de los directores de empresa”.⁵⁴

70. En su intervención en el Plenario, el Vicepresidente de los empleadores subrayó la vinculación de la formación con el empleo, indicando que “no se puede ya hablar hoy de desarrollo económico y social sin vincularlo con el empleo, y no puede haber empleo productivo si no se basa en una buena orientación profesional y en una formación profesional apropiada”.⁵⁵

53 Actas cit., p. 769.

54 Actas cit., p. 770.

55 Actas cit., p. 768.

IV. Razones para el reemplazo de la Recomendación sobre desarrollo de recursos humanos

71. El trayecto seguido en el capítulo II ha demostrado que de acuerdo a las sucesivas comisiones o grupos de trabajo del Consejo de Administración de 1979 y 1987, la Recomendación sobre desarrollo de recursos humanos (Nº 150), 1975, se encontraba entre los instrumentos dignos de ser promovidos.

Sin embargo, según se tuvo ya oportunidad de anotar, hacia principios del decenio de los noventa comenzó a verificarse que las soluciones que consagraba la Recomendación habían quedado superadas y desactualizadas.

El proceso de reemplazo de la Recomendación tiene un impulso decisivo a partir de 1998, cuando se propone inscribir una discusión general sobre el tema “Formación y desarrollo de los recursos humanos: orientación y formación profesionales” en el orden del día de la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en el año 2000, con vistas a la posible elaboración de un nuevo instrumento.

72. Un documento del Consejo de Administración reconoce que “La mundialización ofrece unas oportunidades hasta ahora inéditas, y supone también grandes riesgos para los trabajadores, para las empresas y para la economía en general. Para aprovechar esas oportunidades y paliar esos riesgos, se requiere una respuesta política que comprenda la formación de los recursos humanos y el desarrollo de uno de sus componentes fundamentales”.⁵⁶

Los cambios en las formas de producir se han visto dinamizados, en los últimos años, a partir de la competitividad desatada por apertura e integración de los mercados. La innovación tecnológica ha provocado también profundas

| 56 GB.271/4/1.

modificaciones en las formas de producción, hoy mucho más flexibles, acompañadas de nuevos modelos de organización del trabajo.

Hay, por otro lado, una nueva función del Estado que se avizora tras estos cambios. Dice el documento del Consejo que “a medida que el Estado va abandonando su antigua función de fuente principal de financiación y de proveedor de los programas de formación, el desafío consiste en forjar una nueva asociación entre el Estado, el sector empresarial, los sindicatos y otras entidades comprometidas en la formación”.⁵⁷

73. Otro aspecto que merece observarse con interés es el relativo a las modificaciones que estos procesos macrosociales y macroeconómicos producen en la formación profesional.

Se advierte así que “los países se están dirigiendo hacia un sistema de *formación continua*, al tiempo que explotan las oportunidades que les ofrece el *mercado de la formación*. La formación continua está considerada como uno de los instrumentos más importantes para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las nuevas exigencias de capacitación, y a las empresas para ser más competitivas en unos mercados mundiales cada vez más integrados. Hoy en día, tanto los individuos como las empresas consideran que la formación constituye una verdadera *inversión en recursos humanos*”.⁵⁸

74. Estas breves notas sobre alguno de los cambios más notorios en el papel de los gobiernos e interlocutores sociales y en las modalidades mismas de la formación, son parte de una interpretación más global acerca de la falta de pertinencia de la Recomendación N° 150 para dar cuenta del devenir histórico y proporcionar criterios y soluciones a las políticas de orientación y formación profesional.

En definitiva, comenzó a considerarse que la Recomendación N° 150 respondía a un mundo que había dejado de ser hegemónico: el de la planificación y la presencia inocultable del Estado; el de la previsibilidad de los mercados y la producción en masa.

Así, dice el Consejo de Administración, en una cita que si bien es extensa, tiene como ventaja su poder explicativo y fue por ello muy empleada en los diversos documentos relativos a la revisión de la recomendación: “La Recomen-

57 GB.271/4/1, pár. 21.

58 Doc. cit., pár. 22.

ción N° 150 refleja el modelo de planificación de ese período, pues presta poca atención a las consideraciones relacionadas con la demanda y el mercado de trabajo; brinda poca o ninguna orientación sobre muchos temas que actualmente son de la mayor importancia para la reforma de la política y del sistema de formación que están llevando a cabo los Estados Miembros. Estas cuestiones comprenden, por ejemplo, la política, la buena administración y el marco reglamentario de la formación; las funciones de los demás participantes, distintos del Estado (el sector privado, los interlocutores sociales y la sociedad civil), en la formulación de las políticas y para impartir la formación; el ámbito de aplicación y los mecanismos para diversificar y obtener fuentes alternativas de financiación de la formación; fijar un ámbito de aplicación, mecanismos y métodos apropiados a los objetivos de los programas de formación de determinados grupos; pasar de una formación para obtener ‘calificaciones’, al desarrollo y reconocimiento de ‘competencias’ que comprendan una amplia gama de conocimientos en relación con el trabajo, aptitudes y actitudes técnicas y de comportamiento, y la creciente necesidad de centrarse en las actividades de desarrollo de calificaciones al preparar a los trabajadores para el trabajo por cuenta propia y el sector no estructurado”.⁵⁹

75. Con estos antecedentes, en la 88ª (2000) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la base del documento “La formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes”, adoptó una serie de “*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*”.

En su parte final, el documento indica que las instrucciones para la revisión de la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (N° 150), deberían basarse en las presentes conclusiones y abarcar lo siguiente:

1. Atender las necesidades de formación y educación en el mundo moderno del trabajo, tanto en los países en desarrollo como desarrollados, y promover la equidad social en la economía mundial.
2. Fomentar el concepto de trabajo decente por medio de una definición del cometido de la educación y la formación.
3. Promover la educación permanente y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores del mundo, y responder a los retos económicos.

| 59 Doc. cit., pár. 31.

4. Reconocer las diversas responsabilidades en materia de inversiones en la educación y la formación, y en la financiación de las mismas.
5. Promover marcos de calificaciones nacionales, regionales e internacionales que comprendan disposiciones relativas a la formación previa.
6. Mejorar las oportunidades de acceso a la educación y la formación, y de equidad para todos los trabajadores.
7. Fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para establecer asociaciones en el campo de la educación y formación.
8. Atender la necesidad de aumentar la asistencia técnica y financiera para los países y las sociedades mas desfavorecidas.

76. El siguiente paso fue dado en la 280ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2001), en la cual se decidió incluir en el orden del día de la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo (2003) un punto relativo al desarrollo de los recursos humanos y la formación para una primera discusión encaminada a la adopción de una norma revisada en 2004.

A ese objeto, circuló durante 2002-2003, el informe “Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento”. El mismo es presentado como una revista “a la legislación, las políticas y las prácticas recientes que reflejan la nueva manera de enfocar el aprendizaje y la formación”. Se propone como fuente de ideas para los países cuando vayan a considerar sus respuestas al cuestionario que se adjuntaba al final del informe, junto a otros anexos informativos. De acuerdo al documento, “el cuestionario interroga a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores acerca de la conveniencia de que la Conferencia Internacional del Trabajo adopte una nueva recomendación en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos. También formula preguntas relativas al posible contenido de la misma”.

77. El cuestionario, previsto en el artículo 39.1 del reglamento de la Conferencia, toma parte del proceso de doble discusión, siendo su punto de inicio. Con las respuestas de los países miembros al cuestionario, que debieron ser consultadas a las organizaciones de empleadores y trabajadores, la Oficina prepara un nuevo informe en que se indican las principales cuestiones que deba considerar la Conferencia y que debe llegar, al menos cuatro meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia.

De algún modo, el cuestionario es ya un proyecto de recomendación.

78. Conviene hacer un repaso del mismo antes de incursionar en el análisis de las disposiciones de la recomendación adoptada. De su lectura podrá fácilmente advertirse que la estructura general, el ordenamiento y muchas de las soluciones contenidas en el instrumento aprobado, estaban ya contenidas en el cuestionario remitido por la Oficina, y por tanto, constituye un valioso antecedente de la Recomendación N° 195.

En el capítulo II, sobre el Preámbulo, se interroga a los gobiernos si deberían incluirse referencias a instrumentos tales como el Convenio sobre desarrollo de recursos humanos, 1975; las Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptados en la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo; la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social; y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Como puede apreciarse, la primera y segunda discusión mantuvieron este elenco, agregando, en su caso, las normas sobre empleo y licencia pagada de estudios.

El capítulo III se refiere a “Objetivo, campo de aplicación y definición”; mantuvo su título en el instrumento final, y parte de su contenido actual reconoce su origen en los diversos ítem del cuestionario (la atención a los objetivos económicos y sociales, el derecho a la educación y la formación, etc.).

El capítulo IV del cuestionario tiene relación con la “Aplicación de las políticas de formación”; se trasmutó en el actual, más desarrollado, “Elaboración y aplicación de políticas en materia de educación y formación”.

El capítulo V, “Educación básica y formación previa al empleo” es prácticamente idéntico al actual cap. III actual, del que se suprimió el término “básica”; el capítulo VI de “formación de los trabajadores asalariados” dio las bases para el contenido del capítulo sobre “Desarrollo de competencias”.

En el caso de “Formación con miras al trabajo decente y la inclusión social” no hubo variantes en el título (cap. VIII del cuestionario y cap. V de la Recomendación, debido a una variante en el ordenamiento, propuesta por los empleadores, según se verá).

En materia de certificación, el cuestionario se refería al “Marco para el reconocimiento y la homologación de las calificaciones”, mientras que en la Recomendación se optó por “Marco para el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales”, por entenderse que tiene mayor pertinencia desde el punto de vista técnico.

El capítulo del cuestionario sobre “Proveedores de formación” recién se modificó en la última discusión por “Prestadores de servicios de formación”, y la parte referida a las “Investigaciones sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos y la formación” pasó a denominarse “Investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente”.

Finalmente, las cuestiones sobre “Servicios de apoyo al desarrollo de los recursos humanos, la educación permanente y la formación” se reordenaron dando lugar a un capítulo denominado “Orientación y servicios de apoyo a la formación”; al capítulo del cuestionario sobre “Cooperación técnica” se le adicionó, por último, el término “internacional” antes de “técnica”.

V. Estudio en particular de las disposiciones de la Recomendación N° 195

79. En esta parte se efectuarán comentarios a las disposiciones contenidas en la Recomendación N° 195, señalando en cada caso los antecedentes, las posiciones sostenidas por los gobiernos y grupos de trabajadores y empleadores, las alternativas planteadas a las soluciones alcanzadas, y aun las propuestas que no alcanzaron acuerdo alguno.

Lejos de ser un ejercicio diletante, el presente estudio constituye un instrumento que permite comprender el sentido y los alcances de la Recomendación N° 195.

PREÁMBULO

Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada;

80. El texto fue adoptado en la primera discusión, en oportunidad de la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, a iniciativa del grupo de los trabajadores. En su fundamentación, se expresó que “era muy importante no olvidar las contribuciones que estas formas de desarrollo de los recursos humanos podrían aportar a la promoción de los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad, especialmente si se tenía en cuenta el desafío crítico de alcanzar el pleno empleo, la inserción social, la competitividad y el crecimiento económico sostenido. El vicepresidente empleador apoyó la enmienda puesto que planteaba valores económicos y sociales”.⁶⁰

| 60 Actas Provisionales, nonagésima primera reunión, Ginebra, 2003, 19 (parte I), N° 51.

La mención a la “erradicación de la pobreza” fue una enmienda aportada por los miembros gubernamentales de países africanos en la segunda discusión (92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo).

Instando a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a que renueven su compromiso con el aprendizaje permanente: los gobiernos, invirtiendo y creando las condiciones necesarias para reforzar la educación y la formación en todos los niveles; las empresas, proporcionando formación a sus trabajadores, y las personas, aprovechando las oportunidades de educación, formación y aprendizaje permanente;

81. Reproduce con mínimas variantes (“empresas” en lugar de “sector privado”) el texto venido de la primera discusión, según una propuesta del grupo de empleadores, que entendía “destacar que toda parte tenía responsabilidades definidas respecto de la realización de las políticas de desarrollo de recursos humanos”.⁶¹ En la misma discusión, la enmienda fue modificada por el grupo de trabajadores, ya que originalmente, en la parte relativa a las personas, se refería a que se instaba a que desarrollen “por sus propios medios sus capacidades y carreras”.

Los gobiernos del área africana agregaron la frase “creando las condiciones necesarias”, que no estaba en el texto original, y los de Trinidad y Tabago, Barbados y Jamaica pretendieron incluir una referencia a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones comunitarias, que no contó con el apoyo de los grupos de trabajadores y empleadores.

Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son fundamentales y que deberían formar parte sustancial y guardar coherencia con las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercado de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social;

82. Resulta de una iniciativa del grupo de los trabajadores en la primera discusión, con el objetivo de vincular e integrar la formación y la educación con el resto de las políticas económicas, sociales y de mercado de trabajo.⁶²

Los empleadores habían presentado una enmienda para incluir el término “coherente” o “consecuente” como nexo entre unas políticas y otras.

61 Actas (2003), N° 53.

62 Actas (2003), N° 57.

Reconociendo que muchos países en desarrollo necesitan ayuda para concebir, financiar y poner en práctica, políticas de educación y formación adecuadas con el fin de alcanzar el desarrollo humano, el crecimiento económico y del empleo y la erradicación de la pobreza;

83. En la segunda discusión se debatió sobre la sustitución del término “modernos”, que figuraba en el texto original, por “contemporánea” (propuesta de Barbados, Jamaica y Trinidad Tabago), o “adecuada” (propuesta de los países del Mercosur y África), tal cual quedó en definitiva. Los empleadores, si bien aceptaron la modificación, preferían mantener el párrafo en tanto “era importante garantizar que la educación y la formación debían mantenerse al día con los niveles de desarrollo. Por esa razón prefería conservar la palabra “modernas” que figuraba en el texto original”.⁶³

La inclusión de los términos “erradicación de la pobreza” y “empleo”, fue propuesta de los países africanos.

Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son factores que propician el desarrollo personal, el acceso a la cultura y la ciudadanía activa;

84. La referencia al concepto de “ciudadanía activa” aparece como consecuencia de una enmienda de los trabajadores. En su fundamentación, se expresó que “uno de los objetivos esenciales de la educación y la formación era ampliar el concepto de aprendizaje permanente, extendiéndolo más allá del ámbito económico hasta abarcar cuestiones de orden social y de desarrollo humano”.⁶⁴ Los empleadores, en principio, no apoyaron la enmienda por resultar “poco clara”, la que sin embargo fue sostenida por los miembros gubernamentales de Francia, Sudáfrica y Brasil en nombre del Mercosur.

Recordando que la consecución del trabajo decente para los trabajadores de todo el mundo es un objetivo fundamental de la Organización Internacional del Trabajo;

Tomando nota de los derechos y principios enunciados en los instrumentos pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo, y en particular:

a) el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964; la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984; y el Convenio y la Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974;

63 Actas Provisionales, nonagésima segunda reunión, Ginebra, 2004, 20 (2004) N° 123.

64 Actas (2004), N° 144.

b) la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;

c) la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, y

d) las conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptadas por la 88ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo;

85. En el cuestionario remitido a los Estados Miembros por la Oficina Internacional del Trabajo “Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento” (Informe VI-1) 2002, se interrogaba sobre la inclusión en el preámbulo de instrumentos tales como el Convenio sobre desarrollo de recursos humanos, 1975; las Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de recursos humanos adoptado en la 88ª Conferencia Internacional del Trabajo; la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social; y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

El debate en estos casos estuvo polarizado entre la posición de los trabajadores, de incluir referencias a instrumentos sobre derechos fundamentales en el trabajo, y la de los empleadores, de no acordar un preámbulo demasiado extenso, limitándolo a aquellos instrumentos que resultaran pertinentes al tema de la nueva recomendación.

En la primera discusión, los empleadores plantearon dejar fuera del instrumento la referencia a la Declaración tripartita sobre las empresas multinacionales, en tanto “no guardaba relación con el desarrollo de los recursos humanos”,⁶⁵ los trabajadores adujeron que debía mantenerse “porque hacía relación con un tema importantísimo relativo a la formación y al aprendizaje permanente, en especial, a la participación de las empresas multinacionales en términos de transferencia tecnológica y desarrollo de los recursos humanos”.⁶⁶ Además dicha Declaración “contenía muchos párrafos relativos al tema de la formación”, agregaron. Por el mantenimiento se manifestaron los miembros gubernamentales de Argentina, Francia, Grecia, Jamaica, Japón, Malí, Reino Unido, Sudáfrica, Suriname, Tailandia, y Trinidad y Tabago.

Similar debate se dio ante la propuesta de los empleadores de suprimir la referencia a la Declaración de la OIT relativa a principios y derechos fundamentales.

65 Actas (2003), N° 75.

66 Actas (2003), N° 77.

Por contrapartida, la iniciativa de los trabajadores de incluir la referencia a la Declaración de Filadelfia de 1944, no contó con apoyo suficiente.⁶⁷ Seguidamente, por considerar que no existía mayoría suficiente, la representación de los trabajadores retiró una enmienda que se refería a instrumentos tales como el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Nº 111); el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (Nº 159); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (Nº 168); y el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (Nº 88).

El grupo de empleadores presentó, a su vez, una subenmienda para suprimir la mención al Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (Nº 140), con el apoyo de los gobiernos de Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos y Turquía.⁶⁸ El grupo de los trabajadores y los miembros gubernamentales de Francia, Malí, Sudáfrica se opusieron a la eliminación por considerar que “se trataba de una norma central en el debate”.⁶⁹

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al desarrollo de los recursos humanos y la formación, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha diecisiete de junio de dos mil cuatro, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004.

I. OBJETIVOS, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

1. Los Miembros deberían, sobre la base del diálogo social, formular, aplicar y revisar unas políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente que sean compatibles con las políticas adoptadas en los ámbitos económico, fiscal y social.

86. Tiene su origen en el texto del cuestionario de la Oficina (informe IV-1), siendo modificada en la primera discusión.

La mención “sobre la base del diálogo social” fue incluida en la segunda discusión a propuesta de los empleadores, y contiene otros cambios como la entera referencia al “desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y

67 Actas (2003), N^{os} 84 a 86.

68 Actas (2003), N^o 95.

69 Actas (2003), N^o 96.

aprendizaje permanente” que reformula el párrafo tal cual venía de la primera discusión, e introduce los términos con que finalmente se conocerá la recomendación. Se trató de una enmienda de los miembros gubernamentales de España, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal.⁷⁰

2. A los efectos de la presente Recomendación:

a) la expresión “aprendizaje permanente” engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones;

b) el término “competencias” abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico;

c) el término “cualificaciones” designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial, y

d) el término “empleabilidad” se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

87. Los miembros gubernamentales de los países africanos⁷¹ presentaron una enmienda para definir el concepto de “desarrollo de la capacidad empresarial”, como “un apoyo a quienes ingresan al mercado de trabajo, a quienes desean reincorporarse a él, a los trabajadores por cuenta propia, al desarrollo de la pequeña empresa, así como un apoyo a los empresarios de la economía informal para que se incorporen a la economía formal. Abarca también, en el ámbito social, a los empresarios capaces de identificar y explotar oportunidades de prestar servicios sociales”.

Los grupos de empleadores y trabajadores consideraron que no era ésta la oportunidad para incluir el concepto de desarrollo de la capacidad empresarial, por lo cual la enmienda no tuvo andamio.

Tampoco hubo acuerdo en definir el término “formación”, según una propuesta de los miembros gubernamentales de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, que rezaba:

70 Actas (2004), N° 189.

71 Actas (2004), N°s 209 y ss. Se trató de países como Botswana, Burkina Faso, Camerún, Côte d’Ivoire, Gabón, Kenya, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Swazilandia, República Unida de Tanzania y Zimbabwe.

“El término formación incluye la transmisión, a los actuales y futuros trabajadores, de las actitudes, las aptitudes profesionales y los conocimientos necesarios para realizar eficazmente su trabajo”.

En general, se entendió que la definición era demasiado restrictiva. Así lo expresaron los trabajadores y los miembros gubernamentales de Francia, Tailandia e India. El Vicepresidente empleador “observó que una definición que daba lugar a tanto debate no debería ser adoptada”.⁷²

3. Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que:

a) faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad, y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible;

88. Los miembros gubernamentales de los países africanos presentaron y retiraron, por falta de apoyo, una enmienda que rezaba: “faciliten el ejercicio de la ciudadanía, la empleabilidad y la capacidad empresarial, que contribuyen a alcanzar las metas en materia de empleo y un desarrollo humano pleno”. Hicieron notar, no obstante, que la cuestión no quedaba abarcada por las enmiendas ya adoptadas.⁷³

En esta parte se produjo un interesante debate sobre el concepto de trabajo decente.

Una enmienda presentada por numerosos miembros gubernamentales⁷⁴ propuso sustituir los términos “empleos seguros y de calidad”, que venía de la primera discusión, por la actual redacción de “empleos decentes”. Los empleadores pretendieron añadir el término de empleo “productivo”, sin éxito: el miembro gubernamental de Namibia, por ejemplo, adujo que “el concepto de trabajo decente incluía el trabajo productivo”.⁷⁵

En forma similar se manifestaron miembros gubernamentales de Argentina y Suiza. Este último país, con la opinión coincidente de Francia y Corea del Sur, indicó que “el concepto de productividad era inherente al trabajo decente”.

Una votación informal hizo evidente que la posición de los empleadores era minoritaria, pero antes de retirar su enmienda el Vicepresidente del sector dijo

72 Actas (2004), N° 232.

73 Actas (2004), N° 265.

74 Se trata de Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Japón, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y Turquía.

75 Actas (2004), N° 272.

que “las cuestiones sociales y económicas se trataban conjuntamente en varias partes del texto propuesto. Señaló que el aprendizaje permanente, la educación y la formación apoyaban y sostenían la productividad del trabajo. Si la Comisión quería atraer la atención hacia el trabajo decente era extremadamente importante que se abordara la cuestión de la productividad”.⁷⁶

b) atiendan por igual los objetivos económicos y sociales, hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos y hagan también hincapié en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza;

89. Con algunas modificaciones, se trata de un literal contenido en el documento de la Oficina “Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento” (Informe IV-1). En su consulta a los Estados Miembros, recibió 86 respuestas afirmativas en 88, ninguna negativa.

En la segunda discusión, el grupo de trabajadores intentó, sin éxito, incluir el término “la ciudadanía activa” luego de “desarrollo social”.

c) concedan gran importancia a la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, a la creación de trabajo decente y a la empleabilidad de las personas, considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias;

90. El origen de este literal se encuentra en el documento de la Oficina “Aprender y formarse ...” ya citado, aunque sufrió algunos cambios en el proceso de debate. Recibió también 86 respuestas afirmativas en 88, ninguna negativa.

Un grupo de miembros gubernamentales, entre los que se encontraban Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Eslovaquia, Suiza y Turquía, presentó una enmienda para suprimir los términos “así como a la creación de trabajo decente y la empleabilidad de las personas”.

Los países africanos, por su parte, pretendieron incluir la frase “y espíritu emprendedor” luego de empleabilidad.

Ambas iniciativas no tuvieron eco en la comisión.

| 76 Actas (2004), N° 277.

d) respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal;

91. Un grupo de miembros gubernamentales entre los que se encontraban Austria, Estados Unidos, Canadá, Países Bajos, Reino Unido, Turquía, Japón, etc., presentó una enmienda que pretendía, según se dijo, “racionalizar” el texto que venía de la primera discusión. En concreto, el texto propuesto decía “respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la corriente principal de la vida económica, y de validar los conocimientos ya adquiridos a fin de ayudar a las personas a incorporarse a la economía informal”.

La Vicepresidenta trabajadora propuso incluir, luego de “vida económica”, las palabras “mediante la creación de oportunidades en materia de educación y formación”. Señaló que si el texto se aprobaba sin esta mención, “sólo se haría referencia a la transformación de actividades de la economía informal en economía formal mediante la validación de los conocimientos ya adquiridos, lo cual era, en su opinión, insuficiente. Destacó que también se requerían oportunidades en materia de educación y formación”.⁷⁷

e) fomenten y mantengan las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras necesarias para la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la educación y la formación, así como en la formación de docentes e instructores, recurriendo para ello a redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional, y

92. El miembro gubernamental de Brasil, en nombre de los miembros gubernamentales del Mercosur, presentó una enmienda a este texto en la segunda discusión, en razón que, según su criterio, “además de la inversión pública y privada en infraestructura de las TIC, era importante invertir en metodologías educativas y en la formación de educadores. Incluso en el supuesto que las TIC estuviesen disponibles, ello no garantizaba la existencia de las metodologías de formación adecuadas”.⁷⁸

⁷⁷ Actas (2004), N^{os} 303 y 306.

⁷⁸ Actas (2004), N^o 319.

En concreto, su propuesta consistía en agregar, después de la palabra “privadas”, las palabras “destinadas a garantizar efectividad social, calidad pedagógica y formación de educadores para los programas de educación y formación en particular”. Su iniciativa no fue recogida por el resto de los sectores.

f) reduzcan la desigualdad en lo que respecta a la participación en la educación y la formación.

92. Un numeroso grupo de miembros gubernamentales europeos propuso eliminar la palabra “de los adultos”, que figuraba luego de “participación”.

El texto final da mayor amplitud al sentido del párrafo.⁷⁹

4. Los Miembros deberían:

a) reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente;

93. En el documento inicial de la Oficina se interrogaba a los Estados Miembros sobre si el futuro instrumento debería alentar a los gobiernos a que “reconocieran el derecho de todos a la educación y a la formación y, en colaboración con los interlocutores sociales, garantizaran el acceso universal a las mismas”.

Las respuestas de los Estados Miembros al primer cuestionario fueron sumamente positivas, 87 afirmativas en 92, ninguna negativa.⁸⁰

En un documento sindical⁸¹ se observó que el capítulo inicial “Objetivo, campo de acción, definición”, “debería comenzar con una referencia expresa que reconozca el derecho a la formación profesional, como parte de los derechos humanos fundamentales. La mención a este derecho aparece recién en el artículo 5 del documento propuesto”. Y agregaba que en la Resolución sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, adoptada por la Conferencia Internacional del Tra-

79 Actas (2004), N^{os} 327 a 331.

80 Con todo, algunos gobiernos manifestaron dudas. Así el de Reino Unido expresó que “la categorización de la educación y la formación (profesional) como derecho absoluto para todos, podría traducirse en inflexibilidad y podría llevar a las personas a realizar formaciones inadecuadas simplemente por cumplir una obligación mal definida. El instrumento debería entenderse en los términos de los resultados buscados, y debería reconocer que las personas tienen necesidades educativas distintas en los distintos momentos de sus vidas, por ejemplo, garantizar que todas las personas tengan acceso a un nivel de educación y formación mínimo convenido en función de sus necesidades”. Ver “Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento. Las opiniones de los mandantes”, Informe IV-2 (2003), p. 32.

bajo en su 88ª reunión (Ginebra, 2000), en su artículo 8 establece que “La educación y la formación constituyen un derecho para todos. Los gobiernos, en colaboración con los partícipes sociales, deberían velar por que este derecho sea universal”. La iniciativa no fue acogida por el resto de los sectores.

En la primera discusión, el grupo de empleadores presentó una enmienda tendiente a diferenciar cualitativamente el derecho a la educación y a la formación, estableciendo “la educación como un derecho de todos” mientras que en relación con la formación se haría una referencia a la facilitación del acceso: “supresión de las barreras al acceso a la formación y al aprendizaje permanente”.⁸²

El grupo de los trabajadores pretendió, a su vez, que el derecho a la formación profesional pudiera figurar en los primeros lugares del futuro instrumento, por entender que debía ser el punto de partida de toda la recomendación. Planteó, asimismo, que se incluyeran las palabras “aprendizaje permanente”, y la sustitución de “con el fin de ampliar el acceso”, por “al acceso para todos”.

El miembro gubernamental de Filipinas propuso la inclusión de la frase “para garantizar el acceso de todos al aprendizaje permanente” luego de “interlocutores sociales”. Su propuesta recibió el apoyo de gobiernos como los de Israel y Bélgica. Los miembros gubernamentales de Camerún, Ecuador, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Malawi, Malí, Namibia, Papua Nueva Guinea, Portugal, Tailandia, República Unida de Tanzania, y Trinidad y Tabago, apoyaron la enmienda presentada por Filipinas. Se dijo al respecto que “la formación continuada era necesaria en el mundo moderno y que numerosos países en desarrollo y agrupaciones regionales, como la UE, habían elaborado políticas en materia de aprendizaje permanente”.⁸³

El Vicepresidente empleador “hizo constar la enérgica oposición del grupo de los empleadores a la subenmienda presentada por el miembro gubernamental de Filipinas y expresó su esperanza de que se volviese a examinar esa cuestión durante la segunda discusión del documento propuesto”.⁸⁴

El texto aprobado en la primera discusión es prácticamente el mismo (con una ligerísima variante en el ordenamiento de la frase) que el definitivo, aprobado en la segunda discusión: “Los miembros deberían [...] reconocer el derecho de

81 Se trata del “Documento sindical de análisis de las conclusiones propuestas para la revisión de la Recomendación N° 150 sobre desarrollo de recursos humanos”, emanado de las centrales sindicales del Mercosur y emanado de una reunión que contó con asistencia técnica de Cinterfor/OIT.

82 Actas (2003), N° 172.

83 Actas (2003), N° 185.

84 Actas (2003), N° 186.

todos a la educación y a la formación y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por garantizar el acceso de todos al aprendizaje permanente”.

94. Previo a la segunda discusión, en el documento de consulta a los Estados Miembros y las organizaciones de empleadores y trabajadores, resultan significativos algunos de los comentarios, como el que realiza Estados Unidos en tanto dice que “está de acuerdo en que toda persona tiene derecho a invertir en capital humano y a determinar los niveles y los tipos de formación adecuados para ella. No obstante, la expresión ‘derecho a la formación’ puede interpretarse como un derecho subjetivo sin restricciones y, por tal motivo, no es respaldada. Una referencia general a la formación como derecho podría dar lugar a una demanda excesiva e imprecisa de recursos y competir con otras prioridades, como la educación, para recaudar fondos. Del texto propuesto en su conjunto se deduce que los Miembros han asumido el compromiso firme y explícito de facilitar la formación adecuada a los trabajadores. Por ello, el hecho de suprimir la referencia a la formación como un derecho no restaría fuerza al instrumento”.⁸⁵

Para el gobierno de Australia, la referencia a que los miembros “deberían: reconocer el derecho de todos a la educación y a la formación” sigue siendo “poco satisfactoria”.⁸⁶

95. En la segunda discusión se replanteó con toda intensidad el tema. El grupo de países africanos presentó una enmienda⁸⁷ que decía reconocer “el derecho de todos a la educación y trabajar conjuntamente con los interlocutores sociales para extender dicho derecho al aprendizaje permanente”. El Vicepresidente empleador “estuvo de acuerdo en que los países en desarrollo estaban en una situación difícil en lo que respecta a garantizar este derecho y que éste debía considerarse más bien como una aspiración y una orientación para los Estados Miembros”.

El grupo de los trabajadores no apoyó esa enmienda, “aunque reconocía la inquietud manifestada por los países en desarrollo” destacando “que en el apartado en cuestión se reconocía el hecho de que todos los países aspiraban a conseguir ese objetivo”.⁸⁸

85 Desarrollo de los recursos humanos y formación. Informe IV (2A), p. 35.

86 Informe IV (2A) cit., p. 31.

87 Actas (2004), N^o 332 a 336.

88 Actas (2004), cit., N^o 334.

Otra iniciativa, que casi no llegó a tratarse, fue la presentada por algunos países⁸⁹ que calificaba la responsabilidad de los gobiernos, restringiéndola al derecho a la educación “básica” y al derecho a la formación “previa al empleo”.

El debate estuvo, otra vez, centrado en la oposición de los empleadores en asimilar el derecho a la educación y el derecho a la formación, cuando no al aprendizaje permanente. Este punto de vista ya había sido adelantado en el Informe IV (2A) de 2004, que contenía los comentarios de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y trabajadores. En concreto, algunos empleadores manifestaban en esa oportunidad que “el concepto de derecho de todos a la educación y a la formación debería entenderse como una responsabilidad del gobierno de garantizar el acceso a una educación básica y de una educación previa al empleo gratuitas, y como una responsabilidad de los interlocutores sociales de establecer acuerdos mediante los cuales se ofrezca un acceso amplio a la formación. La redacción no es clara en lo que respecta a las responsabilidades. Se propone la siguiente formulación: ‘reconocer el derecho de todos a la educación y a la formación, garantizar una educación básica y previa al empleo para todos financiada por los poderes públicos, y en colaboración con los interlocutores sociales, asegurar a todos el acceso al aprendizaje permanente’”.⁹⁰

Coincidentemente, otro grupo de empleadores decía que “la redacción no es clara en cuanto a las responsabilidades respectivas del gobierno y de los interlocutores sociales. Por lo tanto, se debería modificar el texto añadiendo lo siguiente: ‘garantizando una educación básica y una formación previa al empleo para todos, financiadas con fondos públicos y en colaboración con los interlocutores sociales, esforzándose por garantizar el acceso de todos al aprendizaje permanente’, después de ‘el derecho de todos’”.⁹¹

Otros reconocían que se trataba “de la cuestión más relevante del proyecto de recomendación”, y que debía discriminarse entre el “derecho a la educación” y el “acceso a la formación”: “los gobiernos no van a poder garantizar un derecho al aprendizaje permanente con acceso universal, por lo que convendría establecer una distinción, proclamando por un lado el derecho a la educación, garantizando su acceso universal y, por otro, la necesidad de promover el acceso a

89 Alemania, Australia, Canadá, Eslovaquia, Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido y Turquía.

90 Propuesta de la Federación de la Industria y de los Empleadores de los Países Bajos. Ver: Desarrollo de los recursos humanos y formación. Informe IV (2A), 2004, p. 38.

91 Posición de la Unión de Empleadores de Suiza. Informe IV (2A), cit., p. 39.

la formación y la eliminación de las barreras que lo dificulten a lo largo de toda la vida”.⁹²

El resultado final no tuvo demasiadas diferencias, según ya se indicó, con la redacción que venía de la primera discusión. Antes de ello, los gobiernos del Mercosur propusieron, sin éxito, sustituir la palabra “en colaboración”, por “con la participación” de los interlocutores sociales.⁹³

b) reconocer que la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales.

96. El literal figuraba luego de la primera discusión como N° 2 de este capítulo I, pasando a este N° 4b) por razones de ordenamiento, a propuesta del grupo de empleadores.

Se perseguía esclarecer las funciones respectivas de los interlocutores en lo que respecta al derecho a la educación y la formación.

En el curso de los debates se mejoró la redacción. Así, a propuesta del miembro gubernamental de Sudáfrica se agregó “crear las condiciones necesarias” luego del término “invertir” para que el derecho a la formación llegara a ser una realidad; el miembro de Papua Nueva Guinea apoyó la enmienda “porque guardaba coherencia con el Preámbulo”.⁹⁴

Una enmienda de los países del Mercosur proponía, antes de las palabras “las personas”, insertar “los sindicatos de estimular a”, y antes de la palabra “desarrollar” suprimir “de”. La propuesta no contó con el apoyo del grupo de los empleadores –que reconocían “que los interlocutores sociales desempeñaban un papel importante, lo que el texto original expresaba claramente”–, ni de los trabajadores, que apreciaron “las observaciones del miembro gubernamental del Brasil acerca del papel tan importante que les cabía en la formación a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores. A pesar de ello, estimaba que la enmienda no aclaraba el texto del párrafo”.⁹⁵

92 Comentario de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) a las conclusiones propuestas en la primera discusión. Informe IV (2A), p. 34.

93 Posición que ya había adelantado el gobierno de Brasil, ver Informe IV (2A), p. 32.

94 Actas (2004), pár. 339 a 348.

95 Actas (2004), pár. 359 y 360.

97. Lo que resulta significativo de esta cuestión, es la pertinaz y no siempre explícita negativa a designar a la representación de los trabajadores con la voz “sindicato”, empleando en todo el documento el término “interlocutores sociales”.

II. ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

5. Los Miembros deberían:

a) *definir, con la participación de los interlocutores sociales, una estrategia nacional de educación y de formación, y crear un marco de referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa;*

98. El capítulo II pasa ahora a comprender este párrafo 5º en su totalidad, que antes formaba parte del capítulo I. El fundamento de la modificación –una propuesta del grupo de los empleadores– fue que los “apartados siguientes se referían a la estrategia de aplicación de las políticas de educación y formación”.⁹⁶

Sólo permaneció en el capítulo I, el párrafo 4a), antes 5a), referido al reconocimiento del derecho a la educación y formación.

El presente literal fusiona los anteriores 5b y c, referidos a la creación de una estrategia nacional de educación y el marco de referencia para las políticas de formación en los diferentes planos.

En cuanto al término “marco de referencia”, que pretendió suprimirse por una propuesta de los países africanos, fue objeto de una larga discusión en todo el proceso de debate del instrumento comentado.

El cuestionario de la Oficina interrogaba a los Estados Miembros sobre si el instrumento debería alentar a que los gobiernos “definieran una estrategia nacional y crearan un marco institucional para la formación y la aplicación de políticas de formación en los diferentes ámbitos”.⁹⁷

Las respuestas a este primer impulso fueron positivas, pero algunos gobiernos manifestaron matices en su apreciación. Así Cuba expresó que las estrategias y los marcos debían ser definidos por los gobiernos en atención a las particularidades nacionales; el Reino Unido reiteró que la participación debería ampliarse a todos los que tuvieran algún interés, no solamente a los interlocutores sociales;

96 Actas (2004), pár. 365.

97 Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento (Informe IV-1) 2003, cit., p. 112.

Sudáfrica, por su parte, señaló que se debería alentar a los gobiernos a tomar en cuenta las opiniones de aquellos externos a la economía formal y los desempleados, cuando se diseñan y aplican dichas estrategias y marcos institucionales.⁹⁸

99. En la primera discusión, los trabajadores presentaron una enmienda para “reforzar el texto de la oficina con la inclusión de la expresión ‘marco de trabajo institucional tripartito’, que ya figuraba en la Resolución de la Conferencia del año 2000, pero que no fue apoyado por gobiernos como Portugal, Brasil, Canadá, Finlandia y Sudáfrica.”⁹⁹ Los empleadores preferían los términos de ‘marcos de trabajo’, sin mención alguna a los aspectos ‘institucionales’ y ‘tripartitos’. Ante la dificultad en acordar, el miembro gubernamental de Francia propuso ‘marco de referencia’.”

En procura de mantener una significación similar a “institucional”, los trabajadores propusieron “marco sistemático”, que fue rechazado.

En el documento de la Oficina que contiene el texto del proyecto de Recomendación, y que circuló entre los países miembros, se decía que “el significado no queda claro inmediatamente”.¹⁰⁰ En los comentarios de los países miembros, sobre este proyecto, muchos de los gobiernos¹⁰¹ contestaron que la expresión acordada, “marco de referencia” no era clara.

En la segunda discusión se volvió sobre estos temas, sin encontrar una redacción alternativa que contemplara las diversas perspectivas, por lo cual se mantuvo “marco de referencia”.

100. En otra dirección, los países del Mercosur presentaron una enmienda tendiente a sustituir “con la participación de los interlocutores sociales” por las palabras “a través del diálogo tripartito”.

La ocasión es propicia para apreciar las posiciones de los gobiernos y empleadores y trabajadores sobre el tema del diálogo, interlocutores y tripartismo.¹⁰²

Los empleadores entendieron que “diálogo tripartito implicaba institucionalizar la interacción”, por lo que no apoyaban la enmienda. Por otra parte, el miembro gubernamental de Nueva Zelandia “resaltó que el diálogo

98 Doc. cit., pp. 28 a 33.

99 Actas (2003), pár. 194.

100 Desarrollo de los recursos humanos y formación (Informe IV-1), 2004, p. 4.

101 Desarrollo de los recursos humanos y formación (Informe 2A), cit., 2004, pp. 31 a 40.

102 Ver al respecto el debate, de perfiles muy interesantes, en los párrafos 384 a 389 de las Actas Provisionales de la 92ª Conferencia (2004), de las cuales se extraen las citas de estos comentarios.

tripartito era sólo un tipo de actividad en la que participaban los interlocutores sociales y que no reflejaba el resto de las actividades en las que cooperaban los interlocutores sociales”.

Resulta significativa la intervención del miembro gubernamental de Papua Nueva Guinea, apoyado por Canadá, Estados Unidos, Kenya y Tailandia, que “estuvo de acuerdo en que la inclusión del término interlocutores sociales podría incluir contribuciones aportadas por otros interlocutores”.

El debate se cierra, en esta parte, con dos intervenciones también significativas que se transcriben en su integridad: “a la luz de los puntos de vista expresados en la Comisión, la miembro gubernamental de Argentina retiró la enmienda y recordó a la Comisión que había muy pocas referencias a los sindicatos en el texto. La Vicepresidenta trabajadora llamó la atención sobre el hecho de que el término interlocutores sociales tenía un significado especial en el contexto de la OIT: gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. Expresó su preocupación por el hecho de que los puntos de vista expresados por una serie de miembros gubernamentales parecían implicar que interlocutores sociales, incluía a otros interlocutores”.¹⁰³

b) elaborar políticas sociales de apoyo y de otra índole, y crear un entorno económico e incentivos que alienten a las empresas a invertir en educación y formación, a las personas a desarrollar sus competencias y avanzar en sus carreras, motivando y facilitando la participación de todas ellas en los programas de educación y formación;

101. Mantiene la redacción acordada en la primera reunión, que a su vez tenía antecedentes en el cuestionario remitido por la Oficina. A iniciativa de los empleadores se adicionó “elaborar políticas sociales de apoyo”, y según una propuesta de los trabajadores, la expresión “y de otra índole”, de modo que el texto fuera más “inclusivo”.

c) propiciar el desarrollo de un sistema de prestación de servicios de educación y formación acorde con la práctica y las condiciones nacionales;

102. En la segunda discusión, los empleadores propusieron eliminar este literal, por considerar que “la prestación de servicios de formación no era responsabilidad del gobierno”,¹⁰⁴ recibiendo el apoyo de los miembros guberna-

103 Actas (2004), cit., 388- 389.

104 Actas (2004), pár. 406.

mentales de Estados Unidos, Papua Nueva Guinea, Australia, Reino Unido, Suiza y Trinidad y Tabago.¹⁰⁵

Los trabajadores adujeron que el párrafo no implicaba “que los gobiernos fuesen responsables de prestar servicios de formación, pero que sí incumbía a los gobiernos facilitar el desarrollo del sistema de prestación de servicios de formación”;¹⁰⁶ Sudáfrica señaló que “desde la perspectiva de los países en desarrollo, en los que los sistemas privados de prestación de servicios de formación no estaban muy desarrollados, los gobiernos sí tenían un papel que desempeñar en la prestación de servicios de formación”.¹⁰⁷ Los miembros gubernamentales de Portugal y Canadá, por argumentos diversos, fueron partidarios de mantener el literal tal como había sido adoptado en la primera discusión.

d) asumir la responsabilidad principal de invertir en una educación y formación de calidad, previa al empleo, reconociendo que es fundamental disponer de docentes y formadores cualificados que trabajen en condiciones decentes;

103. El texto mantiene en lo sustantivo la redacción adoptada en la primera discusión, que había agregado las referencias a los “docentes y formadores cualificados” a un texto que tenía sus antecedentes en el cuestionario remitido por la Oficina.

e) desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional;

104. En la segunda discusión, los empleadores propusieron que este literal figurara en el capítulo sobre reconocimiento de cualificaciones. El grupo de los trabajadores no participó de ese criterio, en tanto expresaron que “el contenido del apartado era más amplio que el reconocimiento y la certificación de las apti-

105 Actas (2004), pár. 408-409.

106 Actas (2004), pár. 407.

107 Actas (2004), pár. 410.

tudes profesionales porque comprendía, tanto la orientación de las personas para la elección de la formación, como el cambio tecnológico.¹⁰⁸

Un grupo de miembros gubernamentales¹⁰⁹ propuso sustituir el término “oriente a las personas”, por “informe a las personas”, que no contó con el apoyo de los trabajadores que entendieron que “oriente” era un término más activo que “informe”, y que “en el complejo mundo de hoy la gente necesitaba orientación y esto se aplicaba también a los trabajadores con empleo”.¹¹⁰

f) fortalecer, en los planos internacional, nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa, el diálogo social y la negociación colectiva respecto de la formación, como un principio básico para el desarrollo de sistemas, y para la pertinencia, la calidad y la relación costo beneficio de los programas;

105. El debate sobre el contenido de este literal fue la cuestión más largamente controvertida en la segunda discusión, a tal punto que fue objeto de negociaciones hasta último momento en el plenario de la Conferencia.

Originalmente, el cuestionario propuesto por la Oficina se refería a si el instrumento debería alentar a los gobiernos a que “reforzaran en los distintos planos (nacional, regional, local, sectorial y de la empresa) el diálogo social en materia de formación”.

106. En la primera discusión el grupo de trabajadores había propuesto una enmienda para que se incluyera en este literal a la “negociación colectiva” y el plano “internacional”.

Los empleadores no compartieron ese criterio, y además propusieron suprimir las menciones a “los planos nacional, regional, local, sectorial y de la empresa”. Expresaron que “uno de los resultados del diálogo social podría ser la negociación colectiva, pero no debería ser el único punto central y, al no determinarse el nivel, se estarían reflejando las diferencias entre países y situaciones, incluido el hecho de que el diálogo social era principalmente una cuestión que concernía a los interlocutores sociales”.¹¹¹

Los miembros gubernamentales que manifestaron su apoyo a la negociación colectiva fueron Botswana, Brasil, Ecuador, Grecia, Malawi, Portugal y Sui-

108 Actas (2004), pár. 438.

109 Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Eslovaquia, Estados Unidos, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

110 Actas (2004), pár. 449.

111 Actas (2003), pár. 283.

za, expresando que “reforzaba el término diálogo social y podría ser importante en el diálogo social sectorial, en especial, para el fortalecimiento de la competitividad.”¹¹² La posición negativa fue sostenida, en cambio, por Filipinas, India, Indonesia, Japón, Namibia, Papua Nueva Guinea y Suriname, quienes manifestaron que “la formación estaba destinada, tanto a los trabajadores organizados, como a los trabajadores que no lo estaban, y era difícil comprender cómo la negociación colectiva podría abordar los problemas de esta última categoría de trabajadores cada vez más numerosa”.¹¹³ Algunos de estos gobiernos fueron partidarios de incluir el término “internacionales”, a los diversos planos del diálogo social.

Tras una votación informal, una clara mayoría de los miembros gubernamentales manifestó su preferencia por no mantener el término “negociación colectiva”.

107. En la segunda discusión, el grupo de los empleadores propuso fusionar la cláusula 5f) con la 7 pues se entendían redundantes;¹¹⁴ y la cual rezaría: “fortalecer el diálogo social respecto de la formación en diferentes planos como un principio básico para el desarrollo de sistemas, la pertinencia de los programas, la calidad y la eficiencia de costos”.¹¹⁵

La Vicepresidente del grupo de los trabajadores apoyó la enmienda pero propuso mantener la mención a los distintos planos, inclusive el internacional.¹¹⁶

La representación gubernamental de Argentina insistió con la inclusión de la expresión “y especialmente la negociación colectiva”, después de las palabras “diálogo social”, por entender que “la negociación colectiva era fundamental y una herramienta básica en la promoción de la formación”.¹¹⁷

El Vicepresidente empleador respondió negativamente a ambas propuestas. Sobre la “internacionalización” del diálogo social expresó que era una cues-

112 Actas (2003), pág. 285.

113 Actas (2003), pág. 286.

114 De acuerdo al texto que recogía los acuerdos alcanzados en la primera reunión, las cláusulas en cuestión decían: “5. Los miembros deberían: [...] i) fortalecer en los distintos planos (internacional, nacional, regional, local, sectorial y de la empresa), el diálogo social respecto de la formación” [...] “7. Los miembros deberían alentar el reforzamiento del diálogo social sobre la formación como principio básico para el desarrollo de los sistemas de formación y para la pertinencia, calidad y relación costo-eficacia de los programas”.

115 Actas (2004), pág. 461.

116 Actas (2004), pág. 462.

117 Actas (2004), pág. 463.

tión “complicada” y respecto de la negociación manifestó que “el resultado del diálogo social incumbía a los interlocutores sociales y que no estaba preparado para enumerar sus resultados. El hecho de que el diálogo social desembocase en negociación colectiva dependía de los interlocutores sociales, por lo que los gobiernos no debían interferir”.¹¹⁸

Los miembros gubernamentales de Suecia, Portugal, Francia, Grecia, Namibia, Perú y el grupo de los trabajadores, indicaron su apoyo a la propuesta gubernamental argentina. Los miembros gubernamentales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Trinidad y Tabago, Suiza, Reino Unido, Finlandia, India, Irlanda y Países Bajos, expresaron su rechazo.

108. El Vicepresidente empleador solicitó una votación oficial en aras de la claridad, que provocó la aceptación de los términos “negociación colectiva” por la Comisión, por 48.900 votos a favor y 39.676 en contra y ninguna abstención,¹¹⁹ tras lo cual manifestó que la redacción adoptada era totalmente inaceptable para el grupo de los empleadores, sugiriendo que votaría en contra cuando tuviera que adoptarse el instrumento.

En adelante, se sucederían propuestas tendientes a salvar la falta de acuerdo de los empleadores con la redacción final surgida de la votación. Una de las opciones fue la planteada por los gobiernos de Francia y Reino Unido, según el siguiente texto: “Fortalecer el diálogo social y apoyar la negociación colectiva bipartita en materia de formación, en los planos internacional, nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa, considerándolos como principios básicos para el desarrollo de los sistemas, la pertinencia, la calidad y la relación costo-beneficio de los programas, teniendo en cuenta los sistemas de relaciones de trabajo específicos de cada país”.¹²⁰

Ante la imposibilidad de alcanzar los acuerdos necesarios, primó la redacción surgida de la votación, que es la que figura en el texto definitivo.

118 Actas (2004), pár. 464.

119 Actas (2004), pár. 481-482.

120 Otras alternativas, que circularon en idioma inglés, expresaban: 1. “Strengthen social dialogue and support voluntary collective bargaining initiatives on training at different levels where they exist as basic principle for systems development, programme relevance quality and cost-effectiveness, taking the specific national law and practice into account”; 2. “Strengthen social dialogue and support bipartite collective bargaining on training at international, national, regional, local, sectoral, enterprise levels as basic principles for systems development, programme relevance, quality and cost-effectiveness taking the specific national industrial relations systems into account”.

g) promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de educación, formación y aprendizaje permanente;

109. Se trató de una propuesta presentada en la primera discusión por Grecia, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suiza. Recibió amplio apoyo del resto de los países; en particular, la Vicepresidenta de los trabajadores señaló que la no discriminación era una cuestión extremadamente importante, tal y como se recogía en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Nº 111).¹²¹

En la segunda discusión, los países africanos propusieron sustituir “educación y formación” por “aprendizaje permanente y desarrollo de la capacidad empresarial”.

Finalmente, se acordó simplemente agregar “aprendizaje permanente” a los términos “educación y formación”, que ya venían de la primera discusión.

h) fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como los jóvenes, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad, los emigrantes, los trabajadores de edad, las poblaciones indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas socialmente excluidas, así como de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes;

110. El grupo de los empleadores presentó una propuesta explicando “que puesto que era imposible enumerar en el párrafo todos los posibles grupos con necesidades específicas, era mas adecuado que los grupos fuesen identificados en el plano nacional”; propuso, en definitiva, suprimir la lista de grupos.

La Vicepresidenta trabajadora no estuvo de acuerdo con la supresión, y la solución al entredicho se obtuvo mediante una propuesta del miembro gubernamental de Trinidad y Tabago, a nombre de los países del Caricom. En concreto, se agregaron los enunciados “según se definan en cada país” y “así como”, lo que permitirá interpretar con claridad que no se trata de una lista cerrada.¹²²

En la segunda discusión hubo dos agregados a la lista de personas con necesidades específicas.

121 Actas (2003), pár. 296-298.

122 Actas (2004), pár. 501.

En primer término, el miembro gubernamental de los Países Bajos, en nombre también de los miembros de Bélgica, Canadá, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Portugal y Reino Unido, propuso agregar la mención a “las personas poco calificadas” ya que “dichas personas se veían especialmente expuestas a pasar largos períodos en situación de desempleo lo que podría llevar a una exclusión social”.¹²³

En segundo lugar, los miembros gubernamentales de Nueva Zelanda, Canadá, Eslovaquia, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Turquía presentaron una enmienda, para agregar a los pueblos indígenas y las minorías étnicas.

i) prestar apoyo a los interlocutores sociales con el fin de habilitarles a participar en el diálogo sobre la formación, y

111. Este ítem no figuraba en el cuestionario presentado por la Oficina. En la primera discusión el grupo de los trabajadores presentó esta enmienda para “reiterar” la importancia del apoyo gubernamental a los interlocutores sociales con el fin de que pudieran participar plenamente en la educación y formación.¹²⁴ El Vicepresidente empleador estuvo de acuerdo con la propuesta, pero la subenmendó para reemplazar los términos originales del texto, que se refería a “las organizaciones de empleadores, a los sindicatos y a las organizaciones de la comunidad”, por las palabras “interlocutores sociales”.

j) apoyar y ayudar a las personas a desarrollar y poner en práctica sus capacidades empresariales con el fin de crear empleo decente para ellas mismas y para otras personas, mediante la educación, la formación, el aprendizaje permanente, y otras políticas y programas.

112. A propuesta del miembro gubernamental de Sudáfrica se introdujo, en esta parte, la cuestión de la capacitación empresarial y la finalidad del empleo decente, que venía postergándose en el debate luego de sucesivas propuestas de los países africanos.

6.1) Los Miembros deberían establecer, mantener y mejorar un sistema educativo y de formación coordinado, dentro del concepto de aprendizaje permanente, teniendo en cuenta la responsabilidad principal que corresponde al gobierno en materia de educación,

123 Actas (2004), pár. 507.

124 Actas (2003), pár. 314.

formación previa al empleo y de formación de los desempleados, reconociendo la función de los interlocutores sociales en lo que se refiere a la formación posterior, en particular, el papel fundamental que incumbe a los empleadores en la facilitación de oportunidades de adquirir experiencia laboral.

113. Figuraba en el cuestionario de la Oficina como un solo texto, hoy seccionado en 6.1 y 6.2. En su primera parte se refiere a aspectos “macro” del sistema educativo y de formación, así como el papel del gobierno y los interlocutores sociales; en la segunda parte se delimitan los contenidos básicos de la educación.

Se modificó la redacción que venía de la primera discusión en la parte final del texto, merced a un agregado de los países africanos tendiente a reconocer el papel que incumbe a los empleadores para ayudar a los jóvenes en el ingreso al mundo laboral.

2) La educación y la formación previa al empleo abarcan la educación básica obligatoria, que comprende la adquisición de los conocimientos fundamentales y las habilidades de lectura, escritura y cálculo, así como la utilización adecuada de las tecnologías de la información y la comunicación.

114. En este apartado, los países del Mercosur pretendieron incluir, luego de “comunicación”, la frase “para garantizar a cada persona el pleno desarrollo de la personalidad humana y de la ciudadanía”.

La propuesta no contó con suficiente apoyo de los empleadores ni trabajadores.¹²⁵

7. Los Miembros deberían tener en cuenta parámetros de referencia en relación con países, regiones y sectores de características comparables, a la hora de tomar decisiones de inversión en materia de educación y formación.

115. Parece bastante obvio en su formulación. Fue aprobado con variantes mínimas de redacción respecto del texto que había sido adoptado en la primera discusión.

III. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PREVIA AL EMPLEO

8. Los Miembros deberían:

a) reconocer la responsabilidad que les incumbe en materia de educación y formación previa al empleo y, en colaboración con los interlocutores sociales, mejorar el acceso de todos a éstas, con el fin de incrementar la empleabilidad y facilitar la inclusión social;

| 125 Actas (2004), pár. 577-578.

116. En la segunda discusión, a propuesta de los países africanos se adiciona “en colaboración con los interlocutores sociales”.

Paradójicamente, los empleadores no apoyaron la enmienda porque ya figuraba en otras partes del instrumento, y los trabajadores apoyaron la propuesta por las mismas razones.¹²⁶ Los gobiernos que manifestaron alguna opinión en la Comisión, prestaron su consentimiento a la enmienda.

Por una razón de claridad expositiva, se sustituye la redacción original “prevenir la exclusión social” por la positiva “facilitar la inclusión social”.

b) desarrollar enfoques no formales en materia de educación y formación, en especial para los adultos que no tuvieron acceso a las oportunidades de educación y formación cuando eran jóvenes;

117. Se mantuvo el sentido original del texto, a pesar de la propuesta de algunos países de sustituir “en especial para los adultos que no tuvieron ...”, por “para las personas que no tuvieron ...”. De haberse modificado el texto, se hubiera comprendido a los jóvenes como eventuales usufructuarios de los enfoques no formales en materia de educación y formación, aspecto sobre el que los trabajadores expresaron su desacuerdo.

El grupo de países del Mercosur presentó un agregado al literal luego de la palabra “jóvenes”: “promoviendo los experimentos realizados con éxito por las organizaciones comunitarias, y de los empleadores y trabajadores”. La Vicepresidenta de los trabajadores apoyó la enmienda, pero fracasó por no contar con apoyo de los gobiernos de Estados Unidos, Tailandia, Suiza, Suecia, Grecia, Líbano, etc.; el miembro gubernamental de Brasil, al retirar la enmienda, señaló que “el objetivo era llamar la atención sobre un nuevo tipo de educación”.¹²⁷

c) fomentar, en la medida de lo posible, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la adquisición de conocimientos y la formación;

118. El texto fue mejorado, en tanto se substituyó, a propuesta de un grupo de países desarrollados, el término “aprovechar” por el de “fomentar” que figura en la versión definitiva.

d) asegurar la provisión de información y orientación profesional, información sobre mercados de trabajo, trayectorias profesionales, y asesoramiento sobre el empleo, com-

126 Actas (2004), pár. 596-597.

127 Actas (2004), pár. 620.

plementada con información relativa a los derechos y obligaciones de todas las partes, en virtud de la legislación del trabajo y otras formas de reglamentación laboral;

119. El literal tiene su origen en el cuestionario de la Oficina, que se refería a que el instrumento debiera alentar a los gobiernos a que “garantizaran la información y orientación en relación con las carreras y las profesiones”.

El texto fue enriquecido en la primera discusión, en la cual los trabajadores presentaron una subenmienda que adicionaba “complementada con información sobre los derechos y obligaciones de las partes concernidas en conformidad a lo dispuesto en la legislación laboral, incluidos los aspectos relevantes de la negociación colectiva”.¹²⁸

El Vicepresidente empleador no apoyó “la inclusión de una referencia a la negociación colectiva, pues consideraba que con ello se especificaba un solo elemento de todo un abanico de normas y regulaciones en el ámbito del trabajo”.¹²⁹

En el debate, la representante de los trabajadores se refirió al Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos (Nº 142) de 1975, y el miembro gubernamental de Australia apoyó el punto de vista de los empleadores “por considerar que las referencias a la negociación colectiva y a los convenios colectivos eran demasiado específicas para el instrumento propuesto”.¹³⁰

El miembro gubernamental de Filipinas fue quien propuso la salida, mediante el giro “y otras normas en el ámbito del trabajo”. Antes de ello, la Vicepresidenta trabajadora había referido a “otras regulaciones laborales concertadas”, recibiendo el apoyo de los empleadores a condición de que se suprimiera el término “concertadas”,¹³¹ quedando, por tanto, esta redacción elusiva a la negociación colectiva, que no recibió modificaciones en la segunda discusión.

e) asegurar la pertinencia y el mantenimiento de la calidad de los programas de educación y formación previa al empleo, y

120. En la segunda discusión, algunos miembros gubernamentales propusieron incluir, luego del término “empleo”, la frase “respecto de las necesidades del mercado de trabajo”, pero el grupo de los trabajadores se opuso en virtud de que se había ya acordado que uno de los objetivos de la educación y la formación

128 Actas (2003), pár. 360.

129 Actas (2003), pár. 361.

130 Actas (2003), pár. 363.

131 Actas (2003), pár. 365, 368, 369.

era la ciudadanía activa, y la referencia al “mercado” podía resultar demasiado restrictiva.

f) asegurar el desarrollo y la consolidación de sistemas de educación y formación profesional que ofrezcan oportunidades adecuadas para el desarrollo y la certificación de las competencias que requiere el mercado de trabajo.

121. Una enmienda presentada por los miembros gubernamentales de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago propuso con éxito que se sustituyera el término “calificaciones” por “competencias” –“skill” por “competencies”–, por entenderse que se trataba de un problema lingüístico.¹³²

No obstante, tratándose de “educación y formación previa al empleo”, parece dudoso (o al menos insuficiente), referirse exclusivamente a las competencias, por lo cual no se trata simplemente de un problema lingüístico sino sustantivo.

IV. DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS

122. En este caso volvió a debatirse sobre el alcance de las expresiones “cualificaciones” y “competencias”, pero en forma más abierta, no ya como mera cuestión lingüística según lo ya visto en la cláusula 8f), como consecuencia de una enmienda de los países del Mercosur que propusieron insertar el término “y calificaciones” en el título del capítulo.

De la extensa discusión, de contenido sustantivo, debe subrayarse que los empleadores sostuvieron que “las cualificaciones eran un criterio importante para evaluar las competencias de las personas pero que no podían ser desarrolladas en el mismo sentido que las competencias”.¹³³ La negativa a aceptar la propuesta inclusiva contó con el apoyo de países como Australia, India, Trinidad y Tabago, Suiza, Estados Unidos, Irlanda; la positiva fue apoyada por Alemania, Jamaica, Papua Nueva Guinea, Portugal, Arabia Saudita y el grupo de los trabajadores.

Ante la falta de acuerdo, se retiró la propuesta.

9. Los Miembros deberían:

a) promover, con la participación de los interlocutores sociales, la identificación permanente de las tendencias en materia de competencias que necesitan las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto;

¹³² Actas (2004), pár. 641.

¹³³ Actas (2004), pár. 644.

123. El literal tiene su origen en el cuestionario remitido por la Oficina, y sufrió modificaciones por la inclusión de la referencia a la “participación de los interlocutores sociales”, una propuesta del grupo de los trabajadores en la primera discusión,¹³⁴ así como el término “la sociedad” luego de “economía”.

b) reconocer el papel que los interlocutores sociales, las empresas y los trabajadores desempeñan en la formación;

124. La redacción no sufrió alteraciones respecto de la acordada en la primera discusión. En el cuestionario de la Oficina, en cambio, había una referencia explícita al aprendizaje en el lugar de trabajo y la experiencia laboral, que se desarrolló con mayor amplitud en los literales siguientes.

c) apoyar las iniciativas de los interlocutores sociales en el ámbito de la formación, a través del diálogo bipartito, incluida la negociación colectiva;

125. El cuestionario de la Oficina decía que los miembros debían apoyar “las iniciativas a distintos niveles de los interlocutores sociales y la función que corresponde a la formación en el ámbito del diálogo bipartito y los convenios colectivos”. En el literal siguiente, el texto de la oficina decía que debía alentarse a los miembros a que “tomaran iniciativa a distintos niveles de la administración para la conclusión de acuerdos tripartitos sobre formación”.

Los trabajadores procuraron, en la primera discusión, sustituir “apoyar” por “promover”, sin éxito.

A partir de ello, se generó un interesante debate sobre los mecanismos del diálogo social, vinculándose con otras disposiciones del instrumento.

Los empleadores manifestaron su desacuerdo con la inclusión del término “negociación colectiva”, en tanto la misma comprende a los interlocutores sociales y no a los gobiernos; en consulta con los trabajadores, expresaron luego su opinión de sustituir “negociación colectiva” por “consulta”.¹³⁵ El miembro gubernamental de Portugal señaló que en su país se habían entablado negociaciones tripartitas a la hora de establecer metas y formular políticas de educación, formación y mercado de trabajo. En consecuencia, era apropiado el término “concertación tripartita”.¹³⁶ Se consideró por otros gobiernos que, ciertamente, “concertación” era más comprometido que “diálogo” o “consulta”, aunque no

134 Actas (2003), pár. 390.

135 Actas (2003), pár. 404.

136 Actas (2003), pár. 406.

tenía un término similar en el idioma inglés; ante la falta de acuerdo, la Vicepresidenta trabajadora propuso “consenso”, que tampoco reunió las voluntades necesarias por entenderse que el “consenso no se podía imponer”.

Una votación indicativa entre los miembros gubernamentales determinó que se inclinaran por “diálogo tripartito” en lugar de “negociaciones tripartitas”, aunque la representante trabajadora señaló su preocupación por la debilidad del término diálogo tripartito en lugar de “negociación”.¹³⁷

d) prever medidas concretas que estimulen las inversiones y la participación en la formación;

126. El debate sobre este literal tuvo también un alto interés desde el punto de vista de las novedades que comporta la nueva Recomendación. En concreto, se discutió sobre los distintos papeles que en materia de inversión tenían los gobiernos y los interlocutores sociales.

Conviene, por tanto, detenerse en el origen del literal d).

El cuestionario de la Oficina contenía dos literales en relación con la inversión en formación. En el primero de ellos, los gobiernos deberían “asumir la responsabilidad principal a la hora de estimular la inversión en el ámbito de la formación”, y por el segundo, reconocerían “la función que cumplen los interlocutores sociales, las empresas y cada trabajador, en colaboración con el gobierno, respecto de la promoción de las inversiones en el ámbito de la formación”.

En la primera discusión los empleadores plantearon que en materia de inversiones en formación, los diferentes actores tenían diferentes responsabilidades y propuso, por tanto, que los gobiernos debían tener responsabilidad principal en “la formación de desempleados” y “compartan la responsabilidad con los interlocutores sociales por lo que se refiere a estimular las inversiones y la participación en la formación”.¹³⁸ La Vicepresidenta del grupo trabajador expresó que en esa redacción no quedaba subrayada la responsabilidad de los gobiernos, por lo cual propuso que éstos “reconozcan la función de los interlocutores sociales, de las empresas y de los trabajadores en la contribución a la formación y prevean medidas positivas en lo que se refiere a estimular las inversiones y la participación en la formación”.

¹³⁷ Actas (2003), pár. 409 a 416.

¹³⁸ Actas (2003), pár. 422 y ss.

Algunos miembros gubernamentales y los empleadores acordaron con la redacción, siempre y cuando figurara la mención a la formación de los desempleados como responsabilidad del gobierno, por lo cual se adoptaron, en la primera reunión, dos literales:

- d) prever medidas concretas que estimulen las inversiones y la participación en la formación;
- e) asumir la responsabilidad principal en lo que atañe a la formación de los desempleados.

127. En la segunda discusión, a propuesta de los empleadores, se suprimió el párrafo e) que se refería a la formación de los desempleados, por resultar repetitivo con otros ya contenidos en el proyecto de recomendación.

e) reconocer el aprendizaje en el lugar de trabajo, tanto formal como no formal, y la experiencia laboral;

128. Este literal prácticamente no tuvo cambios respecto del original que figuraba en el cuestionario de la Oficina en el N° 10 lit. b).

f) promover el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo mediante:

i) la adopción de prácticas laborales calificantes y de excelencia, que mejoren las aptitudes profesionales;

ii) la organización de actividades de formación en el trabajo y fuera de él, conjuntamente con prestadores públicos y privados de servicios de formación, que permitan aprovechar mejor las tecnologías de la información y la comunicación, y

iii) la utilización de nuevas modalidades de adquisición de conocimientos, junto con políticas y medidas sociales apropiadas que faciliten la participación en la formación;

129. El origen de esta disposición se encuentra en el cuestionario remitido por la Oficina. En la primera reunión se le dio el ordenamiento actual, y a propuesta de los trabajadores se agregó el último apartado, tendiente a contemplar la preocupación existente “acerca del aumento de la brecha digital entre regiones urbanas y rurales, entre pobres y ricos, y entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo”.¹³⁹

Sobre el término “medidas sociales apropiadas ...”, se puso el ejemplo del

139 Actas (2003), pág. 431.

establecimiento de guarderías para facilitar la concurrencia de las personas con responsabilidades familiares a las instancias de formación.

130. En la segunda discusión, el debate estuvo centrado en el primero de los apartados del literal, en tanto en su redacción original decía “adoptando métodos de trabajo de alto rendimiento”, lo cual fue observado por los países del Mercosur¹⁴⁰ que entendieron que el término implicaba una intensificación del trabajo, al menos en su traducción al idioma español. La versión final contempla esas observaciones.

g) instar a los empleadores públicos y privados a adoptar buenas prácticas en materia de desarrollo de los recursos humanos;

131. En la primera discusión, este literal fue objeto de debates, en tanto los empleadores no acordaban con la redacción original que rezaba “fomentaran la gestión de los recursos humanos a escala de la empresa”, por entender que los gobiernos no debían intervenir en la gestión de las empresas.¹⁴¹ Diversos miembros gubernamentales expresaron que si bien compartían la opinión de los empleadores, “aún así quedaba espacio para una acción por parte de los gobiernos”.

La salida a la dificultad fue un consenso elaborado a partir de una propuesta de Canadá, dirigida a “alentar a las empresas a que desarrollen prácticas ejemplares en materia de desarrollo de recursos humanos”, aceptada por los empleadores que agregaron “empleadores públicos y privados”.¹⁴²

h) desarrollar estrategias, medidas y programas en materia de igualdad de oportunidades a fin de promover y poner en práctica actividades de formación para las mujeres, grupos específicos, sectores económicos y personas con necesidades especiales, con el objetivo de reducir las desigualdades;

132. La redacción actual fue acordada en la primera discusión, mejorando la que figuraba en el cuestionario de la Oficina. Es seguramente repetitivo de otras disposiciones del instrumento, habiéndose planteado, asimismo, la dificultad acerca de si el listado era taxativo en la enumeración de los “grupos con dificultades especiales”.

140 Actas (2004), pár. 678.

141 Actas (2003), pár. 436.

142 Actas (2003), pár. 442-443.

i) fomentar para todos los trabajadores la igualdad de oportunidades y el acceso a la orientación profesional y al perfeccionamiento de sus aptitudes profesionales, y apoyar la reconversión profesional de los trabajadores que corren el riesgo de perder su empleo;

133. En el cuestionario de la Oficina, el literal refería a fomentar la orientación profesional y educativa “destinada a los trabajadores asalariados”.

En la primera discusión, los miembros gubernamentales de Trinidad y Tabago, Bahamas, Barbados y Suriname presentaron una enmienda “dirigida a incluir las oportunidades en materia de reconversión profesional de aquellos trabajadores que corrían el riesgo de perder su puesto de trabajo como consecuencia de la mundialización, la reestructuración y otros cambios en el mercado de trabajo”.¹⁴³

El miembro gubernamental de Canadá propuso incluir el “fomento de las oportunidades” y la Vicepresidenta trabajadora adicionó el término “igualdad”, antes de oportunidades.¹⁴⁴

j) invitar a las empresas multinacionales a que proporcionen a sus trabajadores de todas las categorías, tanto en los países de origen como en los de acogida, una formación que responda a las necesidades de las empresas y contribuya al desarrollo del país;

134. La previsión sobre el papel de las empresas multinacionales fue una propuesta del grupo de los trabajadores en la primera discusión, fundándose en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, que contiene “apartados específicos sobre las responsabilidades de las empresas multinacionales en materia de formación”.¹⁴⁵

La redacción acordada se mantuvo en la segunda discusión, pese a una propuesta de los países del Mercosur que pretendía sustituir el término “invitar” por “instar”, agregar “en el marco del diálogo social” luego de “multinacionales”, y “semejante” luego de “formación”, intentando así maximizar el contenido de la disposición.

La propuesta fue desestimada por oposición de los empleadores y países como Canadá, Estados Unidos, India, Irlanda, Líbano, Papua Nueva Guinea, Reino Unido y Tailandia.¹⁴⁶

143 Actas (2003), pár. 457.

144 Actas (2003), pár. 462-463.

145 Actas (2003), pár. 465.

146 Actas (2004), pár. 693 a 698.

Tampoco fueron aceptadas la inclusión de los términos “pertinente” luego de “formación”, y la supresión de las palabras “de todas las categorías”. En este último caso, la Vicepresidenta del grupo de trabajadores adujo que “era importante destacar que los recursos en materia de formación habían de ser distribuidos equitativamente entre todos los trabajadores en una empresa porque, en algunos países, se desatendía a algunas categorías de trabajadores en lo relativo al acceso a las oportunidades de formación”.¹⁴⁷

k) promover el desarrollo de políticas y oportunidades de formación equitativas para todos los trabajadores del sector público, reconociendo el papel que desempeñan los interlocutores sociales en dicho sector, y

135. Se trató de una enmienda propuesta por algunos países Antillanos. En el debate, se pretendió incluir los términos “sindicatos y asociaciones del sector público”, primando una vez más el criterio de que “interlocutores” era suficientemente comprensiva.¹⁴⁸

l) promover políticas de apoyo que permitan a las personas alcanzar un equilibrio entre sus intereses laborales, familiares y de aprendizaje permanente.

136. Este literal es una innovación de la segunda discusión, y representa un reconocimiento a cierto tipo de políticas vinculadas, por ejemplo, al Convenio sobre licencia pagada de estudios, 1974 (Nº 140).

En su redacción original, se trató de una propuesta del grupo de trabajadores, que se refería a la promoción de “políticas de apoyo como las relativas a la atención infantil, horarios de trabajo flexibles compatibles con la vida familiar y licencia pagada de estudios, que permitan a las personas equilibrar la vida familiar, la vida laboral y el aprendizaje permanente”.

La negociación posterior en la Comisión hizo que la disposición perdiera el carácter enumerativo que tuvo y adquiriera esa forma final sintética.¹⁴⁹

V. FORMACIÓN CON MIRAS AL TRABAJO DECENTE Y A LA INCLUSIÓN SOCIAL

10. Los Miembros deberían reconocer:

a) la responsabilidad fundamental que incumbe a los gobiernos en lo que atañe a la

147 Actas (2004), pár. 710 y 712.

148 Actas (2003), pár. 468 y 471.

149 Actas (2004), pár. 723 a 725.

formación de los desempleados, de los que aspiran a incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo y de las personas con necesidades específicas, a fin de desarrollar y mejorar su empleabilidad valiéndose, entre otras medidas, de incentivos y ayudas para que se aseguren un trabajo decente en los sectores privado y público;

137. Hubo una variante en la segunda discusión a propuesta de los empleadores, en tanto se sustituyó el término “papel”, que venía de la primera discusión, por “responsabilidad” del Estado, cuestión sobre la que no hubo total acuerdo entre los miembros gubernamentales.

La distinción es importante porque ayuda a comprender cuál es el papel del Estado y los interlocutores en algunas instancias formativas. Así, la Vicepresidenta trabajadora argumentó que “respecto de la formación de los desempleados, los interlocutores sociales tenían un papel más limitado en comparación con el gobierno”.¹⁵⁰

b) el papel que incumbe a los interlocutores sociales para apoyar la incorporación al trabajo de los desempleados y de las personas con necesidades específicas, por medio de políticas de desarrollo de los recursos humanos y de otra índole, y

138. La redacción final mejora la propuesta contenida en el cuestionario de la Oficina, fundamentalmente a partir de una enmienda presentada por los trabajadores en la primera discusión, que agrega la referencia a “personas con necesidades específicas”.¹⁵¹

En la segunda discusión no sufrió modificaciones.

El literal complementa el anterior, enfatizando en el papel auxiliar que tienen los interlocutores en esta materia, frente a la “responsabilidad principal” de los gobiernos.

c) el papel que incumbe a las autoridades y comunidades locales, y otras partes interesadas, en la puesta en práctica de los programas destinados a las personas con necesidades específicas.

139. El nivel local compuesto por las autoridades y comunidades conforman la última categoría de partícipes en las políticas de apoyo a las personas con necesidades específicas, no así de los desempleados, que no se mencionan en este literal, a diferencia de los anteriores.

150 Actas (2004), pár. 741.

151 Actas (2003), pár. 518.

Nótese el papel menos definitorio de esta categoría de actores, puesto que el literal se refiere a la puesta en práctica de programas que se definen por parte de quienes tienen la “responsabilidad principal” (literal a) o aun quienes tienen un papel en las políticas de desarrollo de recursos humanos y de otra índole (literal b).

El literal presenta, además, otra arista de importancia.

140. Puesto que se diferencia entre “interlocutores sociales” en el literal b), y “comunidades y otras partes interesadas” en el literal c), resulta claro que la primera categoría está integrada únicamente por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, mientras que la segunda se integra con, por ejemplo, “prestadores de servicios de formación y el personal docente”,¹⁵² o las organizaciones no gubernamentales.¹⁵³

Fuera de esta interpretación contextual, el representante gubernamental del Reino Unido hizo expresa esta distinción, aclarando que en el ámbito de la OIT, “interlocutores sociales” estaba limitado a gobiernos, trabajadores y empleadores.¹⁵⁴

VI. MARCO PARA EL RECONOCIMIENTO Y LA CERTIFICACIÓN DE LAS APTITUDES PROFESIONALES

11.1) *Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal.*

141. En el cuestionario de la Oficina se planteaba una referencia al “marco jurídico e institucional” para el reparto de las responsabilidades y la financiación del reconocimiento y la homologación de calificaciones, lo que motivó la reserva de muchos países por entender que “era excesivamente restrictiva para encuadrar las circunstancias enormemente divergentes entre los distintos países a la hora de proceder al reconocimiento y certificación de habilidades”.¹⁵⁵

152 Actas (2004), pár. 752.

153 Actas (2004), pár. 753.

154 Actas (2004), pár. 754.

155 Actas (2003), pár. 478.

La mención a la cuestión transfronteriza y al reconocimiento de aptitudes también ocasionó algunos desencuentros entre los miembros gubernamentales en la primera y segunda discusión.¹⁵⁶ La Vicepresidenta de los trabajadores argumentó en favor de la evaluación y reconocimiento del aprendizaje previo: “muchos trabajadores no tenían formación formal y, sin embargo, habían adquirido, a lo largo de muchos años de experiencia laboral, aptitudes profesionales específicas que podían ser evaluadas y certificadas como equivalentes a la formación formal”.¹⁵⁷

Este aspecto, vinculado también a los procesos de integración regional, no pudo ampliarse mediante una propuesta que pretendía agregar el término “y regional” después de “nacional”, la que fue rechazada.

2) Los métodos de evaluación deberían ser objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas.

142. En la segunda discusión se incluyó “objetivos” en lugar de “justos”, la única modificación de relevancia.

3) El marco nacional debería incluir un sistema de certificación confiable, que garantice que las aptitudes profesionales sean transferibles y reconocidas por los sectores, las industrias, las empresas y las instituciones educativas.

143. La totalidad del actual párrafo 11 era un solo texto, que resultaba confuso, razón por la cual había recibido algunas observaciones por parte de los gobiernos y los interlocutores sociales en las consultas posteriores a la primera discusión.¹⁵⁸

En vistas de esa dificultad, la Oficina lo articuló en tres subpárrafos y le dio una nueva formulación en aras de mayor claridad. No sufrió modificaciones mayores en la segunda discusión.

12. Deberían formularse disposiciones especiales para garantizar el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales y las cualificaciones de los trabajadores migrantes.

144. En la primera discusión, se introdujo este numeral a propuesta de los trabajadores, por entender que existía una gran cantidad de personas que tra-

156 Actas (2004), pár. 794.

157 Actas (2004), pár. 797.

158 Desarrollo de recursos humanos y formación. Informe IV (2A), pp. 57 a 59.

bajaban fuera de su país de origen “cuyas habilidades no eran reconocidas cuando retornaban a su país o emigraban a un tercer país”.¹⁵⁹ La enmienda fue adoptada, previo a lo cual los empleadores propusieron, sin éxito, sustituir el término “trabajador migrante” por “trabajador extranjero”, por entenderse que se evitaba así una referencia indirecta a “persona no calificada”, cuestión sobre la cual no coincidieron los trabajadores.

VII. PRESTADORES DE SERVICIOS DE FORMACIÓN

145. En la segunda discusión, se modificó el título de este capítulo en su versión española, ya que desde el cuestionario de la Oficina venía designándose como “proveedores” de formación, que no se ajustaba a las versiones francesa e inglesa (*training providers* y *prestataires de formation*).

13. Los Miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, deberían promover la diversidad de la oferta de formación, a fin de satisfacer las diferentes necesidades de las personas y las empresas, y de garantizar niveles de elevada calidad y el reconocimiento y transferibilidad de las competencias y las cualificaciones en un marco nacional que asegure la calidad.

146. En la primera discusión, los empleadores propusieron la mención a la cuestión de la calidad en los servicios formativos, que contó con el apoyo de los trabajadores y gobiernos.

En la segunda discusión no tuvo modificaciones: la propuesta de algunos gobiernos de sustituir el término “en colaboración con”, por “con la participación de”, no tuvo andamio.

14. Los Miembros deberían:

a) desarrollar un marco para la certificación de las cualificaciones de los prestadores de formación;

b) definir el papel que incumbe al gobierno y a los interlocutores sociales para promover el desarrollo y la diversificación de la formación;

c) incluir la gestión de la calidad en el sistema público, promover su desarrollo en el mercado privado de la formación, y evaluar los resultados de la educación y la formación,
y

| 159 Actas (2003), pár. 487.

147. En la primera discusión los empleadores presentaron esta formulación de destacar la responsabilidad de los gobiernos respecto del control de la calidad de la educación y formación en el sistema público, y de promoción de su establecimiento en el sector privado.¹⁶⁰

Los países del Mercosur entendieron que debía uniformizarse el control de la calidad en el sistema público y privado de la formación, mediante una propuesta que se refería a la promoción de la calidad “en el sistema público y en el privado de la formación, evaluando de manera sistemática y permanente los resultados de la educación y la formación”. El grupo empleador no concordó con la propuesta, en tanto sostuvo que “incumbía al gobierno velar por la calidad de sus propios sistemas, pero que en el mercado privado el gobierno sólo podría promover la calidad”; los trabajadores adujeron que el aditivo de los gobiernos podría restar claridad al texto, por lo cual tampoco lo apoyaron.¹⁶¹

d) elaborar normas de calidad aplicables a los instructores y proporcionar a éstos oportunidades para alcanzarlas.

148. En su formulación original, este apartado propuesto por el grupo de los trabajadores incluía también “las condiciones de trabajo decente, remuneraciones y formación de los enseñantes como un elemento fundamental en las prestaciones de formación”.¹⁶²

No obtuvo mayoría como para quedar en el texto definitivo.

VIII. ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y SERVICIOS DE APOYO A LA FORMACIÓN

149. El presente es un capítulo nuevo, no previsto en el proyecto emanado de la primera reunión. Su contenido, en cambio, no es enteramente novedoso, puesto que estaba mayormente desarrollado en el num. 20 del capítulo sobre “Servicios de apoyo a la investigación y la formación en materia de desarrollo de los recursos humanos, aprendizaje permanente y formación”, hoy, con otro nombre, capítulo IX.

15. Los Miembros deberían:

a) asegurar y facilitar, durante toda la vida de la persona, la participación y el acceso

160 Actas (2003), pár. 555.

161 Actas (2004), pár. 818 a 821.

162 Actas (2003), pár. 556.

a la información y la orientación profesional, a los servicios de colocación y a las técnicas de búsqueda de empleo, así como a los servicios de apoyo a la formación;

150. El texto actual racionaliza el acordado en la primera discusión, que era más extenso, acogiendo así una propuesta del grupo de empleadores.

b) promover y facilitar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como las buenas prácticas tradicionales en relación con los servicios de información y orientación sobre la trayectoria profesional, y servicios de apoyo a la formación;

151. Se introdujo, en la segunda discusión, la orientación en materia de trayectoria profesional, de singular importancia en materia de servicios de empleo, y ciertamente un elemento innovador en la práctica de muchos países, según quedó establecido a tenor de las intervenciones de miembros gubernamentales.¹⁶³

c) determinar, en consulta con los interlocutores sociales, las funciones y las responsabilidades respectivas de los servicios de empleo, los prestadores de formación y otros prestadores de servicios pertinentes en lo que atañe a la información y la orientación profesional, y

152. En este punto los trabajadores intentaron sin éxito adicionar “sobre la base del diálogo social” luego de la mención a los “interlocutores sociales”. Si bien el cambio no fue aceptado por la Comisión, importa rescatar esa propuesta ya que permite determinar la medida de la participación de los interlocutores en los servicios de empleo, integrantes en última instancia de la diversidad institucional que regula y/o asiste las políticas de mercado de trabajo.

d) proporcionar información y orientación en materia de capacidad empresarial, promover las competencias empresariales y sensibilizar a educadores e instructores acerca del importante papel que desempeñan las empresas, entre otros, en lo que atañe al crecimiento y a la creación de empleos decentes.

153. El texto recepciona el concepto de “competencia empresarial” y la función del empresario en su papel de dador de empleo (decente). El grupo de países africanos pretendió incluir, luego de “capacidad empresarial”, la frase “y sobre el acceso al capital y a los mercados para los empresarios”.

| 163 Actas (2004), pár. 841.

El debate es interesante porque permite apreciar el alcance que se le otorga al contenido de “empresariedad” en la Recomendación. En este caso, los empleadores entendieron que el acceso a los mercados estaba implícitamente contenido en la orientación en materia de capacidad empresarial, y los trabajadores, por su parte, entendieron que receptar la enmienda africana hubiera contribuido a cambiar la naturaleza del instrumento.¹⁶⁴

IX. INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO
DE LOS RECURSOS HUMANOS, LA EDUCACIÓN, LA FORMACIÓN
Y EL APRENDIZAJE PERMANENTE

16. Los Miembros deberían evaluar el impacto que tienen sus políticas en materia de educación, formación y aprendizaje permanente en sus avances en pos de la consecución de los principales objetivos de desarrollo humano, tales como la creación de empleos decentes y la erradicación de la pobreza.

154. Esta es una cláusula nueva, surgida de la segunda discusión, como consecuencia de una propuesta del grupo de países africanos.

El Vicepresidente empleador manifestó en principio que entendía que no debía restringirse la evaluación a (sólo) dos objetivos muy amplios, pero en vista del mayoritario apoyo gubernamental que recibió la propuesta, decidió acompañar la enmienda.

17. Los Miembros deberían desarrollar la capacidad nacional, y promover y apoyar el desarrollo de la capacidad de los interlocutores sociales para analizar las tendencias del mercado de trabajo, del desarrollo de los recursos humanos y de la formación.

155. La cláusula tiene su origen en una propuesta de los trabajadores en la primera discusión. Dicha enmienda se centraba, según sus promotores, “en la creación de capacidad en los Estados Miembros y en los interlocutores sociales en los ámbitos de la información, el acopio de datos y el análisis de las tendencias del mercado de trabajo y el desarrollo de los recursos humanos. En la era de la información, dicha capacidad llegaría a ser un elemento clave para analizar las nuevas tendencias en materia de ocupaciones y, en especial, para determinar las que quedaban obsoletas”.¹⁶⁵

El miembro gubernamental de Canadá fue quien adicionó el término “pro-

164 Actas (2004), pár. 849 a 851.

165 Actas (2003), pár. 582.

mover y apoyar el desarrollo” de la capacidad de los interlocutores, según una práctica que ya se lleva adelante en muchos países, intervención con la que destrabó ciertas dificultades que había manifestado el Vicepresidente empleador.

18. Los Miembros deberían:

a) recopilar información, desglosada por sexo, edad y otros criterios socioeconómicos, sobre los niveles de educación, las cualificaciones, las actividades de formación, el empleo y los ingresos, en particular cuando organicen encuestas periódicas de población, de manera que se puedan determinar tendencias y realizar análisis comparativos destinados a orientar las políticas;

156. El texto varió ligeramente respecto del aprobado en la primera discusión, debiéndose anotar tan sólo la adición del enunciado “y otros criterios socioeconómicos”, una propuesta de los países del Mercosur que permitió ampliar el horizonte de la información a recopilar.

b) crear bases de datos y definir indicadores cuantitativos y cualitativos, desglosados por sexo, edad, y otros criterios, sobre el sistema nacional de formación, y recopilar datos sobre la formación en el sector privado, teniendo en cuenta las repercusiones de dicha recopilación para las empresas, y

157. Respecto del texto emergente de la primera discusión, adiciona como en el caso anterior las palabras “y otros criterios” luego de “edad” para ser coherente con la variante introducida en el literal a).

La referencia a las “repercusiones” en las empresas figura sustituyendo el término originalmente propuesto, que era “cargas”, término por el cual insistieron los empleadores en la segunda discusión.

c) recopilar información sobre las competencias y las tendencias emergentes en el mercado de trabajo a partir de las diversas fuentes, incluidos estudios longitudinales, que no se limiten a la clasificación tradicional de las ocupaciones.

158. Se suprime la referencia a “las calificaciones” que figuraba antes que “competencias” en el texto adoptado en la primera discusión.

Sobre el final de la disposición, se deja abierta la posibilidad de estudios con base a los nuevos enfoques en materia ocupacional.

19. Los Miembros, en consulta con los interlocutores sociales y teniendo en cuenta las repercusiones que tiene la recopilación de datos para las empresas, deberían apoyar y

facilitar la investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos y la formación, la que podría comprender en particular:

159. El texto se mantiene incambiado respecto del acordado en la primera discusión. No fue adoptada una propuesta de los gobiernos del Mercosur tendiente a sustituir el término “en consulta”, por “con la participación de”; los trabajadores, a su vez, pretendieron incluir “sobre la base del diálogo social”, también sin éxito.¹⁶⁶

a) las metodologías de aprendizaje y formación, incluida la utilización de tecnologías de la información y la comunicación en la formación;

b) el reconocimiento de las aptitudes profesionales y de los marcos de cualificaciones;

160. Se sustituye el término original de “competencias”, por el actual de “aptitudes profesionales”, sin fundamentación clara.

c) las políticas, estrategias y marcos para el desarrollo de los recursos humanos y la formación;

d) las inversiones en formación, así como la eficacia y el impacto de la misma;

e) la identificación, medición y previsión de las tendencias de la oferta y la demanda de competencias y cualificaciones en el mercado de trabajo;

161. En este caso se suprimió el término “conocimientos técnicos especializados” por entenderse que está comprendido en “competencias” de acuerdo a la definición adoptada en el instrumento.¹⁶⁷

f) la identificación y la superación de las barreras que dificultan el acceso a la formación y la educación;

162. Fue introducido mediante una propuesta del grupo de los trabajadores en la segunda discusión, procurando así que al identificar las barreras que obstaculizan el acceso a la formación se pudieran aprovechar al máximo las oportunidades en materia de desarrollo de los recursos humanos.¹⁶⁸

g) la identificación y la superación de los prejuicios de género al evaluar las competencias, y

166 Actas (2004), pár. 882-883.

167 Actas (2004), pár. 885.

168 Actas (2004), pár. 888.

h) la elaboración, la publicación y la difusión de informes y documentación sobre políticas, encuestas y datos disponibles.

163. El literal fue originado en una propuesta de los miembros gubernamentales de los países del Mercosur, tendiente a afirmar la necesidad de la difusión de los informes e investigaciones. La concreción del apartado tuvo que superar ciertas dificultades en virtud de que, tanto los empleadores como algunos gobiernos, entendieron que normalmente se difunden los trabajos de investigación, por lo cual era innecesario incluirlo en el texto de la Recomendación.

20. Los Miembros deberían aprovechar la información obtenida mediante la investigación para orientar la planificación, la aplicación y la evaluación de los programas.

164. La disposición, con leves variantes (se adiciona el término “y evaluación”) viene de la primera discusión de la Recomendación, y resulta el colofón lógico para toda la política de investigación en materia de desarrollo de recursos humanos, especialmente con la afirmación que supuso el aditivo de la cláusula 19h).

X. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y TÉCNICA

21. La cooperación internacional y técnica en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente debería:

a) desarrollar mecanismos que, en los países en desarrollo, mitiguen el impacto adverso de la pérdida de personas cualificadas a través de la migración, incluidas estrategias que refuercen los sistemas de desarrollo de los recursos humanos en los países de origen, reconociendo que la creación de condiciones habilitadoras para el crecimiento económico, la inversión, la creación de empleos decentes y el desarrollo humano contribuirá a retener la mano de obra cualificada;

165. Se trata de un apartado nuevo, que no figuraba en el proyecto adoptado en la primera discusión. Fusiona una propuesta de los empleadores y de los países africanos. Ambas iniciativas trataban la cuestión de la emigración, aunque desde perspectivas diversas: una, en el sentido del logro de la permanencia de las personas en el país; la otra, en la dirección de atenuar los efectos de la migración, es decir, de la “fuga de cerebros” de los países en desarrollo.

El miembro gubernamental de Sudáfrica, en su intervención, “centró la atención en el hecho de que las personas cualificadas deberían tener libertad de mo-

vimiento pero que la pérdida de los trabajadores cualificados, en cuya formación los países en desarrollo habían invertido recursos, representaba una inmensa pérdida para dichos países. El texto perseguía promover el desarrollo de mecanismos que pudiesen mitigar el impacto adverso de la fuga de cerebros para los países en desarrollo”.¹⁶⁹

b) promover mayores oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente;

c) promover la creación de capacidades nacionales para reformar y desarrollar políticas y programas de formación, incluidos el desarrollo de la capacidad de diálogo social y el establecimiento de alianzas en el ámbito de la formación;

166. El texto de los literales b) y c) no fue prácticamente modificado en ninguna de las discusiones de la Recomendación; figuraban idénticos desde el cuestionario remitido por la Oficina.

d) promover el desarrollo de la capacidad empresarial y el empleo decente y compartir experiencias sobre buenas prácticas en el mundo entero;

167. Tuvo su origen en una propuesta del grupo de los empleadores. Estuvo acompañada de una mención al “empleo independiente”, que resultó francamente rechazada en esta parte por el grupo de los trabajadores por considerar que “en muchos países en desarrollo, se asociaba con formas de empleo y condiciones de trabajo intolerables. Consideraba inapropiado hacer una referencia al trabajo independiente, por separado, porque daría la impresión de que la OIT apoyaba y promovía modalidades de empleo ocasional y temporal que no tenían nada que ver con unas condiciones de trabajo decente. Al objeto de remediarlo, propuso una subenmienda para sustituir la palabra “independientes” por las palabras “empleo decente”.¹⁷⁰

El asunto tuvo diversos avatares porque los empleadores plantearon diversas alternativas tales como, “empleo independiente decente” o “trabajadores que inician una actividad por cuenta propia”; y el Reino Unido “empleo decente, incluido el trabajo por cuenta propia”; Australia “promover el trabajo decente, el desarrollo de la capacidad empresarial y el desarrollo de las habilidades necesarias al trabajo por cuenta propia”.¹⁷¹

169 Actas (2004), pár. 909.

170 Actas (2003), pár. 649.

171 Actas (2003), pár. 651 y 653.

La fórmula de salida de la difícil coyuntura estuvo dada por el miembro gubernamental de Canadá.

En la segunda discusión, los miembros gubernamentales de los países africanos intentaron sin éxito incluir una mención al acceso al comercio internacional, que no fue acompañada en la Comisión.

e) fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para que contribuyan a elaborar políticas dinámicas de aprendizaje permanente, en particular respecto de las nuevas dimensiones de la integración económica regional, de la migración y del surgimiento de una sociedad multicultural;

f) promover el reconocimiento y la transferibilidad de las aptitudes profesionales, las competencias y las cualificaciones en los planos nacional e internacional;

g) aumentar la asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo y promover en las instituciones financieras internacionales y los organismos de financiación, la adopción de políticas y programas coherentes que sitúen a la educación, la formación y el aprendizaje permanente en el centro de las políticas de desarrollo;

168. En este literal f) se substituyó el término “países menos avanzados”, por “países en desarrollo”, por entenderse que esta denominación era más comprensiva que la anterior.¹⁷²

h) examinar y aplicar, tomando en consideración los problemas específicos que tienen los países en desarrollo endeudados, enfoques innovadores, que permitan generar medios financieros adicionales para el desarrollo de los recursos humanos;

169. El texto es una innovación de la segunda discusión.

Su redacción original, una propuesta de los trabajadores, motivó un largo debate sobre el peso de la deuda externa, en virtud del tenor de su redacción: “explorar y poner en práctica enfoques innovadores que permitan aumentar los medios destinados al desarrollo de los recursos humanos, en particular, aumentando la inversión en educación y formación en los países en desarrollo mediante un alivio de la carga de la deuda”.¹⁷³

Por diversos motivos, el grupo de empleadores y muchos gobiernos no acompañaron la propuesta. Así, el miembro gubernamental de Francia, la entendió fuera del mandato de la Comisión y tampoco apoyaron Austria, Estados Unidos,

172 Actas (2004), pár. 932.

173 Actas (2004), pár. 937.

Irlanda, México, Nueva Zelanda, Países Bajos y Suiza.¹⁷⁴ Entre los argumentos esgrimidos en apoyo a su posición, muchos de estos países sostuvieron que el apoyo financiero y la contemplación del problema ya estaban previstos en el literal g) de esta misma disposición.

Finalmente, en la imposibilidad de acordar con la redacción propuesta, el grupo de los trabajadores presentó una alternativa que permitió superar la dificultad suscitada por la enmienda propuesta.

i) fomentar la cooperación técnica entre los gobiernos, los interlocutores sociales, el sector privado y las organizaciones internacionales en relación con los demás temas y estrategias que abarca el presente instrumento.

170. El texto no sufrió variantes respecto del adoptado en la primera discusión.

XI. DISPOSICIÓN FINAL

22. *La presente Recomendación revisa y reemplaza la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975.*

171. Las consecuencias de la revisión y reemplazo de la Recomendación sobre desarrollo de recursos humanos de 1975 se abordará en los capítulos sucesivos.

| 174 Actas (2004), pár. 943.

VI. Temas, enfoques y actores de la formación en la nueva Recomendación

VI.1 Notas sobre la *bidimensionalidad* de la eficacia de la Recomendación N° 195

172. La adopción de un nuevo instrumento internacional desata una serie de expectativas sobre el futuro que aguarda a esa norma, tanto en relación con su incidencia en el universo normativo de la OIT, o sea, en el conjunto de las normas, prácticas y discursos vinculados al quehacer del organismo, como en el potencial transformador que pueda desplegar en los ordenamientos nacionales y en los sistemas de formación profesional.

Ambas perspectivas son relevantes, aunque a menudo se tiene la impresión de que los enfoques que tratan los efectos de las normas internacionales del trabajo se detienen casi exclusivamente en la eficacia de dichas normas en el ámbito nacional.

Esta *unidimensionalidad* de la mirada sobre los productos emanados de la Conferencia Internacional del Trabajo contribuye, por tanto, a centrar la atención en los impactos que despierta la normativa en los sistemas nacionales de formación profesional y aun en las esferas de integración regional que tengan desarrollos en esa precisa materia.

En este último sentido, debe anotarse que hay avances dispares pero ciertos en procesos como la Unión Europea y el Mercosur, más algunas iniciativas todavía no concretadas en la Comunidad Andina de Naciones. Así, las declaraciones de principios, la coordinación de los sistemas, la proyección de modalidades de certificación y reconocimiento de habilidades y aptitudes, y aun la implementación de programas de formación e intercambios de docentes, constituyen experiencias que comienzan a ser corrientes en estos espacios, y van generando una

cercanía de los sistemas. Pero esa dinámica es generadora, además, de aproximaciones de otro tipo, que tienen que ver con concepciones y acciones de conjunto que fue especialmente visible en los debates de la Recomendación por las iniciativas comunes que estos grupos presentaron en el curso de las reuniones.

Sin embargo, la perspectiva de la integración no comportó estrictamente una novedad de la Recomendación, aunque hubiera sido dable esperar que, atento al desarrollo actual de alguno de esos procesos, debió haberse dedicado mayor espacio y detenimiento a esos aspectos. En efecto, si se repasa el texto finalmente aprobado, no hay menciones expresas a esas realidades, que al parecer van a continuar un progreso casi en paralelo con la normativa “oitiana”.

173. Dejando de lado esta especie de digresión, debe advertirse que buena parte de la probable contribución que pueda hacer la Recomendación N° 195 dependerá, aunque no sólo, de la reinstalación de mecanismos constitucionales de contralor de la implementación de las recomendaciones, tal como se indicó en el capítulo II.

En su aplicación voluntaria, es posible que la demostración más palmaria de la pertinencia de la nueva norma se encuentre en servir como inspiradora de las soluciones que cada país pueda implementar. En ese sentido, está a prueba de dudas la “modernidad” del instrumento, en tanto incorpora enfoques muy en boga en muchos sistemas nacionales, como el de *competencias laborales*, aunque debe observarse que la integración de este aparato conceptual se hizo sin los esperables desarrollos institucionales, debido a las limitantes que impusieron algunos gobiernos para su concreción, impidiendo así, ir más allá de la sola indicación del establecimiento de “marcos nacionales”.

En todo caso, la incorporación de estos enfoques y de unos temas novedosos a los ámbitos nacionales, que importaría un ajuste a un mundo progresivamente cambiante, dependerá, no solamente de la progresión que tengan estos procesos globales. Será asimismo determinante la posibilidad que tengan los países menos desarrollados de integrarse a esta dinámica, que puede resultar algo estrecha –o al menos ralentizada– en la medida en que la Recomendación no abunda acerca de apoyos a estas realidades. Para tener una idea de esta cierta endeblez del instrumento, baste pensar en la escasa referencia existente al trabajo informal, y las dificultades encontradas a la hora de reconocer “el peso de la deuda externa” en orden a la disposición de los recursos para afrontar el desafío de las políticas sobre desarrollo de recursos humanos.

174. No son ajenos a estas cuestiones, por último, los puntos suspensivos puestos por el grupo de los empleadores en el propio Plenario de la Conferencia, cuando expresaron su frontal rechazo a la inclusión del tema de la negociación colectiva “en los diversos planos” que figura en la cláusula 5f) del novel instrumento, que hizo que llegaran a no votar la Recomendación. Aspecto sumamente paradójico en un doble sentido, si se repara, por una parte, en que las referencias a la participación o consulta a los interlocutores y al diálogo social son continuas a lo largo de la recomendación, por lo que será difícil prescindir de un instrumento tan característico como lo es la negociación colectiva. Pero además, en segundo término, si algo diferencia a esta Recomendación, de la N° 150, es justamente los espacios de participación que se acuerdan a los interlocutores, mientras que en su adopción misma no se contó con el voto del grupo de los empleadores en su conjunto. Cómo operará esta circunstancia a nivel de cada uno de los países, es también un desafío a enfrentar, y dependerá seguramente de cada sistema de relaciones laborales, su resolución en particular.

175. Pero antes de ingresar al estudio de algunos de los aspectos más relevantes del contenido de la nueva Recomendación, conviene detenerse todavía por un momento en el impacto de la norma en lo que hemos denominado “universo normativo de la OIT”.

En efecto, la Recomendación se aprueba casi inmediatamente después de que el organismo hubiera terminado de definir un procedimiento de retiro de recomendaciones obsoletas o reemplazadas de hecho o de derecho, que alcanzó a los instrumentos sobre formación profesional. Sucesivas síntesis operadas por las Recomendaciones 117 y 150 fueron, por un lado, simplificando la normativa por los alcances generales de estos instrumentos, pero a la vez, fueron complejizando y espesando la red normativa, en tanto fueron los instrumentos más densos y detallistas en las soluciones adoptadas.

Al final de este proceso, queda en vigencia una única norma relativa a la formación profesional, la recomendación N° 195. Ciertamente un logro, pero paradójicamente, un desafío, en tanto debe necesariamente ser compatibilizada con el Convenio N° 142, del cual lo separan veintinueve años y todo un mundo que en ese período sufrió profundas transformaciones. En definitiva, si bien se trata de una norma que sustituye a otra, lo cual evitará enfrentarse con problemas interpretativos y de compatibilización, habrá sí que encarar inevitablemen-

te los problemas que se planteen en razón de esta peculiaridad inédita de la Recomendación N° 195: no se trata de una Recomendación autónoma, pero complementa o accede a un convenio que la precedió largamente en el tiempo, y que cuenta a julio de 2004 con sesenta y dos ratificaciones.

176. Por último, en el nivel del discurso en la OIT, es significativo el empleo de una terminología que durante los debates de la Comisión de Desarrollo de recursos humanos se prestó a cierta confusión para designar a los actores, como lo es este enunciado de “interlocutores sociales”, en lugar del habitual “organizaciones representativas de empleadores y trabajadores”. En teoría social, la voz “interlocutores”, resulta un giro muy afín al de “diálogo social”, el otro enunciado novedoso si se piensa en el tradicional uso de “negociación”.

Pero la relación de novedades no se agota en una terminología poco usual. También cuentan aspectos propiamente conceptuales, como el nuevo papel del Estado y de los interlocutores sociales; una presencia más fuerte del mercado, y el desarrollo de la capacidad y el espíritu empresarial. Todos comportan cuestiones que forman parte del discurso actual de la OIT y que resultan, de algún modo, retroalimentados por su reconocimiento normativo en la nueva Recomendación.

Sobre alguna de estas cuestiones se abundará en estas consideraciones finales.

VI. 2 ¿Un nuevo papel del Estado?

177. Una de las constantes en los documentos preparatorios de la nueva Recomendación, fue acordar un nuevo juego de relaciones entre el Estado y los interlocutores sociales, reconociendo el papel que éstos desempeñan, las asociaciones que pueden desarrollar, y el impulso inédito que se reconoce a los prestadores de servicios de formación profesional.

Este aspecto marca una fuerte diferencia con la Recomendación N° 150.

Así, no se verá en el nuevo instrumento una apelación como la que figura en el capítulo II, num. 4.1 de la Recomendación N° 150: “los miembros deberían adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, que guarden una relación estrecha con el empleo, *en particular mediante los servicios públicos de empleo*” (destacado nuestro).

Abundan en cambio, otro tipo de formulaciones, en las cuales se explicitan los papeles de cada parte.

Tal el caso del señalado en el cap. I, num. 4b), que establece que los miembros deberían “reconocer que la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales”.

En orientación laboral, la Recomendación N° 150, de 1975, se refería a que “todo miembro debería ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional”, incluyendo información permanente sobre el empleo y características de las ocupaciones. Esa información podrá, además, ser completada con datos sobre los contratos colectivos y los derechos y obligaciones de todos los interesados (cap. III, num. 7) y “proporcionar orientación profesional en forma continua, realista y ampliamente concebida, a los diversos grupos de población en todas las ramas de la actividad económica” (cap. II, 5.2.b).

La Recomendación N° 195, por su parte, tiene un enfoque más bien procedimental: sin prejuzgar sobre los servicios que en la materia debe prestar el actor estatal, procura asegurar a las personas la participación y el acceso a la información y orientación, los servicios de colocación y las técnicas de búsqueda de empleo.

El giro es bien claro: de la prestación directa del servicio, a la facilitación del acceso.

En otros casos, la Recomendación deja al albur de cada país la determinación de las responsabilidades y funciones, señalándose, a lo sumo, los actores y los servicios interesados. En estos casos, se dice, por ejemplo, que es deber de los países miembros determinar “en consulta con los interlocutores sociales, las funciones y las responsabilidades respectivas de los servicios de empleo, los prestadores de formación y otros prestadores de servicios pertinentes en lo que atañe a la información y la orientación profesional” (cap. VIII, num 15).

Otra modalidad empleada consiste en recomendar que ciertas medidas que deberán adoptar los países miembros, se tomen “con la colaboración” o “con la participación” de los interlocutores sociales.

Tal lo que señala el cap. VI cuando expresa: “Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de

un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos” (num. 11.1).

178. Con todo, algunos servicios de formación continuarán siendo de “responsabilidad principal” de los Estados. Es el caso:

- a) De la formación previa al empleo. Es deber de los miembros “asumir la responsabilidad principal de invertir en una educación y formación de calidad, previa al empleo, reconociendo que es fundamental disponer de docentes y formadores cualificados que trabajen en condiciones decentes” (cap. II, 5.d). También en el capítulo III, num. 8.a y cap. V, num. 10a);
- b) De la formación de los desempleados. “Los Miembros deberían establecer, mantener y mejorar un sistema educativo y de formación coordinado, dentro del concepto de aprendizaje permanente, teniendo en cuenta la responsabilidad principal que corresponde al gobierno en materia de educación, formación previa al empleo y de formación de los desempleados, reconociendo la función de los interlocutores sociales en lo que se refiere a la formación posterior, en particular, el papel fundamental que incumbe a los empleadores en la facilitación de oportunidades de adquirir experiencia laboral” (cap. II, num. 6.1).

VI.3 Actores sociales, diálogo y negociación

179. Como lógica derivación de esta especie de descentralización que se opera en funciones que antes eran desempeñadas fundamentalmente por los gobiernos, hay un muy importante papel que se asigna a los interlocutores sociales.

Pero antes de ingresar en algunos aspectos de detalle, es bueno recordar, en esta parte, que los tradicionales actores de las relaciones laborales se denominan, en la nueva Recomendación, como “interlocutores sociales”, una terminología novedosa para el nivel normativo de la OIT y que generó durante los debates de la Conferencia algunas dudas en cuanto a quiénes integran esta categoría.

A pesar de que el término tiene menor poder explicativo que “organizaciones representativas de empleadores y trabajadores”, que es el empleado en forma exclusiva hasta ahora en los instrumentos internacionales, lo cierto es que ha

quedado claro que existe identidad entre “interlocutores” y “organizaciones”.

En la misma 92ª reunión de la Conferencia, el Director General, en el documento “Por una globalización justa”, expresa en forma definitiva que “la fuerza de la OIT reside en la energía y el compromiso de los interlocutores sociales; los ministerios de empleo, trabajo y asuntos sociales, las organizaciones de empleadores y los sindicatos”.¹⁷⁵

Como quedó dicho en el capítulo V del presente trabajo, no fue posible en la reunión de la Comisión que trató el tema del desarrollo de los recursos humanos, (re)introducir la terminología habitual de la OIT, a pesar de algunos intentos del grupo de los trabajadores y aun de ciertos gobiernos. Es necesario advertir, además, que tampoco se empleaba el término “organizaciones de empleadores y de trabajadores” en el cuestionario remitido por la Oficina Internacional del Trabajo para la preparación de la primera discusión.

Por ello, y pese a la participación que se acuerda a los interlocutores en la formación y orientación, no será posible ver una formulación como la que figuraba en la Recomendación N° 150 del tipo: “los miembros deberían crear condiciones que permitan a los trabajadores completar su formación profesional mediante una educación sindical impartida por sus organizaciones representativas” (cap. II, num. 5.2.i).

180. El instrumento abunda en ejemplos del protagonismo que se espera de los interlocutores sociales.

Así se acuerda participación:

- a) en materia de educación y formación previa al empleo: “Los Miembros deberían: a) reconocer la responsabilidad que les incumbe en materia de educación y formación previa al empleo y, en colaboración con los interlocutores sociales, mejorar el acceso de todos a éstas, con el fin de incrementar la empleabilidad y facilitar la inclusión social” (cap. III, num. 8);
- b) en materia de identificación de competencias: “Los Miembros deberían: a) promover, con la participación de los interlocutores sociales, la identificación permanente de las tendencias en materia de competencias que

175 Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: “Por una globalización justa”, p. 55.

- necesitan las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto” (cap. IV, num. 9);
- c) en la formación y en la inversión: los gobiernos deberían “b) reconocer el papel que los interlocutores sociales, las empresas y los trabajadores desempeñan en la formación; d) prever medidas concretas que estimulen las inversiones y la participación en la formación” (cap. IV, num. 9);
 - d) en la incorporación al mercado de trabajo de los desempleados y de las personas con dificultades especiales (cap. V, num. 10).

Pese a constituir una de las líneas programáticas fundamentales en la estructura de la Recomendación N° 195, la pregonada participación de los interlocutores sociales ha dejado algunas dudas en cuanto a los instrumentos de los que podrá valerse.

181. En concreto, ha de recordarse, que si bien a lo largo del instrumento la apelación al diálogo social es constante, debe también subrayarse que la polémica y el desencuentro crucial en los debates de la Comisión, se dio en relación con la negociación colectiva. En efecto, la enmienda introducida en el num. 5f) de la Recomendación produjo una reacción negativa del grupo de empleadores, que determinó que no acompañara el instrumento en el plenario y calificara a esa disposición como “decepcionante”.¹⁷⁶

Queda, por tanto, alguna legítima duda sobre el futuro que puedan tener los mecanismos de diálogo social que no comporten un simple intercambio de ideas; por otra parte, un instrumento que basa buena parte de su racionalidad en la participación de los interlocutores sociales en los más diversos ámbitos de la formación y la orientación, termina paradójicamente siendo aprobado únicamente por dos de los tres protagonistas de las relaciones laborales, y ello, por falta de acuerdo en un tema sustantivo.

VI.4 Proveedores de formación y calidad: el tratamiento de lo público y lo privado

182. Coherentemente con los desarrollos efectuados, es de destacarse el papel que se asigna al mercado de la formación profesional.

¹⁷⁶ Actas Provisionales de la noagésima reunión, Ginebra, 2004, 26 decimoctava sesión, pp. 22 y 24. En otro caso, se califica a la disposición como “infame”.

Corresponde al gobierno y a los interlocutores sociales, promover la diversidad de la oferta de la formación “a fin de satisfacer las diferentes necesidades de las personas y las empresas, y de garantizar niveles de elevada calidad y el reconocimiento y transferibilidad de las competencias y las cualificaciones en un marco nacional que asegure la calidad” (cap. VII, num. 13).

La norma anterior no iba más allá de acordar algunas responsabilidades a los actores sociales –sindicatos y empleadores– y aun en este último caso, en medio de una serie de regulaciones que se referían a las condiciones en que debía operarse esa formación. Inclusive, se llegaba a establecer la conformidad con el sistema oficial de formación. Así, decía la Recomendación N° 150 que “las empresas deberían aceptar la responsabilidad de formar a sus trabajadores, colaborando con los representantes de sus trabajadores al programar sus actividades de formación y deberían cerciorarse, en la medida de lo posible, de que estas actividades sean conformes al sistema oficial de formación” (cap. II, num. 4.5).

En la nueva Recomendación no hay prescripción alguna sobre la vinculación entre la formación en la empresa y la que se imparte en forma oficial. Pero además, lejos de ello, se acuerdan márgenes muy amplios para la formación prestada por agentes privados, a los cuales, a lo sumo, se les promoverá el desarrollo de la gestión de calidad sin controlar su implementación. Esta afirmación está fuera de toda duda puesto que como tuvo ya oportunidad de expresarse, fue explícita en la Comisión la negativa de los empleadores y de algunos gobiernos a efectuar una intervención en el sistema privado dirigido a introducir elementos de calidad en la gestión. Por ello el cap. VII, num. 13 lit. c) indica que los miembros deberían “incluir la gestión de la calidad en el sistema público, promover su desarrollo en el mercado privado de la formación, y evaluar los resultados de la educación y la formación”.

Hay un solo quiebre en esta visión promotora de la actividad de los sujetos privados en el campo de la formación, ya que se acuerdan algunos márgenes de intervención estatal en caso de la elaboración de normas de calidad “aplicables a los instructores” (cap. VII, num. 14 c).

VI.5 Aprendizaje permanente y competencias laborales

183. Si bien hay huellas de lo que puede llamarse *formación continua* en los instrumentos anteriores a la Recomendación N° 195, el *aprendizaje permanente*

como tal aparece como novedad en la norma, ubicándose como uno de los puntos centrales del instrumento.

Se lo define en el cap. I, num. 2, como englobando “todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones”. Por su parte, competencias laborales, un término por demás polisémico, alcanza en el instrumento una precisión interesante a partir de la definición que se adopta, entendiéndose por tal “los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico”.

184. La valoración de las competencias laborales se encuentra estrechamente ligada al reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales.

Hay escasísimas referencias al tema en la Recomendación de 1975 N° 150. Sólo en el cap. IV B “Normas y directrices en materia de formación profesional” puede leerse que “Las normas relativas a una misma ocupación deberían armonizarse para facilitar la movilidad en el empleo, reconociéndose plenamente las calificaciones y la experiencia profesional que hayan adquirido los interesados en la ocupación considerada” (num. 25.2).

La casi nula previsión a la adquisición de conocimientos y habilidades a través de la práctica y la experiencia laboral, hace que la Recomendación N° 150 no contenga referencia alguna en materia de certificación profesional.

El nuevo instrumento, por el contrario, recomienda la adopción de medidas, en consulta con los interlocutores sociales, a efectos de proceder a la evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos. No se pronuncia, en cambio, acerca de la naturaleza que puedan tener esos “marcos nacionales” de certificación, y ello por la expresa dificultad de reducir la diversidad de experiencias internacionales existentes en la materia, y aun por la negativa de muchos países a que establezca una modalidad única de institucionalizar la certificación.

VI.6 Un neologismo significativo: la empresariedad

185. No hay referencias en la Recomendación N° 150 al desarrollo de la capacidad empresarial, por lo cual resulta una novedad absoluta de la actual normativa respecto de la sustituida.

El instrumento reemplazado tenía sí un capítulo dedicado a la “Formación para funciones de gestión y supervisión y trabajo por cuenta ajena” (cap. V, num. 29-31), el que por otra parte fue resistido por el grupo de los trabajadores, que adujo que “la formación del personal de supervisión y mas aún de dirección, quedaba fuera del ámbito de este instrumento y debía ser considerada separadamente”.¹⁷⁷

Pero en todo caso se trataba de una normativa específica para un tipo especial de trabajadores (supervisores) en relación con sus funciones en la empresa.

No es el caso de la Recomendación N° 195, que no se preocupa de distinguir las responsabilidades de los trabajadores, sino que ingresa en el terreno mismo de la capacitación empresarial.

186. Por contrapartida, en la Recomendación N° 195 no hay disposiciones sobre el trabajo por cuenta propia, que sin embargo tenía algunas previsiones en la normativa anterior (cap. V, num. 31).

187. La inclusión del concepto de capacitación empresarial se encuentra previsto en el capítulo de orientación profesional, en tanto los gobiernos deberían “proporcionar información y orientación en materia de capacidad empresarial, promover las competencias empresariales y sensibilizar a educadores e instructores acerca del importante papel que desempeñan las empresas, entre otros, en lo que atañe al crecimiento y a la creación de empleos decentes” (cap. VIII, num. 15.d).

Asimismo, se dice que la cooperación internacional debería “promover el desarrollo de la capacidad empresarial y el empleo decente y compartir experiencias sobre buenas prácticas en el mundo entero” (cap. X, num. 21.d).

Si la capacitación empresarial comporta una novedad respecto de la anterior Recomendación en materia de Desarrollo de recursos humanos, no lo es tanto en relación con otros documentos recientes de la OIT.

La capacitación y el desarrollo del espíritu empresarial resultan componentes del Programa de Trabajo Decente dirigido a “Superar la pobreza mediante el trabajo”, que ha lanzado el Director General de la OIT.¹⁷⁸ En efecto, en su Memoria, el Director General establece un programa de trabajo que ofrece a los mandantes para celebrar discusiones a nivel nacional con los interlocutores so-

177 Actas de la 60ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, p. 555.

178 Ver Memoria del Director General a la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

ciales y elaborar así salidas a la situación de pobreza mediante el trabajo. Entre los temas definidos, se encuentran el de la igualdad de género, la protección social, los derechos y la reforma de la legislación laboral, el diálogo social, la constitución de asociaciones y el empleo y el desarrollo de la empresa.

Sobre este último aspecto, se enumeran una serie de medidas tales como la calidad de los sistemas de educación y de formación, la evaluación de las condiciones en que actúan las microempresas y de las medidas necesarias para ayudar a ese sector a progresar y a dar trabajo a más personas en mejores condiciones, los servicios financieros en localidades pobres y para pequeñas empresas, la promoción del desarrollo tecnológico, etc.

Esto se fundamenta en que “la mayor parte de los empleos se crean en las pequeñas empresas” y por ende “la atención debe centrarse al final de la cadena de producción, ayudando a estas empresas a responder a las oportunidades globales”.¹⁷⁹ Por otra parte, dado que es indispensable poder evaluar “no sólo la cantidad sino la calidad del empleo que se cree”, es necesario que “se refuerce la labor de la OIT en relación a la capacidad empresarial, el crecimiento de las empresas y la creación de empleo”. En ese esfuerzo, dice el Informe del Director General, se debe proporcionar un marco adecuado para la propiedad y los derechos sociales, apoyando los enfoques asociativos, las cooperativas y otras medidas destinadas a superar la informalidad.

Otros instrumentos de la OIT se refieren a la “empresariedad” o espíritu empresarial. Así, la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas (Nº 189), 1998, dice que “Los Miembros deberían adoptar medidas que se ajusten de forma adecuada a las condiciones y a la práctica nacionales a fin de reconocer y potenciar el papel fundamental que las pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar en lo relativo a [...] el fomento de la innovación, del espíritu empresarial, del desarrollo tecnológico y de la investigación”. En otras disposiciones se recomienda la adopción de medidas de promoción de las empresas que las hagan “eficientes y competitivas”, la remoción de obstáculos, y en particular, el fomento de la cultura empresarial (cap. III). En este punto, y en relación con la formación, se dice que se debería “fomentar el espíritu empresarial por medio del sistema y de los programas de educación, de formación empresarial y de formación profesional, en relación con las necesidades de los puestos de trabajo y el logro del crecimiento y desarrollo económicos,

179 Ver Informe ya citado del Director General sobre la Dimensión Social de la Globalización, denominado “Por una globalización justa”, p. 25.

poniendo especialmente de relieve la importancia de las buenas relaciones de trabajo y de las múltiples competencias profesionales y de gestión que necesitan las pequeñas y medianas empresas”.

En el terreno del trabajo cooperativo, la Recomendación sobre Promoción de las cooperativas (Nº 193), 2002, indica que los países miembros deberían, para promover el desarrollo de las cooperativas y sus socios, “desarrollar su potencial económico, incluidas sus capacidades empresariales”.

VI. 7 Complementariedad o autonomía de la nueva Recomendación: un ensamblado complejo con el Convenio Nº 142

188. Como ya quedó dicho, la revisión de la Recomendación Nº 150 deja al Convenio Nº 142 de Desarrollo de los recursos humanos, frente a una nueva Recomendación que pretende complementarlo veintinueve años después de su adopción.

Las razones que ameritaron que la Recomendación Nº 150 haya dejado de ser pertinente para regular el mundo del desarrollo de los recursos humanos y la formación, sobre las cuales se ha abundado en el capítulo IV, parece no militar a favor de revisar el Convenio.

La Resolución sobre el desarrollo de los recursos humanos, de la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, dice en su párrafo final que “la Recomendación Nº 150 debería revisarse para que refleje el nuevo enfoque de la formación. Aunque algunas disposiciones de la Recomendación sigan siendo válidas, otras han dejado de ser pertinentes. Se precisa un instrumento nuevo y más dinámico que los Estados y los interlocutores sociales puedan aplicar y utilizar más fácilmente en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo de recursos humanos, y que se integre en otras políticas económicas y sociales, en especial las políticas de empleo”.

Y finaliza el documento: “una nueva recomendación debería complementarse con un repertorio de recomendaciones prácticas y una base de datos que la Oficina pueda actualizar de manera continua como parte de sus laborales habituales”.

189. Resulta llamativo aducir, a la vez, que la Recomendación Nº 150 resulta obsoleta pero que, el paso del tiempo y el cambio de las condiciones sociales y

económicas que la hizo perder actualidad, no haya afectado al Convenio N° 142, que trata de los mismos temas y fue adoptado en la misma reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

No hay una explicación satisfactoria para esta disparidad de criterios utilizados al apreciar el conjunto normativo referido al desarrollo de los recursos humanos y la formación. Si efectivamente la Recomendación ha perdido actualidad, y si efectivamente –como toda recomendación– complementa y desarrolla los principios y las normas contenidas en el convenio, no debería existir diferenciación alguna en el tratamiento que se preste a la situación, so pena de perder la coherencia del ordenamiento jurídico internacional.

190. Además de estas consideraciones de cómo el devenir ha afectado a uno y otro instrumento y de la necesidad de coherencia del sistema jurídico, cabe preguntarse si es posible que el Convenio N° 142 puede ser eficaz y aplicable mediante recomendaciones que sostienen puntos de vista y soluciones bien diversas.

Antes bien, cabe preguntarse si en el caso de los países que lo han ratificado, podrán tomar en cuenta las orientaciones de la Recomendación N° 195.

Si las recomendaciones complementarias son directrices y orientaciones para los Estados Miembros en orden de aplicar normas de mayor rango obligacional como son los convenios, no es fácil convenir en que el Convenio N° 142 sea un instrumento de tal modo flexible que pueda recibir aplicación en base a orientaciones tan diversas como las de las Recomendaciones N° 150, y ahora N° 195.

Pero como los convenios son obligatorios en caso de ratificación, y las recomendaciones son orientaciones para su ejecución por “medio de la legislación o de otro modo” (art. 19.6.a de la Constitución), es obvio que en caso de contradicción entre uno y otro instrumento, ningún país que haya ratificado el Convenio N° 142 podrá aplicar la Recomendación N° 195 en esos puntos conflictivos.

El asunto es complejo porque la Recomendación N° 195 no es un instrumento autónomo como lo fue, por ejemplo, la Recomendación 117 sobre formación profesional. Sigue siendo un complemento del Convenio N° 142, cuya relevancia jurídica admite en su propio Preámbulo. Pero si contiene soluciones más modernas, más ajustadas a un mundo que todos reconocen que mudó respecto del existente en 1975, se daría una situación inédita en la cual *de hecho* (no de derecho) se estaría implementando una especie de reemplazo de una norma (convenio) que tiene un valor jurídico mayor que la norma posterior (recomendación),

y ello porque los países que no ratificaron el Convenio N° 142 podrán encontrar soluciones más ajustadas en la Recomendación N° 195, lo cual puede traducirse en un mecanismo inhibitor de futuras ratificaciones.

Observando la cuestión con mayor detenimiento, es justamente en ese terreno de la materialidad de las políticas, de los programas y de los sistemas de formación y orientación laboral, donde la recomendación pasaría a resultar más pertinente que el convenio, desatando seguramente una dinámica que la haga aun más fácilmente ejecutada a través de su implementación en “forma de ley” o mediante la adopción de “otras medidas” (art. 19.6.b de la Constitución de la OIT). Por ello se dice que no sería extraño, en esta lógica, que el Convenio N° 142 encontrara dificultades mayores para su ratificación, y aun podría enfrentar el riesgo de ser denunciado por la doble razón de que la recomendación: a) no sólo es más moderna y ajustada a la realidad, sino que b) es más flexible e importa menos compromisos por su falta de obligatoriedad.

La otra alternativa, según se dijo, también es compleja: aquellos países en los cuales el Convenio N° 142 es derecho positivo vigente, encontrarán dificultades para aplicar las orientaciones de la Recomendación N° 195 en alguno de sus aspectos centrales. Más adelante se abundará sobre las diferencias entre ambos instrumentos.

191. Pero hay todavía algunos puntos que resultan llamativos desde el punto de vista de la validez jurídica de esos instrumentos.

Repárese por ejemplo en que la Resolución sobre desarrollo de recursos humanos de la 88ª reunión de la Conferencia, termina expresando que la Recomendación podría ser complementada con un “repertorio de recomendaciones prácticas”.

Recomendaciones sobre recomendaciones, reenvíos entre normas flexibles que terminan estableciendo un mecanismo semejante al par convenio/recomendación.

Esa propuesta, hecha en el año 2000 sin la menor sospecha de las dificultades posteriores en que podría desembocar, puede tener hoy una lectura que complejiza mucho el difícil ensamble del Convenio N° 142 y la Recomendación N° 195.

¿Una recomendación y luego un repertorio de recomendaciones sobre la recomendación? ¿No constituye ello la entronización solapada de un criterio de extrema flexibilidad en la normativa internacional, bajo la forma de actualización de un instrumento?

192. Hay una pregunta no formulada todavía, que resulta insoslayable y que no tiene respuesta sencilla: ¿por qué no se procedió directamente a la modificación del convenio N° 142?

Seguramente la respuesta tenga más que ver con aspectos de política normativa de la OIT que hemos desarrollado en el capítulo II, que con razones propias de la formación profesional.

193. Queda un último punto a considerar. Se trata de la compatibilización de los contenidos del convenio y la recomendación.

Las apreciaciones hechas en este capítulo respecto de las novedades del nuevo instrumento respecto del anterior sirven también a la hora de compararlo con el Convenio N° 142.

Así, en el convenio se denota una mayor participación del Estado en el campo de la orientación y formación que en la nueva Recomendación.

El artículo 1° del Convenio prescribe que todo miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas en orientación y formación, “estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, *en particular mediante los servicios públicos de empleo*”, referencia naturalmente ausente en un instrumento como la nueva Recomendación que acuerda una amplia participación al sector social (interlocutores) y privado. En efecto, en la Recomendación, los gobiernos “deberían”, antes que nada, crear un entorno económico e incentivos que alienten a las personas y a las empresas a participar en la formación (num. 5 a y b).

Los servicios de empleo, por otra parte, tienen hoy una regulación ciertamente más flexible que en el pasado, si se tiene en cuenta el Convenio sobre agencias de empleo privadas N° 181. Ello explica que las referencias a los servicios de empleo en la Recomendación omitan toda mención al sistema público (num. 15 c).

194. Los aspectos a tener en cuenta por las políticas de formación son también diversos. En el artículo 1°.2 del Convenio, si bien se refiere al empleo y a los objetivos económicos, sociales y culturales, hay que reparar que el num. 3 de la Recomendación incluye (además) el aprendizaje permanente, el empleo decente, las inversiones públicas y privadas, las competencias laborales y la economía informal, todos aspectos conceptualmente innovadores respecto a los contenidos anteriormente comprendidos.

195. El derecho a la formación profesional está muy claramente establecido en el num. 4 de la Recomendación, y en la misma disposición figuran las diversas funciones que han de asumir los Estados y los interlocutores sociales en relación al aprendizaje permanente, el cual es, además, un concepto absolutamente novedoso respecto del Convenio.

196. La valoración de la experiencia laboral y las competencias y la consiguiente certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, son también aspectos no contenidos en el Convenio.

197. El aprendizaje permanente ocupa tal centralidad en la Recomendación, que el num. 6.1 establece que “Los Miembros deberían establecer, mantener y mejorar un sistema educativo y de formación coordinado, dentro del concepto de aprendizaje permanente”, lo que supone una orientación bien definida en los sistemas. El Convenio, en cambio, sólo prescribe que todo miembro “deberá establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste”.

Los sistemas de orientación estarán en manos de los gobiernos de acuerdo al art. 3º del Convenio, mientras que en la Recomendación, los miembros cumplirán asegurando el acceso, lo cual no supone necesariamente que tomen a su cargo los servicios (num. 15.a), además de incluir otras novedades como la orientación sobre capacitación empresarial y promoción de las competencias empresariales (num. 15.d).

198. Otro tanto ocurre en materia de formación, en la que la divergencia se sitúa entre un polo en el cual “todo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional” (art. 4º del Convenio), hasta otro extremo en el cual “Los Miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, deberían promover la diversidad de la oferta de formación” (num. 13 de la Recomendación).

Hay también una mayor amplitud en relación a la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores (Convenio) o de los interlocutores y otros interesados (Recomendación). En el primer caso, los países miembros deberán establecer políticas y programas de orientación y formación en colabora-

ción con los actores sociales; en el segundo caso, los miembros deberán determinar, en consulta con los interlocutores, las funciones y responsabilidades de los servicios de empleo, prestadores de formación y otros prestadores de servicios pertinentes en lo que atañe a la información y la orientación profesional (num. 15.c).

Anexos

I. GB.271/4/1. Fragmento del Informe de la 271ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, marzo de 1998: orden del día de la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2000)

1. Formación y desarrollo de recursos humanos: orientación y formación profesionales

Resumen

Se propone inscribir una discusión general sobre el tema "Formación y desarrollo de los recursos humanos: orientación y formación profesionales" en el orden del día de la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en el año 2000, con vistas a la posible elaboración de un nuevo instrumento en la 89ª reunión de la Conferencia, en 2001. Esta propuesta es el resultado de los debates celebrados en el Consejo de Administración, de los comentarios recibidos de los Estados Miembros en relación con posibles temas que podrían discutirse en futuras reuniones de la Conferencia, y de la investigación previa que ha llevado a cabo la Oficina para evaluar si el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº142) y la Recomendación que lo complementa (Nº150) tratan adecuadamente las cuestiones contemporáneas de las políticas de formación y de la reforma de los sistemas correspondientes en los Estados Miembros. Los resultados de estas actividades sugieren que el Convenio Nº142 podría no necesitar revisión por el momento. En cambio, la Recomendación ha sido superada por los acontecimientos económicos y sociales de los últimos veinte años. Las orientaciones que brinda a los países que se comprometen en una política de formación y de reformas del sistema, son insuficientes. Por lo tanto, el objetivo de la discusión general que se propone para la reunión del año 2000 de la Conferencia, es considerar las nuevas exigencias de las políticas de formación y, sobre esta base, orientar a la Oficina en la preparación de nuevas normas que podrían someterse a una posible adopción en la 89ª reunión del año 2001.

[...]

La formación y el desarrollo de los recursos humanos en el marco de una economía mundial cada vez más integrada

13. La mundialización ofrece unas oportunidades hasta ahora inéditas, y supone también grandes riesgos para los trabajadores, para las empresas y para la economía en general. Para aprovechar esas oportunidades y paliar esos riesgos, se requiere una res-

puesta política que comprenda la formación de los recursos humanos y el desarrollo de uno de sus componentes fundamentales.

14. La liberalización del comercio, de las inversiones y del flujo de capitales está conduciendo a una economía mundial cada vez más integrada. Junto al crecimiento de los sistemas de producción mundial, ha tenido lugar un notable incremento del comercio intraempresarial en productos intermedios, subcontratación, licencias, franquicias y arreglos de cesión a través de las fronteras nacionales. El ritmo acelerado de la evolución tecnológica y la rapidez con que los productos quedan superados, están acortando el ciclo de vida de los productos y llevando a las empresas a introducir sistemas de producción flexible, como la automatización flexible y la fabricación en pequeñas series, para mantener la competitividad en los mercados nacionales e internacionales. La próxima edición para 1998-1999 de *El empleo en el mundo*, que se centrará en el tema de la formación para el empleo, analizará esta evolución y sus consecuencias para las políticas y sistemas de formación de todo el mundo.

15. La evolución hacia unos sistemas de producción más flexibles, supone una serie de cambios en la organización del trabajo. Las responsabilidades y la adopción de decisiones revierten cada vez más en los empleados, que con frecuencia trabajan por equipos. Las claves para responder con rapidez a los cambios en la demanda del mercado son: escasa diferenciación jerárquica en las empresas, colaboración interdepartamental, trabajo en equipo e incentivos a la innovación.

16. Los sistemas de producción flexible y los nuevos modelos de organización del trabajo dan ventaja a los trabajadores que tienen una buena preparación básica, que pueden asimilar la formación y que son polivalentes en múltiples capacitaciones técnicas, pero que poseen, además, unas capacidades de comunicación y conducta que los hacen idóneos para el trabajo en equipo, y que pueden pensar con lógica y resolver problemas.

17. La innovación tecnológica tiene también repercusiones en el trabajo y en las capacitaciones de sectores distintos de la industria propiamente manufacturera, como la agricultura, las infraestructuras y los servicios (banca, transportes, comunicaciones y servicios estatales). Junto con el sector no estructurado de los países en desarrollo, estos sectores siguen teniendo importancia para la gran masa de la fuerza de trabajo. En estos sectores, que influyen de todos modos en la industria manufacturera, la supresión de los ataques y el incremento de eficiencia que traen consigo las nuevas tecnologías pueden mejorar la productividad y favorecer la generación de empleo. De ahí la importancia que tiene una formación ajustada a los nuevos requisitos de capacitación en estos sectores, para los esfuerzos de los países por aprovechar las oportunidades que les ofrece la mundialización.

18. Pero la competencia a escala mundial puede conllevar también ciertos peligros para los trabajadores, porque las empresas se esfuerzan por reducir al mínimo los costos, por ejemplo a través de la reestructuración empresarial, la reducción del volumen de las empresas, el aprovisionamiento en el exterior y el correlativo crecimiento de las formas atípicas de empleo, como el trabajo a tiempo parcial y el trabajo temporal. El espectro de la inseguridad en el empleo y del desempleo afecta en particular a las mujeres, a los trabajadores no capacitados y a todos aquellos cuyas capacitaciones van quedando superadas por la evolución tecnológica.

19. Es opinión general que el trabajo y el empleo se estén convirtiendo cada vez más en algo intensivo en conocimientos técnicos y destrezas, a medida que las economías nacionales y las empresas se esfuerzan por aumentar su productividad y su competitividad. Los resultados del empleo tienden a estar cada vez más determinados por las capacitaciones y conocimientos técnicos que poseen los individuos. A medida que la mundialización va acelerando su ritmo, los países tratan, a su vez, de mejorar la *eficiencia* de la fuerza de trabajo, al tiempo que garantizan una *igualdad de acceso* a la formación y desarrollo de los recursos humanos y a un apoyo particular de los grupos desfavorecidos de la sociedad, como los desempleados a largo plazo y los trabajadores que han perdido su empleo. En particular, los trabajadores de más edad y menos preparados pueden encontrar difícil adaptarse a las capacitaciones de mayor nivel que de ahora en adelante exige el mercado de trabajo. Encontrar soluciones adecuadas para que estos trabajadores mantengan su capacidad de empleo y puedan obtener el adecuado sustento, plantea un problema de gran envergadura, y entre sus soluciones pueden figurar la formación y la readaptación. Conseguir los objetivos de eficiencia y equidad de formación supone un aumento de las inversiones individuales y colectivas en formación y desarrollo de los recursos humanos, en el marco de la reforma de las políticas y sistemas de formación.

Hacia la reforma de las políticas y sistemas de formación

20. Muchos países están empezando ya a poner en ejecución reformas de gran alcance al objeto de que la formación y el desarrollo de los recursos humanos respondan más eficaz y equitativamente a los desafíos que plantea la mundialización. La formación de los recursos humanos recibe cada vez mayor atención en los medios de comunicación, en las declaraciones políticas y en la propia opinión pública.

21. Las reformas que se han puesto en marcha, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, tienen varios rasgos comunes. La labor fundamental consiste en desarrollar una perspectiva común entre los principales garantes de la formación de los recursos humanos y del desarrollo (que son el Estado y los interlocutores sociales, pero también diversas organizaciones e individuos que representan la sociedad civil) de los desafíos y oportunidades que tienen ante ellos. A medida que el Estado va abandonando su antigua función de fuente principal de financiación y de proveedor de los programas de formación, el desafío consiste en forjar una nueva asociación entre el Estado, el sector empresarial, los sindicatos y otras entidades comprometidas en la formación. Esta asociación comprende tres ámbitos principales: el desarrollo de políticas y sistemas de formación; la financiación de la formación, y la entrega de los programas de formación. En todos estos ámbitos, el diálogo multipartito es el medio para conseguir un consenso sobre el esfuerzo nacional de formación y para incrementar los recursos que se asignan al mismo.

22. El segundo elemento importante de reforma es la construcción de una política y un marco institucional para la formación inicial y continua de la fuerza de trabajo, como respuesta a los cambios económicos y sociales. Como resultado de las reformas educativas, los jóvenes de hoy están cada vez mejor preparados y, al mismo tiempo, han desaparecido muchos empleos tradicionales, que se consideraban “de entrada” y que no requerían demasiada capacitación. Por lo tanto, las reformas se han centrado en los programas

para luchar contra el desempleo juvenil a través de la formación y de la creación de condiciones y mecanismos que hagan que los jóvenes pasen sin dificultades de la escuela al trabajo. Asimismo, los países se están dirigiendo hacia un sistema de *formación continua*, al tiempo que explotan las oportunidades que les ofrece el *mercado de la formación*. La formación continua está considerada como uno de los instrumentos más importantes para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las nuevas exigencias de capacitación, y a las empresas para ser más competitivas en unos mercados mundiales cada vez más integrados. Hoy en día, tanto los individuos como las empresas consideran que la formación constituye una verdadera *inversión en recursos humanos*.

23. Sin embargo, a pesar de la mucha retórica que se ha hecho sobre la necesidad de aumentar las inversiones en formación (tanto inicial como continua), el volumen de la formación que realmente se imparte ha sido con frecuencia insuficiente para preparar a la fuerza de trabajo para los desafíos que la están esperando. Los controles del gasto público y la reestructuración de las empresas han reducido los recursos asignados a formación, o los han orientado de modo que los recursos disponibles no llegan a todos de manera satisfactoria y equitativa. Los grupos más desfavorecidos son los que suelen tener cada vez más dificultades para acceder a la formación y a los recursos a ella asignados, con lo que se acelera su proceso de exclusión. La diversificación y ampliación de la base de los recursos destinados a la formación, constituye un problema político, económico y social. La creciente flexibilidad de los mercados de trabajo y las incertidumbres de las economías nacionales plantean también nuevos retos a los incentivos y rendimientos de la inversión sobre formación, a todos los niveles: individual, empresarial y estatal. La solución a este problema pasa por nuevos planteamientos en los que las inversiones son compartidas por el Estado, las empresas y los individuos, aportando cada una de esas partes objetivos y valores complementarios que contribuyan a la consecución de un equilibrio más perfecto, mejorando así el acceso a todos los niveles, a este conjunto sin solución de continuidad que forman la educación, la formación inicial y la formación a lo largo de toda la vida.

La aportación de la formación y desarrollo de los recursos humanos a un crecimiento económico equitativo

24. La formación puede desempeñar un papel muy importante en el fomento del crecimiento económico equitativo; beneficia al mismo tiempo a individuos y empresas, a la economía y al conjunto de la sociedad, y puede hacer que los mercados de trabajo funcionen mejor.

25. La formación ayuda a los *individuos* a desarrollar sus capacidades y a poner al día sus destrezas, y constituye una fuente importantísima de flexibilidad y adaptabilidad a los actuales mercados de trabajo en rápida evolución. La formación aumenta sus posibilidades de hallar y mantener un empleo; mejora su productividad en el trabajo, así como su capacidad de obtener ingresos y su nivel de vida, y amplía sus alternativas y oportunidades de progreso profesional. Al reducir la vulnerabilidad y la exclusión social, la formación de los recursos humanos contribuye a la equidad del acceso al empleo. Las *empresas* se benefician también, puesto que la formación aumenta la productividad de los trabajadores, la competitividad y los beneficios. La *economía* saca partido de la formación al hacerse más productiva, innovadora y competitiva. La formación puede contribuir a solucionar la falta de coordinación de las capacitaciones por sectores, regio-

nes y ocupaciones. Cuando un país inicia un rápido crecimiento económico y entra por la vía del progreso social, se comprueba siempre que ha estado haciendo grandes inversiones en educación y formación. La certificación y reconocimiento de las destrezas y competencias obtenidas en la formación brinda a empresarios y trabajadores una información de gran utilidad, que hace que los *mercados de trabajo* funcionen con mayor eficiencia. Por último, la formación hace una importante contribución a un medio ambiente más limpio, al responder a las demandas de capacitación asociadas con unas normas medioambientales más exigentes en la producción de bienes y servicios.

26. Por todo ello, la formación y desarrollo de los recursos humanos puede contribuir de manera significativa a un crecimiento económico equitativo. Sin embargo, el desarrollo de los recursos humanos no puede alcanzar por sí mismo este objetivo, que ha de ser uno de los elementos integrantes de las políticas económicas y sociales (comprendidas las políticas macroeconómicas) destinadas a fomentar un desarrollo basado en el empleo y plenamente equitativo en los terrenos económico y social.

Actividad normativa de la OIT en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos

27. Los principales instrumentos de la OIT en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación son el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº142) y la Recomendación Nº150, que tratan de abarcar todos los aspectos relacionados con la formación y orientación profesionales a varios niveles y que han reemplazado la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (Nº117), que a su vez había reemplazado a una serie de normas específicas elaboradas desde 1939, en particular la Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (Nº57), la Recomendación sobre el aprendizaje, 1939 (Nº60), y la Recomendación sobre la formación profesional (adultos), 1950 (Nº88).

28. Otros muchos instrumentos reconocen también la contribución de la formación y la orientación a la obtención de empleo, a las mejoras de las condiciones de trabajo y a la equidad de trato, y algunos están estrechamente relacionados con este tema, como: el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (Nº140) y la Recomendación correspondiente (Nº148); la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (Nº99), y el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (Nº159) y la Recomendación correspondiente (Nº168); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (Nº138); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Nº111) y la Recomendación correspondiente (Nº111); el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (Nº122); y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (Nº100) y la Recomendación correspondiente (Nº90).

29. Las recientes discusiones celebradas en el Consejo de Administración sobre el futuro de la actividad normativa de la Organización, permiten pensar que el desarrollo de los recursos humanos y la formación van a recibir la máxima prioridad y que los instrumentos sobre el desarrollo de los recursos humanos, en particular la Recomendación Nº150, se modernizarán y adaptarán a las novedades socioeconómicas y a la evolución de las políticas de formación, así como a la organización y práctica de sistemas de formación y orientación profesional, junto con un fortalecimiento de la asistencia técnica para fomentar su aplicación. Algunos estudios nacionales a los que se dio cima en el último bienio (1996-1997) habían ya llegado a esa misma conclusión, y constituyen –junto

con otros resultados del programa habitual de investigación- una sólida base para la preparación de un documento que sirva de base a la discusión de esos temas, que se presentará a la reunión del año 2000 de la Conferencia para discusión general sobre el desarrollo de los recursos humanos y la formación. Esto quedó confirmado en la 270ª reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1997), cuando se discutió el proyecto de repertorio de propuestas. La propuesta sobre el desarrollo (o perfeccionamiento) de los recursos humanos fue seleccionada con el apoyo de los empleadores, los trabajadores y diecinueve gobiernos.

30. Adoptados en 1975, el Convenio N°142 y la Recomendación N°150, reflejan las condiciones económicas y sociales que prevalecían en ese período. En aquel momento, la mayor parte de los países estaba llevando a cabo unas políticas planificadas en el terreno económico, social y de industrialización general; la revolución de la tecnología de la información estaba todavía en sus comienzos, la organización del trabajo en las empresas aún se basaba mucho en los principios del taylorismo y la fuerza del trabajo disponía de empleos con sueldos seguros. Aunque el Convenio N°142, que es más bien general, puede todavía considerarse válido, la Recomendación N°150 está claramente superada.

31. La Recomendación N°150 refleja el modelo de planificación de ese período, pues presta poca atención a las consideraciones relacionadas con la demanda y el mercado de trabajo; brinda poca o ninguna orientación sobre muchos temas que actualmente son de la mayor importancia para la reforma de la política y del sistema de formación que están llevando a cabo los Estados Miembros. Estas cuestiones comprenden, por ejemplo, la política, la buena administración y el marco reglamentario de la formación; las funciones de los demás participantes, distintos del Estado (el sector privado, los interlocutores sociales y la sociedad civil), en la formulación de las políticas y para impartir la formación; el ámbito de aplicación y los mecanismos para diversificar y obtener fuentes alternativas de financiación de la formación; fijar un ámbito de aplicación, mecanismos y métodos apropiados a los objetivos de los programas de formación de determinados grupos; pasar de una formación para obtener “calificaciones” al desarrollo y reconocimiento de “competencias” que comprendan una amplia gama de conocimientos en relación con el trabajo, aptitudes y actitudes técnicas y de comportamiento y la creciente necesidad de centrarse en las actividades de desarrollo de calificaciones al preparar a los trabajadores para el trabajo por cuenta propia y el sector no estructurado.

Cuestiones que se proponen para discusión general

32. Si el Consejo de Administración estima oportuno incluir un punto sobre desarrollo de los recursos humanos y desarrollo en el orden del día de la Conferencia, con vistas a una discusión general preliminar, las siguientes cuestiones podrían constituir los temas que la Conferencia debatiese:

- ¿Qué función pueden o deben desempeñar la formación de los recursos humanos y el desarrollo en el fomento del desarrollo económico y social, y concretamente de qué manera y hasta qué punto podrían contribuir a eliminar el desempleo, la pobreza y la exclusión social y mejorar la productividad y la competitividad de las empresas?
- ¿Cuál es el marco político e institucional más apropiado para garantizar el acceso de todos los trabajadores a la formación y desarrollo de los recursos humanos? ¿En qué

tendría que basarse una política de incentivos a la formación? ¿Qué papel habrían de desempeñar los diversos asociados, en particular los gobiernos y las asociaciones de empleadores y de trabajadores, así como otros asociados que están apareciendo por primera vez a nivel descentralizado y sectorial? ¿Qué función habría que confiar a la legislación relativa a la formación, a los acuerdos colectivos y a los contratos individuales de empleo?

- ¿Qué papel debería desempeñar la empresa en la formación inicial y continua, así como en la construcción de sus recursos humanos con vistas a ser más productiva y competitiva?
- ¿Por medio de qué disposiciones institucionales, contractuales y financieras tendrían los trabajadores garantizado el acceso a la formación continua durante todo el período de su vida laboral?
- ¿Qué disposiciones políticas e institucionales garantizarían que la formación y desarrollo de los recursos humanos constituyan un instrumento eficaz para la incorporación e integración de grupos vulnerables en el empleo, más bien que exacerbar las desigualdades que puedan existir en el acceso a la formación y al empleo?
- ¿Qué lugar debería darse a la orientación del empleo y la formación, cómo debería organizarse y qué asociados deberían participar en ello?
- ¿Qué aspectos del mercado de trabajo y de la información sobre la formación deberían poner de relieve las nuevas normas para mejorar la adopción de decisiones en la formación y para motivar a los individuos y a las empresas a invertir en la formación?
- ¿Qué es lo que las posibles nuevas normas deberían subrayar en relación con las *competencias profesionales*, su certificación y reconocimiento, y en relación con la calidad de la formación impartida?
- ¿Qué aportación podrían hacer y qué lugar podrían ocupar las *nuevas tecnologías de información y de comunicación* en la formación y la orientación profesional?

33. Como conclusión, se propone mantener una discusión general en la reunión del año 2000 de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre el tema: "Formación y desarrollo de los recursos humanos", que podría orientar a la Oficina para la preparación de posibles nuevos instrumentos. Si así se decidiese, se podría preparar una nueva recomendación por el procedimiento de discusión simple, para su adopción en la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el año 2001. Esto no impediría a la Conferencia decidir sobre la elaboración de nuevos instrumentos en la forma de un convenio y/o recomendación en virtud del procedimiento habitual de doble discusión. En el caso de que la presente propuesta se inscribiese en el orden del día de la reunión del año 2000 de la Conferencia, la Oficina modificaría de acuerdo con ello la programación de sus actividades, para poder emprender la necesaria labor de preparación durante el presente bienio de 1998-1999.

[...]

II. Resolución sobre desarrollo de recursos humanos de la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2000)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 88ª reunión (2000);

Habiendo celebrado una discusión general con base en el Informe V, titulado “La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes”;

Adopta las conclusiones siguientes e invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que solicite al Director General que les preste la consideración debida en las actividades futuras de la Oficina, y las tenga en cuenta en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2002-2003.

Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos

1. La sociedad humana se enfrenta, en este umbral del siglo XXI, con el reto esencial de conseguir el pleno empleo y un crecimiento económico sostenible en la economía mundial, así como la inserción social. El criterio de la OIT sobre el trabajo decente abarca, tanto la cantidad como la calidad del empleo, y ofrece una base para nuevas políticas y estrategias de educación y formación. El desarrollo de los recursos humanos, la educación y la formación contribuyen poderosamente a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad. Al permitir que las personas sean empleables y se conviertan en ciudadanos informados, la formación y desarrollo de recursos humanos contribuyen al desarrollo económico, a lograr el pleno empleo y a promover la inserción social. También ayudan a las personas a tener acceso a un trabajo decente y buenos empleos, y a liberarse de la pobreza y de la marginación. La educación y la adquisición de calificaciones podrían conducir a menos desempleo o más equidad en el empleo. La economía y la sociedad en general, de la misma manera que las personas y las empresas, se benefician de la formación y desarrollo de recursos humanos. La economía es más productiva, innovadora y competitiva gracias a la existencia de un potencial humano más calificado. La formación y desarrollo de recursos humanos ponen de relieve los valores fundamentales de una sociedad de equidad, justicia, igualdad de trato entre hombres y mujeres, no discriminación, responsabilidad social y participación.

2. Los avances tecnológicos, los cambios en los mercados financieros, la creación de mercados mundiales de productos y servicios, la competencia internacional, los aumentos espectaculares en las inversiones extranjeras directas, las nuevas estrategias comerciales, las nuevas prácticas de gestión y las nuevas formas de organización de las empresas y de la organización del trabajo, son algunos de los aspectos más importantes de la evolución que está transformando el mundo del trabajo. Muchos de estos cambios también son componentes de la mundialización, que es el nombre que se da a diversos procesos conducentes a un aumento significativo de la integración de la actividad económica en el mundo de hoy. Estos cambios crean a la vez oportunidades y retos para las empresas, los trabajadores y los países. Para las empresas, la intensificación de la competencia ha significado que ha habido más ganadores y más perdedores. Para los países, la mundialización ha aumentado a la vez el desarrollo nacional y los inconvenientes, puesto que la mundialización ha exacerbado las disparidades en las ventajas relati-

vas de los países. Para algunos trabajadores, esta evolución ha creado oportunidades de carrera o de ejercer un empleo independiente remunerador, mejores niveles de vida y más prosperidad, pero para otros trabajadores, la misma evolución ha significado precariedad laboral o desempleo, un deterioro de los niveles de vida y pobreza. Muchos de estos cambios aumentan extraordinariamente la importancia de aplicar los conocimientos y calificaciones humanos a la actividad económica. El desarrollo de recursos humanos, la educación y la formación son elementos necesarios y esenciales para aprovechar plenamente las oportunidades y enfrentarse con los retos que plantea esta evolución para las empresas, los trabajadores y los países. Se reconoce cada vez más que la mundialización presenta una dimensión social que requiere una respuesta social. La educación y la formación son componentes de una respuesta económica y social a la mundialización.

3. La educación y la formación no pueden por sí solas resolver el problema, pero deberían articularse con las políticas económicas, del empleo y de otra naturaleza para que la nueva sociedad del conocimiento y de las calificaciones se inserte equitativamente en la economía mundial. La educación y la formación tienen resultados distintos aunque convergentes en función de los cambios en la sociedad. Las dos presentan una vertiente doble: desarrollar calificaciones y conocimientos que permitan que los países, las empresas y las personas utilicen las nuevas oportunidades, y mejorar la empleabilidad, la productividad y la capacidad para generar ingresos de muchos grupos de la población que han sufrido los efectos negativos de la mundialización y de los cambios en la sociedad en general. La educación y la formación son necesarias para el crecimiento de la economía y del empleo y para el desarrollo social. También contribuyen al desarrollo de la persona humana y a la constitución de una ciudadanía informada. La educación y la formación son un medio para potenciar a las personas, mejorar la calidad y la organización del trabajo, aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores, fortalecer la capacidad competitiva de las empresas y promover la seguridad en el empleo, y la equidad y la inserción sociales. Por consiguiente, la educación y la formación son la piedra angular de un trabajo decente. La educación y la formación contribuyen a mejorar la empleabilidad de las personas en unos mercados de trabajo internos y externos que cambian rápidamente.

4. La formación y desarrollo de recursos humanos son fundamentales, pero no son suficientes por sí solos para conseguir un desarrollo económico y social sostenible o resolver globalmente el problema del empleo. Deberían ser coherentes y formar parte integrante de políticas y programas globales en el campo económico, social y del mercado de trabajo que promuevan el crecimiento económico y del empleo. Las políticas que promueven el aumento de la demanda agregada en la economía, como las medidas macroeconómicas y de otra naturaleza, han de combinarse con políticas, en la vertiente de la oferta, relativas por ejemplo a la ciencia y tecnología, la educación y formación y las políticas empresariales. Las políticas fiscales apropiadas y la seguridad social y la negociación colectiva efectivas son algunos de los medios para repartir estos beneficios económicos sobre una base justa y equitativa, y constituyen incentivos básicos para invertir en la formación. La ejecución de estas políticas integradas requiere contemplar una estructura financiera y social nueva para la economía mundial, y este tema debería ser objeto de investigaciones por parte de la OIT.

5. Corresponde a la enseñanza básica garantizar a cada persona el pleno desarrollo de la personalidad humana y de la ciudadanía, así como asentar los cimientos de su

empleabilidad. La formación inicial mejora la empleabilidad con la adquisición de calificaciones esenciales para el trabajo, conocimientos complementarios y competencias profesionales centradas en la industria que sean transferibles y faciliten la transición al mundo del trabajo. La educación permanente garantiza que las calificaciones y competencias de la persona se mantengan al día y mejoren en función del cambio laboral, tecnológico y de los requisitos en materia de calificaciones; garantiza el desarrollo personal y de la vida profesional de los trabajadores; conduce a aumentos en la productividad y los ingresos agregados, y mejora la equidad social. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, hay muchos trabajadores que carecen de los conocimientos básicos para leer, escribir y contar. Han de elaborarse estrategias nacionales e internacionales para erradicar el analfabetismo, con base en objetivos, modelos y evaluaciones cualitativas concretos.

6. La educación y la formación de alta calidad son instrumentos poderosos para mejorar las condiciones sociales y económicas generales y para prevenir y luchar contra la exclusión social y la discriminación, en especial en el empleo. Para ser eficaces, han de abarcar a todas las personas, incluidos los grupos desfavorecidos. Por consiguiente, han de adecuarse estrechamente a las necesidades de las mujeres y las personas con necesidades especiales, como los trabajadores rurales, las personas discapacitadas, los trabajadores de edad, los que se encuentran en situación de desempleo de larga duración, incluidos los trabajadores poco calificados, los jóvenes, los trabajadores migrantes y los trabajadores despedidos como consecuencia de programas de reforma económica o de una reestructuración industrial o de su empresa. Para atender las necesidades de estos grupos, en especial los jóvenes, debería ofrecerse y desarrollarse sistemáticamente el acceso a una combinación de enseñanza académica y formación en el lugar de trabajo y fuera de éste, porque permite conseguir resultados eficaces y aumenta las oportunidades de ingresar en el mercado de trabajo.

7. La formación puede ser uno de los instrumentos que, junto con otras medidas, permitirán resolver el problema del sector informal. El sector informal no es un sector en el sentido tradicional de una clasificación económica, sino una expresión que abarca las actividades económicas de personas que se encuentran en situaciones muy diversas y que, en su mayor parte, son actividades de supervivencia. El trabajo en el sector informal es un trabajo no protegido que se caracteriza principalmente por ingresos bajos y una productividad baja. La función de la formación no es preparar a las personas para el sector informal, mantenerlas en dicho sector, o contribuir a la expansión de este último, sino que, junto con las políticas fiscales, la concesión de créditos, la ampliación del campo de aplicación de la protección social y la legislación del trabajo, la formación debería mejorar el rendimiento de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores para convertir, lo que son a menudo actividades marginales y de supervivencia, en un trabajo decente plenamente integrado en los cauces principales de la vida económica. La formación previa y las calificaciones adquiridas con el trabajo informal deberían reconocerse, con el fin de ayudar a los trabajadores de este sector a tener acceso al mercado de trabajo formal. Los interlocutores sociales deberían involucrarse plenamente en el desarrollo de estos programas.

8. La educación y la formación constituyen un derecho para todos. Los gobiernos, en colaboración con los copartícipes sociales, deberían velar por que este derecho sea de acceso universal. Corresponde a cada persona aprovechar las oportunidades que se le

ofrecen. El acceso a una enseñanza primaria y secundaria gratuita, universal y de calidad debería garantizarse a todos los niños, los cuales no deberían verse privados de un acceso continuado a la educación vía el trabajo infantil. La educación no puede disociarse de la formación. La enseñanza básica y secundaria es el cimiento sobre el que debería edificarse un sistema eficaz de educación y formación profesionales. Una educación básica y una formación inicial de buena calidad, y el acceso a la enseñanza de adultos o de segunda oportunidad, junto con una cultura del aprendizaje, desembocan en altos niveles de participación en una educación y formación continuas. Un personal docente e instructores calificados son fundamentales en el suministro de una educación de calidad para ayudar a los niños y a los adultos a alcanzar altos niveles en competencias académicas y profesionales. La contratación, remuneración, educación, formación, readaptación profesional y distribución de este personal, así como el suministro de facilidades adecuadas, son elementos fundamentales de todo sistema educativo eficaz.

Además de la educación y la formación, los servicios de orientación profesional y de colocación (servicios de desarrollo de la carrera) que abarcan la educación y el asesoramiento en materia de carrera, el asesoramiento para el empleo y la información sobre educación, formación y mercado de trabajo, son medidas que desempeñan un papel esencial en el desarrollo de recursos humanos. El fomento de una cultura de desarrollo de la carrera en los sistemas de educación y formación y en los servicios del empleo constituye un medio para promover la educación continua. El desarrollo de esta cultura entre los jóvenes y los adultos reviste especial importancia para su empleabilidad y facilita su transición de la educación y la formación al trabajo o al perfeccionamiento profesional.

9. La empleabilidad se define en términos generales. Es uno de los resultados fundamentales de una educación y la formación de alta calidad y de la ejecución de varias otras políticas. Abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida. Las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, el conocimiento de idiomas, la comunicación y la capacidad para aprender a aprender, así como competencias para protegerse a sí mismos y proteger a sus compañeros contra los riesgos y las enfermedades profesionales. La combinación de estas calificaciones les permite adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo. La empleabilidad abarca también las calificaciones múltiples que son esenciales para conseguir y conservar un trabajo decente. El espíritu de empresa puede contribuir a crear oportunidades de empleo y, por ende, a mejorar la empleabilidad. Sin embargo, la empleabilidad no es solamente una función de la formación y requiere una serie de otros instrumentos conducentes a la creación de más empleos y de mejor calidad, así como a un empleo sostenible. La empleabilidad de los trabajadores sólo es sostenible en un entorno económico que promueva el crecimiento del empleo y recompense las inversiones individuales y colectivas en la formación y desarrollo de recursos humanos.

10. Hay un consenso tripartito internacional sobre la garantía de un acceso universal a la educación básica para todos, la formación inicial y la formación continua, así como respecto del aumento y la optimización de la inversión global en esta esfera. La

discriminación, que restringe el acceso a la formación, debería combatirse a la vez por medio de disposiciones reglamentarias contra la discriminación y de una acción común de los interlocutores sociales. Estos principios se plasman ya en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración en 1977. También la Carta de Colonia del Grupo de los ocho países más industrializados (G8), adoptada en 1999, pide que todas las partes interesadas renueven su compromiso con la educación permanente: "... alienta a los gobiernos a realizar las inversiones necesarias para modernizar la educación y formación a todos los niveles, al sector privado a invertir en la formación de sus empleados presentes y futuros, y a los individuos a asumir su propio desarrollo personal y su progreso en la carrera". Sin embargo, los programas de ajuste estructural, las políticas fiscales restrictivas, los bajos salarios, las obligaciones que impone el reembolso de la deuda, la disminución de las contribuciones por concepto de programas de desarrollo, la presión que impone a las empresas la necesidad de mantener precios competitivos y la falta de recursos de amplios grupos de la población, incitan en algunos casos a los gobiernos, las empresas y las personas a invertir en grado insuficiente en la educación y la formación. Además, más incertidumbres del mercado, la sustracción de trabajadores calificados entre las empresas, el aumento de formas más precarias de trabajo y, como consecuencia de ello, una rotación muy elevada de personal, pueden disminuir los incentivos para las empresas de invertir en la formación. Esta situación se comprueba, en especial, en los países menos desarrollados (que se encuentran en África en su mayor parte), en razón de su terrible situación socioeconómica. Se ha de desarrollar más aún, sobre una base continua, una cultura de mejora de las calificaciones individuales y colectivas para aumentar la productividad y la empleabilidad en un entorno que cambia rápidamente.

11. El costo de la educación y la formación debería considerarse como una inversión. El aumento de las inversiones en la formación puede ser un objetivo compartido por el sector público y privado. El gobierno siempre ha de asumir la primera responsabilidad de invertir en la educación básica y la formación inicial, y también debería invertir en otros tipos de formación. El gobierno también ha de compartir la primera responsabilidad respecto de las inversiones en beneficio de grupos determinados cuando la lucha contra la exclusión social o la discriminación es un objetivo importante. En lo que atañe a la responsabilidad de las personas, el gobierno también ha de compartir responsabilidades para que el acceso a la formación no se deniegue por razones económicas o en detrimento de los intereses superiores de la sociedad. El gobierno, como empleador también ha de asumir la responsabilidad de invertir en la formación. En lo que se refiere al sector privado, deberían reconocerse y, cuando proceda, fomentarse las responsabilidades de las empresas y las personas. Estas responsabilidades son particularmente pertinentes respecto de inversiones centradas en el lugar de trabajo y la formación continua, porque pueden mejorar la empleabilidad de los trabajadores y la capacidad competitiva de las empresas. La organización y el cumplimiento de las responsabilidades del sector privado en esta esfera pueden lograrse mejor por medio de asociaciones entre el gobierno y las empresas, entre el gobierno y los interlocutores sociales o entre los mismos interlocutores sociales. Dentro de este enfoque asociativo, es especialmente conveniente efectuar más inversiones para las PYME.

12. No existe ningún modelo universal de inversiones en formación. Los gobiernos deberían crear un entorno económico general e incentivos conducentes a incitar a las

personas y las empresas a invertir individual o conjuntamente en la educación y la formación. Las inversiones y la responsabilidad de las mismas deberían determinarse en general en función de los objetivos de la formación, por ejemplo: objetivos individuales, de las empresas o para la sociedad. Los países pueden recurrir a diferentes medios y métodos para promover las inversiones en la formación y aumentar los recursos para esta actividad. Las empresas han de desempeñar un papel esencial en las inversiones para la formación. Se precisa la utilización combinada de varios mecanismos para mejorar la inversión en la formación y el acceso a la misma. Éstos pueden comprender sistemas de imposición sobre las empresas junto con subsidios públicos; la constitución de fondos para la formación y diversos incentivos para la formación y la educación, por ejemplo, desgravaciones fiscales, créditos para la formación, premios por este concepto, cuentas individuales para la formación, derechos colectivos e individuales en materia de formación, licencias sabáticas y acuerdos colectivos sobre formación y fomento de las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de inversiones en la formación. El método elegido debería tener en cuenta las necesidades especiales de las PYME. Cuando se elija el método contributivo para la financiación de la formación, la distribución de los créditos debería administrarse sobre una base tripartita o, cuando así la determinen los interlocutores sociales, sobre una base bipartita. Las decisiones sobre las políticas de educación y de formación de los gobiernos deberían basarse en un auténtico diálogo tripartito y ofrecer a los interlocutores tripartitos la libertad de desarrollar los mejores medios y métodos para aumentar sus inversiones en la formación. Se precisan medidas como la organización de guarderías para facilitar el acceso a la formación.

Un método para incitar a los países y a las empresas a aumentar los esfuerzos que vienen desplegando para invertir en formación y establecer una base mensurable y comparativa para todos, consiste en elaborar modelos de referencia. La OIT debería constituir una base de datos sobre los gastos actuales en formación profesional y continua, y proponer una serie de modelos en materia de inversiones en formación que podrían ser diferentes en función de las distintas regiones del mundo, del tamaño de las empresas o del sector industrial, y constituir una pauta y un punto de referencia para los países, sectores y empresas.

13. Las estructuras jerárquicas más horizontales y la delegación de la toma de decisiones, las iniciativas y las responsabilidades de control también aumentan las necesidades de calificaciones y de una formación de más alto nivel y conducen a mayores responsabilidades de los trabajadores. Las tecnologías de la información y la comunicación aceleran estas tendencias de las prácticas de gestión y modifican el mundo del trabajo en general.

Las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen un potencial enorme para mejorar el acceso de las personas a una educación y formación de calidad, incluso en el lugar de trabajo. Sin embargo, existe el peligro de que estas tecnologías creen una “fractura informática” y agraven las desigualdades en la educación y en la formación entre zonas urbanas y zonas rurales, entre ricos y pobres, entre las personas que han aprendido a leer, escribir y contar y las que no han tenido esta oportunidad, y entre países desarrollados y en desarrollo. Los países deberían aumentar sus inversiones en la infraestructura necesaria para la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y de los soportes físicos y lógicos en la educación y la formación, así como para la capacitación de docentes e instructores. Estas inversiones deberían ser asumidas

por los sectores público y privado, y utilizar redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional. Los gobiernos también pueden ofrecer incentivos al sector privado y a las personas para promover los conocimientos informáticos y desarrollar nuevas competencias en el campo de la comunicación. Tienen que difundirse nuevos modos y métodos de formación y educación en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Pueden utilizarse métodos de enseñanza a distancia para impartir la formación de manera que ésta sea asequible, cuando y donde se necesite, o para reducir su costo. La enseñanza a distancia no debería sustituir todos los demás métodos de educación pero puede constituir un componente valioso dentro del conjunto de los instrumentos de enseñanza disponibles. La enseñanza a distancia debería, en la medida de lo posible, combinarse con métodos tradicionales de formación para evitar que el educando se sienta aislado. El marco social de la formación ha de adaptarse a estas nuevas formas de capacitación.

14. Las muchas fuerzas dinámicas mencionadas en el párrafo 2 surten efectos importantes en la organización y los métodos de trabajo de las empresas. También se crean nuevos sectores, muchos de ellos en relación con la utilización de los productos y servicios de las tecnologías de la información y de la comunicación, incluido Internet. Todo ello aumenta la demanda de nuevas calificaciones y competencias, incluidas calificaciones individuales y competencias en dichas tecnologías. La educación y la formación han de responder a estos nuevos requisitos, tanto los que se refieren a las tecnologías de la información y de la comunicación, como los relativos a los cambios en la organización del trabajo.

15. Las redes electrónicas ofrecen oportunidades para que los educandos se ayuden mutuamente de una manera más activa y sean más dinámicos en el proceso de formación y de educación, así como para la utilización de métodos de enseñanza formales y no convencionales. Con objeto de aplicar las tecnologías de la información y la comunicación en la formación, los instructores han de dominar estas tecnologías y recibir una formación sistemática al efecto. Los métodos de enseñanza han de actualizarse para integrar la enseñanza de los nuevos avances en dichas tecnologías, y deberían idearse nuevas formas de organización de los establecimientos docentes para aprovecharlos plenamente; por otra parte, las personas han de familiarizarse con métodos de enseñanza por cuenta propia. Las nuevas actividades de formación exigen que los instructores y las personas adquieran calificaciones de esta naturaleza. Las empresas podrían ofrecer programas de suministro de material informático o de apoyo, para que los trabajadores utilicen las tecnologías de la información y la comunicación en su hogar o en general, así como para los establecimientos docentes y otros proveedores de formación, con el fin de promover la difusión de los conocimientos sobre dichas tecnologías y el acceso a las mismas. Los incentivos apropiados del Estado podrían contribuir a esta actividad.

16. Para muchos países en desarrollo, los retos son mucho más elementales. Las sociedades afligidas por niveles cada vez más altos de analfabetismo de adultos y azotadas por una grave crisis de la deuda no tienen la posibilidad de concebir, financiar o ejecutar las políticas modernas de educación y formación que son un requisito previo para el desarrollo y el crecimiento económicos. En la era de la sociedad del conocimiento, 884 millones de adultos son analfabetos e incapaces de utilizar eficazmente ni siquiera

los instrumentos intelectuales de la “antigua economía”. La UNESCO estima que en los países menos desarrollados, si bien en 1985 había 144 millones de adultos analfabetos, esa cifra aumentará hasta 188 millones en 2005 (es decir, que el número de adultos analfabetos aumentará en un 30% en los países menos desarrollados). Además, los programas de ajuste estructural han contribuido en casos específicos a reducir el gasto público en la educación, debilitando más aún la capacidad de crecimiento y desarrollo económicos a largo plazo.

La mayor parte del mundo en desarrollo no tiene acceso a la infraestructura física por la cual se difunden muchos de los conocimientos nuevos. La falta de electricidad y de teléfonos, y el costo de los computadores y del acceso a Internet, son factores que contribuyen a privar a los ciudadanos, las empresas y los trabajadores de los países en desarrollo de los beneficios de la revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación y crean las condiciones propicias para que aumente la “fractura informática” entre los países. Los países en desarrollo deberían desplegar mayores esfuerzos para invertir en dichas tecnologías y desarrollar medios de enseñanza apropiados para las mismas, en lugar de limitarse a añadir el uso de los computadores a los métodos de enseñanza existentes.

Como parte de su actividad encaminada a crear condiciones propicias para la capacitación profesional en las economías menos desarrolladas, la comunidad internacional debería comprometerse a una reducción audaz y sustancial de la carga de la deuda o, cuando proceda, a una cancelación de la misma, contribuir a movilizar recursos con el fin de elaborar programas que promuevan la alfabetización y la preparación para el cálculo numérico, así como el desarrollo de la infraestructura de la comunicación y de la información, y prestar asistencia para la formación en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Este es un reto directo para la OIT y los organismos internacionales para el desarrollo.

Las empresas multinacionales deberían ser incitadas a concertar acuerdos equitativos de transferencia de la tecnología para desarrollar calificaciones de alto nivel en los países en desarrollo y contribuir a crear la infraestructura necesaria para la nueva economía del conocimiento. Cabe recordar las contribuciones al desarrollo que las empresas multinacionales pueden aportar en materia de formación con arreglo a lo previsto en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.

Estas medidas, en su conjunto, contribuyen al desarrollo de las economías y las sociedades de las partes más pobres del mundo. Ofrecen un instrumento con el cual los países en desarrollo pueden progresar en la escala de valor de su producción mediante la elaboración de productos y la prestación de servicios que tengan un valor económico añadido importante y permitan obtener beneficios económicos consecuentes en la economía mundial. La educación y la formación son uno de los conjuntos de medidas que han de permitir la transición del subdesarrollo a una sociedad de la información.

En la edificación de una base de desarrollo de la educación y la formación en los países en desarrollo, la nueva tecnología puede ofrecer nuevas oportunidades y la posibilidad de realizar ahorros en comparación con métodos más tradicionales. Este es un reto mayor para los países en desarrollo en lo que atañe a las inversiones en las tecnologías de la información y de la comunicación y en la elaboración de políticas apropiadas.

Se precisa una colaboración más estrecha entre la OIT, la UNESCO y otras organizaciones internacionales, organizaciones regionales como la UE y Mercosur, y países donantes que atribuyen una alta prioridad a la formación y desarrollo de recur-

sos humanos. La OIT también debería colaborar estrechamente con instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y Bancos regionales de desarrollo con el fin de que los programas de ajuste estructural no menoscaben las inversiones en la educación y la formación. También deberían desplegarse mayores esfuerzos en el plano nacional e internacional para erradicar el analfabetismo en el mundo. Todas estas medidas y apoyo sólo pueden producir los efectos esperados si los países en desarrollo se esfuerzan por establecer políticas y programas para desarrollar sus economías y su potencial humano.

17. El desarrollo de un marco nacional de calificaciones sirve a los intereses de las empresas y de los trabajadores porque facilita la educación permanente, ayuda a las empresas y a las agencias de empleo a armonizar la demanda con la oferta, y orienta a las personas en la elección de una formación y una carrera. Este marco debería comprender varios componentes, a saber: normas de competencia apropiadas, profesionales, transferibles, de carácter amplio y vinculadas a la industria, adoptadas por los interlocutores sociales y que reflejen las calificaciones que precisan la economía y las instituciones públicas, así como las calificaciones de orden académico y profesional; y un sistema fiable, justo y transparente de evaluación de las calificaciones y competencias adquiridas, independientemente de cómo y dónde se han adquirido, por ejemplo dentro del marco de la educación y la formación formales e informales, la experiencia profesional y la formación en el empleo.

Se ha de reconocer el derecho de cada trabajador a la evaluación, reconocimiento y certificación de la experiencia y competencias adquiridas en el trabajo, la sociedad o por medio de una capacitación formal e informal. Deberían ofrecerse a las personas, programas que les permitan compensar sus lagunas en materia de calificaciones mediante un mejor acceso a la formación y la educación como parte del reconocimiento de programas de formación previa. La evaluación debería determinar las lagunas en la formación, ser transparente y señalar pautas al educando y al proveedor de la formación. El marco debería comprender también un sistema fiable de certificación de calificaciones transferibles y reconocidas en los diversos sectores, industrias, empresas y establecimientos de enseñanza, ya sean públicos o privados.

Los métodos de evaluación deberían ser justos, vinculados a normas y libres de discriminación. Se debería prevenir activamente toda posibilidad de discriminación encubierta. Por ejemplo, el auge del sector de los servicios, en el que la proporción de mujeres es más alta en general, suele requerir mayores calificaciones en la esfera de la comunicación y de la solución de problemas que no siempre reciben un reconocimiento explícito. De la misma manera, la evaluación de las calificaciones y técnicas adquiridas en un idioma distinto del materno suele distorsionar los resultados. Con frecuencia, la nueva organización del trabajo conduce a menudo a cambios en las calificaciones que necesita la empresa. Por ejemplo, las estructuras gerenciales más horizontales se basan en la transferencia de ciertas responsabilidades de la dirección a la fuerza de trabajo. Ello conlleva un reconocimiento explícito de las nuevas competencias de los trabajadores, que debería tenerse en cuenta en los sistemas de remuneración.

El sistema de calificaciones profesionales debería ser tripartito; los trabajadores y toda persona con deseo de aprender deberían tener acceso al mismo; tendría que abarcar a los proveedores públicos y privados de formación y actualizarse sobre una base continuada. Debería ofrecer puntos múltiples de entrada y salida en el sistema de educación y

de formación durante la vida profesional del trabajador. La OIT tendría que constituir una base de datos sobre las mejores prácticas en la elaboración de un marco nacional de calificaciones, realizar un estudio general sobre la comparabilidad de los diferentes marcos nacionales de calificaciones sustentado en esa base de datos, y llevar a cabo investigaciones en el campo del reconocimiento de la formación previa.

18. Los sindicatos y las asociaciones de empleadores también deberían contribuir a la formación haciéndose cargo de sus propias instituciones de formación y ofreciendo servicios de educación a sus miembros. Particularmente en los ámbitos del sector y de la empresa, la negociación colectiva puede ofrecer buenas condiciones para organizar e impartir la formación. Esta negociación colectiva podría comprender cuestiones como:

- las calificaciones que precisan la empresa y la economía;
- la formación que precisan los trabajadores;
- la evaluación de las calificaciones básicas y otras adquiridas en el lugar de trabajo o en el desempeño de actividades asociativas o individuales;
- el establecimiento de pautas de carrera para los trabajadores;
- el establecimiento de planes de desarrollo y de formación personal para los trabajadores;
- la estructura necesaria para conseguir beneficios óptimos de la formación;
- los regímenes de reconocimiento y gratificación, incluida una estructura de remuneraciones.

19. Los interlocutores sociales deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación, compartir responsabilidades en la formulación de políticas de formación y educación, y concertar asociaciones entre ellos o con los gobiernos para invertir en la formación, planificarla y llevarla a cabo. En la formación, las redes de cooperación también comprenden a las autoridades regionales y locales, diversos ministerios, organismos sectoriales y profesionales, instituciones y proveedores de formación, organizaciones no gubernamentales, etc. El gobierno debería establecer un marco para el establecimiento de asociaciones y de un diálogo social efectivo en el campo de la formación y el empleo. Este marco debería conducir a una política nacional coordinada de educación y formación y a estrategias a largo plazo formuladas en consulta con los interlocutores sociales e integradas con políticas económicas y de empleo. También debería comprender disposiciones tripartitas sobre la formación en el ámbito nacional y sectorial, y ofrecer un sistema transparente y global de información sobre la formación y el mercado de trabajo. Las empresas son las primeras responsables de la capacitación de sus empleados y aprendices, pero también comparten responsabilidades respecto de la formación profesional inicial de los jóvenes para atender sus necesidades futuras.

20. El ámbito y eficacia del diálogo social y de las asociaciones en el campo de la formación se ven actualmente limitados por la capacidad y los recursos de los actores respectivos. Varían en función de los países, sectores y empresas grandes y pequeñas. La reciente integración económica regional agrega también una nueva dimensión al diálogo social sobre la formación y la necesidad de crear capacidades. La necesidad de mejorar dichas capacidades mediante la cooperación técnica, subsidios públicos para las organizaciones sindicales y de empleadores, y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los países, es apremiante. La adquisición de conocimientos en el campo de las relaciones de trabajo, la educación sindical, la administración de empresas, la contribu-

ción social del trabajo y la organización de los interlocutores sociales también deberían formar parte integrante del desarrollo de capacidades y ser un componente de la formación inicial y profesional. En su calidad de organización tripartita, la OIT debería liderar la cooperación internacional en la creación de capacidades en pos del establecimiento de un diálogo social y de asociaciones en el campo de la formación. Tendrían que desplegarse esfuerzos adicionales en beneficio de los países en desarrollo.

21. Las instrucciones para la revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (Nº150), deberían basarse en las presentes conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88ª reunión, en 2000, las conclusiones de la Carta de Colonia, de 1999, y las declaraciones sobre el particular formuladas conjuntamente por las organizaciones internacionales de empleadores y de sindicatos, y abarcar lo siguiente:

- 1) atender las necesidades de formación y educación en el mundo moderno del trabajo, tanto en los países en desarrollo como desarrollados, y promover la equidad social en la economía mundial;
- 2) fomentar el concepto de trabajo decente por medio de una definición del cometido de la educación y la formación;
- 3) promover la educación permanente y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores del mundo, y responder a los retos económicos;
- 4) reconocer las diversas responsabilidades en materia de inversiones en la educación y la formación, y en la financiación de las mismas;
- 5) promover marcos de calificaciones nacionales, regionales e internacionales que comprendan disposiciones relativas a la formación previa;
- 6) mejorar las oportunidades de acceso a la educación y la formación y de equidad para todos los trabajadores;
- 7) fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para establecer asociaciones en el campo de la educación y la formación;
- 8) atender la necesidad de aumentar la asistencia técnica y financiera para los países y las sociedades más desfavorecidos.

La Recomendación Nº150 debería revisarse para que refleje el nuevo enfoque de la formación. Aunque algunas disposiciones de la Recomendación sigan siendo válidas, otras han dejado de ser pertinentes. Se precisa un instrumento nuevo y más dinámico que los Estados y los interlocutores sociales puedan aplicar y utilizar más fácilmente en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo de los recursos humanos, y que se integre en otras políticas económicas y sociales, en especial las políticas de empleo. Una nueva recomendación debería complementarse con un repertorio de recomendaciones prácticas y una base de datos que la Oficina pueda actualizar de manera continua como parte de sus labores habituales.

III. R195. Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente (2004)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1º de junio de 2004, en su nonagésima segunda reunión;

Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada;

Instando a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a que renueven su compromiso con el aprendizaje permanente: los gobiernos, invirtiendo y creando las condiciones necesarias para reforzar la educación y la formación en todos los niveles; las empresas, proporcionando formación a sus trabajadores, y las personas, aprovechando las oportunidades de educación, formación y aprendizaje permanente;

Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son fundamentales y que deberían formar parte sustancial y guardar coherencia con las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercado de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social;

Reconociendo que muchos países en desarrollo necesitan ayuda para concebir, financiar y poner en práctica políticas de educación y formación adecuadas con el fin de alcanzar el desarrollo humano, el crecimiento económico y del empleo y la erradicación de la pobreza;

Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son factores que propician el desarrollo personal, el acceso a la cultura y la ciudadanía activa;

Recordando que la consecución del trabajo decente para los trabajadores de todo el mundo es un objetivo fundamental de la Organización Internacional del Trabajo;

Tomando nota de los derechos y principios enunciados en los instrumentos pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo, y en particular:

- a) el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964; la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984; y el Convenio y la Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974;
- b) la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- c) la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social; y
- d) las conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptadas por la 88ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al desarrollo de los recursos humanos y la formación, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión; y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha diecisiete de junio de dos mil cuatro, la siguiente Reco-

mendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004.

I. Objetivos, ámbito de aplicación y definiciones

1. Los Miembros deberían, sobre la base del diálogo social, formular, aplicar y revisar unas políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente que sean compatibles con las políticas adoptadas en los ámbitos económico, fiscal y social.

2. A los efectos de la presente Recomendación:

- a) la expresión *aprendizaje permanente* engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones;
- b) el término *competencias* abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico;
- c) el término *cualificaciones* designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial; y
- d) el término *empleabilidad* se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

3. Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que:

- a) faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad, y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible;
- b) atiendan por igual los objetivos económicos y sociales, hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos y hagan también hincapié en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza;
- c) concedan gran importancia a la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, a la creación de trabajo decente y a la empleabilidad de las personas, considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias;
- d) respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal;
- e) fomenten y mantengan las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras necesarias para la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación

en el ámbito de la educación y la formación, así como en la formación de docentes e instructores, recurriendo para ello a redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional; y

- f) reduzcan la desigualdad en lo que respecta a la participación en la educación y la formación.

4. Los Miembros deberían:

- a) reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente;
- b) reconocer que la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales.

II. Elaboración y aplicación de políticas en materia de educación y formación

5. Los Miembros deberían:

- a) definir, con la participación de los interlocutores sociales, una estrategia nacional de educación y de formación, y crear un marco de referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa;
- b) elaborar políticas sociales de apoyo y de otra índole, y crear un entorno económico e incentivos que alienten a las empresas a invertir en educación y formación, a las personas a desarrollar sus competencias y avanzar en sus carreras, motivando y facilitando la participación de todas ellas en los programas de educación y formación;
- c) propiciar el desarrollo de un sistema de prestación de servicios de educación y formación acorde con la práctica y las condiciones nacionales;
- d) asumir la responsabilidad principal de invertir en una educación y formación de calidad, previa al empleo, reconociendo que es fundamental disponer de docentes y formadores cualificados que trabajen en condiciones decentes;
- e) desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y a las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional;
- f) fortalecer, en los planos internacional, nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa, el diálogo social y la negociación colectiva respecto de la formación, como un principio básico para el desarrollo de sistemas, y para la pertinencia, la calidad y la relación costo-beneficio de los programas;
- g) promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de educación, formación y aprendizaje permanente;

- h) fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como los jóvenes, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad, los migrantes, los trabajadores de edad, las poblaciones indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas socialmente excluidas, así como de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes;
- i) prestar apoyo a los interlocutores sociales con el fin de habilitarles a participar en el diálogo sobre la formación; y
- j) apoyar y ayudar a las personas a desarrollar y poner en práctica sus capacidades empresariales con el fin de crear empleo decente para ellas mismas y para otras personas, mediante la educación, la formación, el aprendizaje permanente, y otras políticas y programas.

6. 1) Los Miembros deberían establecer, mantener y mejorar un sistema educativo y de formación coordinado, dentro del concepto de aprendizaje permanente, teniendo en cuenta la responsabilidad principal que corresponde al gobierno en materia de educación, formación previa al empleo y de formación de los desempleados, reconociendo la función de los interlocutores sociales en lo que se refiere a la formación posterior, en particular, el papel fundamental que incumbe a los empleadores en la facilitación de oportunidades de adquirir experiencia laboral.

2) La educación y la formación previa al empleo abarcan la educación básica obligatoria, que comprende la adquisición de los conocimientos fundamentales y las habilidades de lectura, escritura y cálculo, así como la utilización adecuada de las tecnologías de la información y la comunicación.

7. Los Miembros deberían tener en cuenta parámetros de referencia en relación con países, regiones y sectores de características comparables, a la hora de tomar decisiones de inversión en materia de educación y formación.

III. Educación y formación previa al empleo

8. Los Miembros deberían:

- a) reconocer la responsabilidad que les incumbe en materia de educación y formación previa al empleo y, en colaboración con los interlocutores sociales, mejorar el acceso de todos a éstas, con el fin de incrementar la empleabilidad y facilitar la inclusión social;
- b) desarrollar enfoques no formales en materia de educación y formación, en especial para los adultos que no tuvieron acceso a las oportunidades de educación y formación cuando eran jóvenes;
- c) fomentar, en la medida de lo posible, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la adquisición de conocimientos y la formación;
- d) asegurar la provisión de información y orientación profesional, información sobre mercados de trabajo, trayectorias profesionales, y asesoramiento sobre el empleo, complementada con información relativa a los derechos y obligaciones de todas las partes, en virtud de la legislación del trabajo y otras formas de reglamentación laboral;
- e) asegurar la pertinencia y el mantenimiento de la calidad de los programas de educación y formación previa al empleo; y

- f) asegurar el desarrollo y la consolidación de sistemas de educación y formación profesional que ofrezcan oportunidades adecuadas para el desarrollo y la certificación de las competencias que requiere el mercado de trabajo.

IV. Desarrollo de las competencias

9. Los Miembros deberían:

- a) promover, con la participación de los interlocutores sociales, la identificación permanente de las tendencias en materia de competencias que necesitan las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto;
- b) reconocer el papel que los interlocutores sociales, las empresas y los trabajadores desempeñan en la formación;
- c) apoyar las iniciativas de los interlocutores sociales en el ámbito de la formación, a través del diálogo bipartito, incluida la negociación colectiva;
- d) prever medidas concretas que estimulen las inversiones y la participación en la formación;
- e) reconocer el aprendizaje en el lugar de trabajo, tanto formal como no formal, y la experiencia laboral;
- f) promover el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo mediante:
 - i.i la adopción de prácticas laborales calificantes y de excelencia, que mejoren las aptitudes profesionales;
 - i.ii la organización de actividades de formación en el trabajo y fuera de él, conjuntamente con prestadores públicos y privados de servicios de formación, que permitan aprovechar mejor las tecnologías de la información y la comunicación; y
 - i.iii la utilización de nuevas modalidades de adquisición de conocimientos, junto con políticas y medidas sociales apropiadas que faciliten la participación en la formación;
- g) instar a los empleadores públicos y privados a adoptar buenas prácticas en materia de desarrollo de los recursos humanos;
- h) desarrollar estrategias, medidas y programas en materia de igualdad de oportunidades a fin de promover y poner en práctica actividades de formación para las mujeres, grupos específicos, sectores económicos y personas con necesidades especiales, con el objetivo de reducir las desigualdades;
- i) fomentar para todos los trabajadores la igualdad de oportunidades y el acceso a la orientación profesional y al perfeccionamiento de sus aptitudes profesionales, y apoyar la reconversión profesional de los trabajadores que corren el riesgo de perder su empleo;
- j) invitar a las empresas multinacionales a que proporcionen a sus trabajadores de todas las categorías, tanto en los países de origen como en los de acogida, una formación que responda a las necesidades de las empresas y contribuya al desarrollo del país;
- k) promover el desarrollo de políticas y oportunidades de formación equitativas para todos los trabajadores del sector público, reconociendo el papel que desempeñan los interlocutores sociales en dicho sector; y
- l) promover políticas de apoyo que permitan a las personas alcanzar un equilibrio entre sus intereses laborales, familiares y de aprendizaje permanente.

V. Formación con miras al trabajo decente y a la inclusión social

10. Los Miembros deberían reconocer:
- a) la responsabilidad fundamental que incumbe a los gobiernos en lo que atañe a la formación de los desempleados, de los que aspiran a incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo y de las personas con necesidades específicas, a fin de desarrollar y mejorar su empleabilidad valiéndose, entre otras medidas, de incentivos y ayudas para que se aseguren un trabajo decente en los sectores privado y público;
 - b) el papel que incumbe a los interlocutores sociales para apoyar la incorporación al trabajo de los desempleados y de las personas con necesidades específicas, por medio de políticas de desarrollo de los recursos humanos y de otra índole; y
 - c) el papel que incumbe a las autoridades y comunidades locales, y otras partes interesadas, en la puesta en práctica de los programas destinados a las personas con necesidades específicas.

VI. Marco para el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales

11. 1) Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal.

2) Los métodos de evaluación deberían ser objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas.

3) El marco nacional debería incluir un sistema de certificación confiable, que garantice que las aptitudes profesionales sean transferibles y reconocidas por los sectores, las industrias, las empresas y las instituciones educativas.

12. Deberían formularse disposiciones especiales para garantizar el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales y las cualificaciones de los trabajadores migrantes.

VII. Prestadores de servicios de formación

13. Los Miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, deberían promover la diversidad de la oferta de formación, a fin de satisfacer las diferentes necesidades de las personas y las empresas, y de garantizar niveles de elevada calidad y el reconocimiento y transferibilidad de las competencias y las cualificaciones en un marco nacional que asegure la calidad.

14. Los Miembros deberían:
- a) desarrollar un marco para la certificación de las cualificaciones de los prestadores de formación;
 - b) definir el papel que incumbe al gobierno y a los interlocutores sociales para promover el desarrollo y la diversificación de la formación;
 - c) incluir la gestión de la calidad en el sistema público, promover su desarrollo en el mercado privado de la formación, y evaluar los resultados de la educación y la formación; y

- d) elaborar normas de calidad aplicables a los instructores y proporcionar a éstos oportunidades para alcanzarlas.

VIII. Orientación profesional y servicios de apoyo a la formación

15. Los Miembros deberían:

- a) asegurar y facilitar, durante toda la vida de la persona, la participación y el acceso a la información y la orientación profesional, a los servicios de colocación y a las técnicas de búsqueda de empleo, así como a los servicios de apoyo a la formación;
- b) promover y facilitar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como las buenas prácticas tradicionales en relación con los servicios de información y orientación sobre la trayectoria profesional, y servicios de apoyo a la formación;
- c) determinar, en consulta con los interlocutores sociales, las funciones y las responsabilidades respectivas de los servicios de empleo, los prestadores de formación y otros prestadores de servicios pertinentes en lo que atañe a la información y la orientación profesional; y
- d) proporcionar información y orientación en materia de capacidad empresarial, promover las competencias empresariales y sensibilizar a educadores e instructores acerca del importante papel que desempeñan las empresas, entre otros, en lo que atañe al crecimiento y a la creación de empleos decentes.

IX. Investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente

16. Los Miembros deberían evaluar el impacto que tienen sus políticas en materia de educación, formación y aprendizaje permanente en sus avances en pos de la consecución de los principales objetivos de desarrollo humano, tales como la creación de empleos decentes y la erradicación de la pobreza.

17. Los Miembros deberían desarrollar la capacidad nacional, y promover y apoyar el desarrollo de la capacidad de los interlocutores sociales para analizar las tendencias del mercado de trabajo, del desarrollo de los recursos humanos y de la formación.

18. Los Miembros deberían:

- a) recopilar información, desglosada por sexo, edad y otros criterios socioeconómicos, sobre los niveles de educación, las cualificaciones, las actividades de formación, el empleo y los ingresos, en particular cuando organicen encuestas periódicas de población, de manera que se puedan determinar tendencias y realizar análisis comparativos destinados a orientar las políticas;
- b) crear bases de datos y definir indicadores cuantitativos y cualitativos, desglosados por sexo, edad, y otros criterios, sobre el sistema nacional de formación, y recopilar datos sobre la formación en el sector privado, teniendo en cuenta las repercusiones de dicha recopilación para las empresas; y
- c) recopilar información sobre las competencias y las tendencias emergentes en el mercado de trabajo a partir de las diversas fuentes, incluidos estudios longitudinales, que no se limiten a la clasificación tradicional de las ocupaciones.

19. Los Miembros, en consulta con los interlocutores sociales y teniendo en cuenta las repercusiones que tiene la recopilación de datos para las empresas, deberían apoyar y

facilitar la investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos y la formación, la que podría comprender en particular:

- a) las metodologías de aprendizaje y formación, incluida la utilización de tecnologías de la información y la comunicación en la formación;
- b) el reconocimiento de las aptitudes profesionales y de los marcos de cualificaciones;
- c) las políticas, estrategias y marcos para el desarrollo de los recursos humanos y la formación;
- d) las inversiones en formación, así como la eficacia y el impacto de la misma;
- e) la identificación, medición y previsión de las tendencias de la oferta y la demanda de competencias y cualificaciones en el mercado de trabajo;
- f) la identificación y la superación de las barreras que dificultan el acceso a la formación y la educación;
- g) la identificación y la superación de los prejuicios de género al evaluar las competencias; y
- h) la elaboración, la publicación y la difusión de informes y documentación sobre políticas, encuestas y datos disponibles.

20. Los Miembros deberían aprovechar la información obtenida mediante la investigación para orientar la planificación, la aplicación y la evaluación de los programas.

X. Cooperación internacional y técnica

21. La cooperación internacional y técnica en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente debería:

- a) desarrollar mecanismos que, en los países en desarrollo, mitiguen el impacto adverso de la pérdida de personas cualificadas a través de la migración, incluidas estrategias que refuercen los sistemas de desarrollo de los recursos humanos en los países de origen, reconociendo que la creación de condiciones habilitadoras para el crecimiento económico, la inversión, la creación de empleos decentes y el desarrollo humano contribuirá a retener la mano de obra cualificada;
- b) promover mayores oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente;
- c) promover la creación de capacidades nacionales para reformar y desarrollar políticas y programas de formación, incluidos el desarrollo de la capacidad de diálogo social y el establecimiento de alianzas en el ámbito de la formación;
- d) promover el desarrollo de la capacidad empresarial y el empleo decente y compartir experiencias sobre buenas prácticas en el mundo entero;
- e) fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para que contribuyan a elaborar políticas dinámicas de aprendizaje permanente, en particular respecto de las nuevas dimensiones de la integración económica regional, de la migración y del surgimiento de una sociedad multicultural;
- f) promover el reconocimiento y la transferibilidad de las aptitudes profesionales, las competencias y las cualificaciones en los planos nacional e internacional;
- g) aumentar la asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo y promover en las instituciones financieras internacionales y los organismos de financiación la adopción de políticas y programas coherentes que sitúen a la educación, la formación y el aprendizaje permanente en el centro de las políticas de desarrollo;
- h) examinar y aplicar, tomando en consideración los problemas específicos que tienen

- los países en desarrollo endeudados, enfoques innovadores, que permitan generar medios financieros adicionales para el desarrollo de los recursos humanos;
- i) fomentar la cooperación técnica entre los gobiernos, los interlocutores sociales, el sector privado y las organizaciones internacionales en relación con los demás temas y estrategias que abarca el presente instrumento.

XI. Disposición final

22. La presente Recomendación revisa y reemplaza la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975.

Cross references

Convenios: C122 Convenio sobre la política del empleo, 1964

Convenios: C140 Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974

Convenios: C142 Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975

Recomendaciones: R122 Recomendación sobre la política del empleo, 1964

Recomendaciones: R148 Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974

Recomendaciones: R169 Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984

Revisión: R150 Esta Recomendación revisa la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975