

## INDICE

Presentación por Pedro Daniel Weinberg.....	7
LAS NORMAS INTERNACIONALES SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL: SU APLICACIÓN EN ARGENTINA Pablo Topet .....	9
PERSPECTIVAS DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO INTERNACIONAL DEL TRABAJO 142 POR PARAGUAY Ramiro Barboza.....	67
PERSPECTIVAS DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO INTERNACIONAL DEL TRABAJO 142 POR URUGUAY Daniel Rivas.....	103
ANEXOS	
Convenio Internacional del Trabajo 142 .....	129
Recomendación 150.....	133
Resolución sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (88ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 2000) .....	161



## PRESENTACIÓN

En anteriores publicaciones que Cinterfor/OIT llevó a cabo en coordinación con el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y la Oficina de Área de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay, se abordaba la consagración del derecho a la formación profesional en las Declaraciones y pactos sobre derechos humanos, en los convenios y recomendaciones de la OIT, en otros tratados y acuerdos internacionales, tanto como en las Constituciones nacionales<sup>1</sup>, y se realizaba un análisis comparado de la legislación sobre formación profesional, a partir del contenido del Convenio 142<sup>2 3</sup>.

En este volumen se estudia la situación del referido convenio en tres países (Argentina, Paraguay y Uruguay), de los cuales el primero lo ha ratificado, contando ya con una larga experiencia en su aplicación, mientras que los otros dos aún no. De tal forma, en el primero de los trabajos recogidos en este libro, el profesor argentino Pablo Topet estudia dicha experiencia en su país, mientras que en los otros dos ensayos, los profesores Ramiro Barboza, de Paraguay y Daniel Rivas, de Uruguay, tratan las perspectivas de ratificación del Convenio 142 en sus respectivos países. En el anexo se incluyen los textos del Convenio 142 y de la Recomendación 150, junto con la Resolución sobre el desarrollo de los recursos humanos, adoptada por la 88ª Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2000).

1 BARBAGELATA, Héctor-Hugo (ed.), BARRETTO GHIONE, Hugo y HENDERSON, Humberto, *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*, Montevideo, Cinterfor/OIT, 2000.

2 GARMENDIA ARIGÓN, Mario, *Legislación comparada sobre formación profesional. Una visión desde los convenios de la OIT*, Montevideo, Cinterfor/OIT, 2000.

3 El papel reconocido a la formación profesional en los espacios de integración regional es tratado en otro libro, coeditado con el Centro de Turín: ERMIDA URIARTE, Oscar y BARRETTO GHIONE, Hugo (coords.), *Formación profesional en la integración regional*, Montevideo, Cinterfor/OIT, 2000.

Cinterfor/OIT deja expresa constancia de su agradecimiento por el apoyo recibido del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y de la Oficina de la OIT en Buenos Aires, así como de su reconocimiento al aporte personal del colega Natan Elkin, sin todo lo cual, la concreción de estos estudios no hubiera sido posible.

Pedro Daniel Weinberg  
Director de Cinterfor/OIT

# **LAS NORMAS INTERNACIONALES SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL: SU APLICACIÓN EN ARGENTINA**

**PABLO A. TOPET**

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Datos contextuales de Argentina. 3. El nuevo marco constitucional. 4. La Formación Profesional en la década de los noventa: Su evolución en la legislación laboral. 5. Normas Internacionales: El Convenio 142 y la Recomendación 159. Otros Convenios: Convenio 159, sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas); Convenio 156, sobre trabajadores con responsabilidades familiares; Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales. 6. Las políticas públicas con relevancia para la formación profesional. 7. La regulación de la formación profesional en el sistema de relaciones del trabajo. 8. La regulación de la formación profesional en el sistema educativo argentino. 9. El Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional. La autoridad de aplicación: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. 10. Los programas implementados en los noventa. 11. Los recursos asignados a las políticas sobre formación profesional. 12. La formación profesional en el sector público. El Instituto Nacional de la Administración Pública. 13. La formación profesional y las instancias tripartitas. 14. Un caso particular: La constitución de la ciudad de Buenos Aires. 15. La protección de los discapacitados: Ley 22.431 el Convenio 159, sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas). 16. Conclusiones. Bibliografía.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Un estudio sobre la aplicación de las normas internacionales en materia de formación profesional en Argentina implica formular un juicio crítico de indudable complejidad. En primer lugar, por la amplitud de los contenidos de los principales instrumentos emanados de la Organización Internacional del Trabajo y en parti-

cular del más relevante, en el caso, el Convenio núm. 142 de desarrollo y recursos humanos y la Recomendación núm. 150 de igual denominación. En segundo término, porque el tipo de normas internacionales que se procura contrastar en términos de aplicabilidad, permite una amplia banda de estándares aplicativos y valorativos que, en gran medida, se vinculan de manera muy estrecha con un conjunto de factores de variada índole.

Así, pueden resaltarse los aspectos cualitativos involucrados en la formación profesional desde perspectivas cercanas a una visión desde el mundo del trabajo o, también en forma legítima, aproximarse desde el sistema educativo y, finalmente, desde las necesidades derivadas de productividad y competitividad del sistema productivo en general. En verdad, todos los intentos de penetrar en un tema tan complejo son legítimos desde cualquier perspectiva, involucrando temas relevantes y sustanciales en gran medida compartidos; en materia de desarrollo de recursos humanos se manifiesta con extraordinaria transparencia una de las dificultades de delimitar el objeto de análisis en las investigaciones de las ciencias sociales a algún componente en particular. Por ello es que se procura en este informe hacer una equilibrada selección de los aspectos que se consideran de primer rango y de mayor envergadura desde las diferentes ópticas implicadas aunque, como se advertirá, se pone el acento en los contenidos regulatorios, puesto que son el soporte activo de todas las políticas y programas que se han llevado adelante; las que se están desarrollando en la actualidad, y las que se proyectan para el futuro.

Respecto de las normas internacionales del trabajo hay que indicar que en la República Argentina desde el año 1994, cuando se reforma la Constitución Nacional, los convenios internacionales del trabajo han pasado a gozar de un status privilegiado, al ser considerados normas superiores a las leyes. Esta circunstancia revaloriza el papel de las normas internacionales en el sistema normativo y fortalece la posibilidad de que se ajuste el cumplimiento de los postulados previstos en las normas supranacionales.

En materia de normas internacionales, Argentina es un país que exhibe una moderada cantidad de convenios ratificados, entre los que se encuentran los de derechos humanos fundamentales (libertad sindical, trabajo forzoso e igualdad de oportunidades y de trato) y algunos de empleo, que incluyen el de desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142). Asimismo, se han ratificado los principales Pactos y Declaraciones de derechos humanos, sociales, económicos y culturales, que ostentan jerarquía de normas constitucionales, luego de la modificación constitucional a la que se ha hecho referencia. En consecuencia, es posible afirmar que el ordenamiento jurídico nacional se encuentra muy vinculado al sistema de normas internacionales por el número de instrumentos que se han

incorporado a su plexo normativo y por el lugar que, en la estructura normativa – algunos con rango supralegal y otros con rango constitucional– se los ha colocado.

La formación profesional no es una materia nueva en la evolución de las políticas públicas –educativas y laborales– de la Argentina; es por ello que en el presente informe se hace una referencia muy ceñida y acotada de su evolución a partir de la década del cuarenta. No tienen otra finalidad que ubicar en perspectiva histórica el tema y poder evaluar la magnitud de los cambios que se verifican en los últimos diez años y, en lo posible, de los desarrollos que cabe prever para el futuro.

El modo en que se ha verificado su presencia –la formación profesional– en los debates, políticas y programas a los que se ha hecho breve referencia, no han sido ajenos a las recíprocas influencias e interacciones que se producen entre las demandas del sistema productivo, la forma en que se estructura el sistema educativo y el papel que se adjudica al sistema de relaciones laborales –en forma relevante a las políticas de empleo que en él se diseñan e implementan–.

El actual contexto en que se suscita el “nuevo debate” sobre la formación profesional o la “nueva cuestión de la formación profesional”, se asocia en los noventa a la resolución de “otros problemas” o, si se prefiere, de “nuevos problemas”: desempleo, productividad, competitividad, equidad en la distribución de empleos escasos, resolución de problemas de igualdad de género, entre los más relevantes.

El escenario político, económico, social y cultural de la Argentina de los noventa es, de modo notorio, diferente al de las décadas precedentes: se imponen nuevos paradigmas productivos; descentralización y apertura de la economía; reforma del Estado; precarización del mercado de trabajo; aplicación de un plan de estabilización inflacionaria –Plan de convertibilidad–; conformación del Mercosur; alto nivel de desempleo, crisis y descentralización del sistema educativo son algunos de los componentes que más destacan en la mutación a la que se alude.

Hay, como podrá advertirse en el informe, en los últimos diez años un plexo normativo que se ha dictado sobre formación profesional que llama la atención por dos circunstancias: su cantidad y su ubicación. En primer lugar, se detecta una “inflación” legislativa al respecto puesto que no hay regulación laboral que no contenga una referencia al tema: sea al regular en forma concreta o al promover la negociación colectiva en sus contenidos y alcances. En segundo lugar, su inclusión en el ámbito normativo de la legislación laboral y el aplicativo de la autoridad administrativa del trabajo –a la que se le asigna la responsabilidad sustan-

cial en la materia– lo que modifica su tradicional ubicación en el área de la cartera de educación.

Como en otros temas de las políticas laborales y sociales –entre las que se inserta la formación profesional– que se han sucedido en los noventa, muchas instituciones, programas y leyes no han tenido aún un período de funcionamiento o de aplicación lo suficientemente extendido para permitir formular juicios unánimes o definitivos. Por ello todas las afirmaciones son, más que conclusivas, hipótesis que se asientan en una lectura del pasado más reciente, con orígenes en la década del cuarenta y de algún juicio de ponderación prospectiva asociados al marco de políticas sociales en general.

Este estudio incluye datos sociodemográficos generales de Argentina: una descripción de los aspectos de la regulación de la educación que se vinculan con la formación profesional, y las normas internacionales de mayor centralidad: las que se refieren directamente a la materia y las que siendo más generales tienen algún capítulo sobre ella. Hay una descripción de programas que se han ejecutado y de otros aún en curso. Se detalla y se describe el conjunto de normas que se refieren al tema –instituciones, órganos, tipos de contratos, normas de promoción y fomento, etc.–, y ello porque con independencia de las políticas coyunturales que se aplican, aquel universo jurídico constituye el marco de todas las políticas y programas posibles. Finalmente, hay cuadros y referencias estadísticas sobre algunos temas, porque son útiles para ubicar en el contexto el grado de consistencia y efectividad de algunas políticas y programas.

Por último, hay que agregar que los límites a la extensión del estudio obligaron a efectuar una síntesis de todos los puntos. La tarea se ha hecho procurando no sacrificar materias, pero al mismo tiempo intentando no limitar el documento a una simple enumeración temática; delicado equilibrio que se espera haber alcanzado.

## 2. DATOS CONTEXTUALES DE ARGENTINA

La República Argentina tiene una superficie aproximada de 3,7 millones de kilómetros cuadrados y una población de 36,1 millones de habitantes. Es una república, representativa y federal, que la integran políticamente 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires, con estatuto similar a aquellas. Desde el año 1991 integra un proceso de integración regional conocido como Mercosur.

Algunas características relevantes de su población son: el 48% de la población urbana son varones, y constituyen el 44% de los jefes de hogar; el 52% mujeres,



entre las que el 15% son jefas de hogar, y entre las que se encuentra la franja de edad más alta. La mitad de la población es soltera y solo se encuentran casados menos de un tercio.

Los hogares son, en términos porcentuales, prevalentemente de tipo nuclear completo, al alcanzar el 56% del total; un 6% son encabezados por mujeres y una de sus notas características es su menor tamaño.

En cuanto a la estructura de la población hay que destacar que el 42% de la población urbana es económicamente activa: el 61% son varones y el 39% mujeres. En la última década hubo una incorporación importante de mujeres al mercado de trabajo, dando lugar a lo que se denominó “feminización del mercado de trabajo”. La mitad de los varones activos son jefes de hogar y en las mujeres, el porcentaje decrece alcanzando tan solo el 25%.

En materia educativa hay que apuntar que su tasa de alfabetismo es del 96,3%: un 22% de la población tiene estudios primarios completos; el 46% tiene estudios secundarios completos; y, el 16% alcanzó a concluir con los estudios de nivel universitario o terciario. En cuanto al género, no hay diferencias sustanciales entre varones y mujeres en los porcentajes indicados.

La condición de asistencia a establecimientos educativos es importante, los establecimientos públicos son los receptores de más del 76,5% de la población que concurre; un 11% aproximadamente de la población de más de 5 años no asistió a ninguno. En Argentina hay 40.181 establecimientos educativos, a los que concurren 9.703.056 alumnos (76,5% sector estatal y 23,5% sector privado), excluyendo al sector universitario. En el sector universitario nacional hay 812.308 alumnos en 33 Universidades, y en las 42 universidades privadas hay 169.937 alumnos.

La estructura de la ocupación permite advertir que el mayor segmento lo conforma la población de 20 a 39 años de edad, y que es de escasa incidencia el grupo que tiene menos de 14 años o más de 60, no siendo relevante la división por sexos. Los varones que tienen empleo y que son jefes de hogar alcanzan un 70%, mientras que entre las mujeres la cifra es sensiblemente menor, alcanzando el 52%.

En los ocupados hay un 21% con secundario incompleto y un 25% con nivel primario completo, tan solo el 8% de la población con empleo no ha finalizado sus estudios primarios.

En referencia a las categorías de ocupación se puede indicar que en relación de dependencia se encuentra un 72% de la población, un 22% trabaja por cuenta propia, el 5% son empleadores, y el 1% no recibe remuneraciones. La calificación de los ocupados, a su vez, muestra que el 10% cuenta con calificación profesional, el 18% está calificado, el 44% es semicalificado y el 29% carece de toda calificación. No se aprecian diferencias sustanciales de género en los porcentajes indicados.

Si se examina la ocupación desde el tamaño de los centros de trabajo se constata: la mitad de los ocupados lo hace en microempresas –aquellas que ocupan entre 2 y 5 personas– y en actividades de cuentapropismo, el 13% en empresas pequeñas –entre 6 a 15 personas–, el 15% en empresas medianas –16 a 50 personas–, el 22 % en empresas de más de 50 trabajadores y, finalmente, tan solo el 6% lo hace en establecimientos de más de 500 trabajadores.

La antigüedad en el empleo presenta los siguientes datos: el 20% de la población no tiene más de 6 meses de antigüedad en el puesto de trabajo, el 4% tiene entre 6 y 12 meses, el 38% entre 1 y cinco años, y con más de 5 años se encuentra un 40% de la población ocupada.

En cuanto al empleo puede decirse que los noventa ha sido la década de los problemas. Con una tasa de actividad que se ubica en el 42,7% y con una población económicamente activa de aproximadamente 13.705.000 personas, se encuentran desempleadas 1.833.000 personas y subocupadas 1.973.400. Tomando los niveles de desempleo según las mediciones que se practican en el mes de octubre se puede seguir una significativa y elocuente secuencia: 1989, 7,1%; 1990, 6,3%; 1991, 6%; 1992, 7%; 1993, 9,3 %; 1994, 12,2%; 1995, 16,6%; 1996, 17,3%; 1997, 13,7%; 1998, 12,4 %, y 1999, 13,8%; y un 14,3% de subocupación. Para tener además una idea acabada del mercado laboral hay que tener presente que hay un índice de empleo no registrado que se ubica en el 37%.

Los datos presentados permiten formular algunas precisiones previas: Argentina tiene serios problemas de empleo en términos globales, de género y de educación, que se han acrecentado en los últimos diez años. Si se desagregan los datos se colige que hay una relación muy directa entre el grado de formación y la magnitud del porcentaje de desempleo que se verifica, siendo inversamente proporcional la gravedad a la falta de formación y de nivel educativo del colectivo sin trabajo.

Hay un sistema educativo con una cobertura y un grado de alfabetización de niveles aceptables en términos internacionales, aunque se advierten serios problemas de inequidad distributiva de dichos servicios que retroalimentan las rela-

ciones –claramente disvaliosas– con la desocupación y el empleo de los sectores más pobres.

### 3. EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución de la República Argentina fue modificada en el año 1994. Entre las nuevas obligaciones que tiene el Congreso figura la de proveer “a la formación profesional de los trabajadores” (art. 75, inc. 19 –denominada cláusula del progreso–) y, en cuanto a los derechos y garantías, se han agregado un buen número de las que se denomina de tercera generación, entre ellas se destaca el incluido en el artículo 38 que indica que el Estado “contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes”.

Estos nuevos contenidos revalorizan la formación y la capacitación profesional, les dan rango constitucional y, en consecuencia, pasa a ser un componente del “programa de país” que bosqueja la máxima norma. Además, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 75, en su inciso 22, los convenios internacionales –entre los que la doctrina más autorizada incluye a los del trabajo elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo–, han pasado a “tener una jerarquía superior a las leyes”, modificando el status que tenían antes de la reforma, en que se equiparaban a las normas heterónomas.

Al tener recibo constitucional, la formación y la capacitación se transforman en contenidos obligados de políticas y programas específicos por parte del Estado.

### 4. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: SU EVOLUCIÓN EN LA LEGISLACIÓN LABORAL

En la década de los noventa se introduce con un sesgo importante la cuestión de la formación profesional en la legislación del derecho laboral argentino. Anteriormente, tan solo se aludía a la materia, en la reglamentación de la ley que regula el proceso de la negociación colectiva (1988, DR 200), que dispone la “especial individualización de [...] las cláusulas de capacitación...”, al momento de entablar las negociaciones, cuando se remite el proyecto de acuerdo colectivo. Como lejano antecedente hallamos al más elevado nivel, su inclusión en la Constitución Nacional del año 1949 –rigió en forma temporaria hasta la Revolución Libertadora del año 1957–, que en el art. 37, sobre los “Derechos del Trabajador”, en el apartado 3 incluía el de la capacitación.

En 1991, se sanciona una norma que se denomina “Ley de Empleo” N° 24.013, en ella se materializan una serie de instituciones, formas contractuales, se introducen modificaciones a la ley de ministerios, se formulan normas de promoción e implementación de acciones y programas de empleo y formación profesional, se instituye el Fondo Nacional de Empleo, se incorporan formas colectivas de gestión de procesos de reconversión productiva con incidencia en el empleo y la formación, se establecen directrices sobre programas nacionales y regionales de formación, se prevén instancias tripartitas de elaboración y diseño de políticas y programas de capacitación, orientación y formación profesional, etc..

Al máximo nivel, en julio de 1994, se firma el “Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social”, con la participación de los empresarios, la Confederación General del Trabajo (CGT) y el gobierno. En forma tripartita se fijaron las bases de una reforma laboral consensuada. Producto de dicho acuerdo se sancionan: la Ley de Promoción del empleo, N° 24.465, que regula contratos de trabajo temporales y la figura no laboral de aprendizaje; La Ley N° 24.467, que contiene un Régimen especial para las pequeñas y medianas empresas y dedica un Título a las relaciones del trabajo donde se regulan contenidos de formación profesional y contratos temporales; la Ley N° 24.522, de Concursos y Quiebras; la ley N° 24.557, sobre Riesgos del Trabajo; y, finalmente, la Ley 24.635, norma de procedimiento que incluye una instancia de conciliación obligada para los conflictos individuales del trabajo.

A fines del año 1996, una vez más el gobierno alcanza un acuerdo de coincidencias con la Confederación General del Trabajo (CGT), que se instrumenta en una “Acta de Coincidencias”, suscrita el 9 de mayo de 1997. Entre los consensos a los que se arriba se halla el fomento de la formación profesional permanente y continua, incluyendo la de los desocupados. Se garantiza en forma expresa una garantía para la central sindical de poder participar en forma activa en toda decisión de política pública que se relacione con la eficiencia de las acciones, la dirección del gasto y la elaboración de las políticas, que se enmarquen en aquellos contenidos. Un derivado directo del acuerdo es la sanción de la Ley N° 25.013 de noviembre de 1998, en la que se laboraliza la figura del aprendizaje y se regula el régimen de pasantías laborales.

En ocho años se produjo un cambio normativo de notable magnitud en el régimen de las relaciones individuales del trabajo y de menor intensidad en el sistema de las colectivas. Sin embargo, en ambos planos hay mutaciones que se relacionan de modo estrecho con la formación profesional.

A continuación se efectúa un análisis del inventario de los cambios de mayor relieve que se ligan con la formación profesional, involucrando ambas perspecti-

vas. En forma previa se hace una breve síntesis de los contenidos del Convenio núm. 142 y de la Recomendación núm.150, y de los otros instrumentos que se reseñan, con la intención de tener presente los grandes lineamientos de las normas internacionales que son objeto de contrastación y de examen.

5. NORMAS INTERNACIONALES:  
EL CONVENIO 142 .....Y LA  
RECOMENDACIÓN 150.  
OTROS CONVENIOS: CONVENIO 159, SOBRE LA READAPTACIÓN  
PROFESIONAL Y EL EMPLEO (PERSONAS INVÁLIDAS);  
CONVENIO 156, SOBRE TRABAJADORES  
CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES;  
CONVENIO 107 SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS Y TRIBALES

Argentina ratificó 69 convenios internacionales del trabajo desde el año 1933 a la fecha, de los que ha denunciado 7. En los últimos diez años solo ratificó 3 convenios internacionales del trabajo. Tiene, por tanto, un nivel moderado de normas que lo comprometen internacionalmente.

En lo que concierne a la formación profesional y los recursos humanos, no había pasado aún un año de la entrada en vigencia (19-7-1977) del Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (1975), cuando es incorporado por la República Argentina a su ordenamiento jurídico –uno de los pocos países de América que lo ha hecho–. El convenio es ratificado el 15 de Junio de 1978, durante el gobierno de la dictadura militar y hasta la fecha no ha sido objeto de observaciones individuales por parte de la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones. Cabe recordar que el Convenio núm. 117 (1962) sobre Política Social no ha sido ratificado por Argentina; el hecho es destacable puesto que aquel es el antecedente internacional que contiene una parte específica dedicada a la educación y la formación profesional. Tampoco ha sido objeto de ratificación el Convenio núm. 140 (1974), sobre licencia pagada por estudios, que también contiene normas directamente vinculadas a la formación profesional y a la educación en general.

En la propia normativa internacional está la definición sobre qué alcances cabe dar al término “formación profesional”: “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, en influir sobre ellos.” (Recomendación 150 I, 1.2.1).

Conforme al Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975, se deberían implementar políticas y programas completos de orientación y formación profesional vinculados al empleo, y deberían coordinarse a través de los servicios públicos de empleo.

Una evaluación sobre el grado de cumplimiento de la primer gran pauta contenida en la norma internacional obliga a revisar la normativa básica del Sistema de relaciones laborales y del Sistema educativo nacional. En el trabajo se pasa revista a ambos sistemas, pero baste decir en forma muy liminar y a modo de introducción, que hay relaciones entre ambos sistemas; que hay normas sobre formación y orientación profesional también en los dos; y que la autoridad de aplicación con mayor presencia institucional –actualmente– es el Ministerio de Trabajo.

Sin perjuicio de lo indicado debe señalarse que pronunciarse sobre la aplicación de un convenio internacional –en este caso, sobre formación profesional– implica efectuar, en primer lugar, una verificación sobre la existencia de políticas y programas concretos; en segundo lugar, de la consistencia y eficacia de aquellos en función de las posibilidades que el nivel de desarrollo permite implementar; y, finalmente, en tercer lugar, la de su relación con otros objetivos de tipo más general, pero no menos importantes: económicos, sociales y culturales.

La orientación y la formación profesional son factores insustituibles en la consolidación de sistemas democráticos e igualitarios en lo político; de promoción de formas participativas al interior de las empresas y, en consecuencia, de su democracia económica. Desde el plano individual, se constituyen en piezas ineludibles para permitir una vida más saludable y plena, en tanto y en cuanto los trabajadores, como ciudadanos, están en mejores condiciones para participar e influir en la sociedad con altos niveles de comprensión del medio de trabajo y el entorno social.

La propia normativa internacional indica que para atender aquellos objetivos hay que disponer y establecer sistemas de enseñanza general, técnica y profesional con notas de apertura, flexibilidad y complementariedad, tanto del sistema oficial de enseñanza como el externo a él.

Promueve también la ampliación, progresiva en el tiempo, de los sistemas de orientación profesional, debiendo abarcar desde la niñez hasta el estado adulto de las personas, brindando una información completa y amplia. Un sujeto bien orientado en los aspectos enumerados por el convenio internacional tales como: la elección de la ocupación; la formación profesional; las oportunidades educativas conexas; la situación y las perspectivas del empleo; la perspectiva de pro-

moción; las condiciones de trabajo; la seguridad y la higiene en el trabajo; los contenidos generales de las convenciones colectivas de trabajo, y de los derechos y obligaciones previstos en la legislación del trabajo.

Hay, también, un aliento a la promoción de sistemas de formación profesional que ensanchen su campo de atención de las necesidades de jóvenes y adultos en todos los sectores de la economía y en todos los niveles de educación y responsabilidades.

Como se anticipara, la Argentina no ha merecido observaciones sobre incumplimientos del convenio pero, a tenor de las que ha vertido la Comisión a propósito de terceros países, se podría adelantar –luego se podrá constatar la validez de la afirmación– que si bien en el marco estrictamente legal no habría razones para reprochar contradicciones o incumplimientos, sí los podría formular en la faz práctica: ausencia de políticas generales; ausencia de coordinación de los órganos encargados de implementar las políticas y los programas; insuficiencias de las políticas y programas de acuerdo a las posibilidades que el nivel y desarrollo –económico, social y cultural– de la Argentina permitirían llevar adelante; carencias notables en la participación de los actores sociales (arts. 1 apartados a y b; art. 4 y art. 5 del CIT 142).

Es decir, los marcos normativos son plenamente compatibles con los postulados y objetivos de los instrumentos y quizá hasta más ambiciosos, pero al momento de evaluar las políticas y los programas, la forma en que se estimula la participación de los actores sociales, los recursos y los fondos asignados, el juicio es de disvalor: hay una marcada inconsistencia con los marcos legales –se reitera: nacionales e internacionales–.

Dentro del campo normativo internacional se ha dado en el marco del proceso de integración regional iniciado con la firma del Tratado de Asunción –Mercosur–, otro paso aplicativo del Convenio núm. 142. En la Declaración sociolaboral del Mercosur, adoptada por los presidentes, el 10 de diciembre de 1998, en Río de Janeiro, se incorpora en la Sección de los Derechos individuales un compromiso estatal de “adoptar medidas efectivas” de “educación, formación, readaptación y orientación profesional” para las personas discapacitadas (art. 2).

En la Sección de “Otros derechos”, se incluyen dos pautas: una dirigida a los que están en situación de desempleo (art.15), donde se promueven programas de acceso de los desempleados a servicios de reubicación y de “programas de re-calificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva”; y otra norma general “Formación profesional y desarrollo de recursos humanos” (art. 16), de clara inspiración en el Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 150.

Hay allí un compromiso de los Estados Partes a instituir y desarrollar programas y servicios de orientación y formación profesional continuos y permanentes; a articular el empleo con dichas acciones; a la difusión efectiva de los indicadores de los mercados laborales entre los contenidos más sustanciales. Finalmente, en el mismo grupo de normas, la que se refiere a la “Salud y seguridad en el trabajo” (art. 17), se declara como derecho del trabajador, la de trabajar en un ambiente sano que “estímule y desarrolle su desempeño profesional”.

En consecuencia, si bien el carácter de la “Declaración” no conlleva la posibilidad de aplicar sanciones por incumplimientos, la incorporación de la institución refuerza sus campos de vigilancia y control, no solo de los Estados involucrados, también de los actores sociales y ahora, a un nivel supranacional con alcance regional.

Otros convenios vinculados con la formación profesional han sido ratificados por Argentina: el primero al que hay que hacer referencia es el Convenio núm. 107, sobre poblaciones indígenas y tribales, del año 1957, que fuera ratificado el 18 de enero de 1960, pero que en el ámbito normativo de la Organización Internacional del Trabajo fuera sucedido por el Convenio núm. 169 del año 1989, que entró en vigencia el 5 de setiembre de 1991; norma que no ha sido ratificada por la Argentina hasta el momento, a pesar que el Congreso nacional autorizó la ratificación en abril de 1992, a través de la ley 24.071, y que al responder a las observaciones que le formulara la Comisión de expertos en convenios y recomendaciones sobre incumplimientos del Convenio núm. 107, el gobierno de Argentina manifestara que el Convenio núm. 169 se hallaba incorporado a la legislación interna.

Aquella norma contiene –al igual que el Convenio núm. 169– una parte específica destinada a la “Formación profesional, artesanía e industrias rurales” (Parte IC, CIT 108 –1957–). Los tres artículos que regulan la materia promueven una especificación y atención individualizada del grupo en función de las particularidades; el fomento de programas especiales; la promoción de la artesanía y de las industrias rurales sin menoscabo del acervo cultural que les sea propio.

La Comisión de Expertos ha efectuado observaciones individuales en varias ocasiones sobre el Convenio núm. 107, pero ninguna de ellas sobre los aspectos particulares de la formación profesional.

En términos generales, la legislación argentina no dio cuenta de la materia hasta el año 1997 en que se dictó el Decreto 273/97 sobre “Capacitación de la Población Indígena Argentina”, con el que se intenta promover la capacitación de las diversas comunidades indígenas del país, mediante programas financiados por organismos internacionales.



La población indígena identificada en el Censo Indígena Nacional que se realizó en 1960-1970, logró relevar más de 500 grupos que superaban el medio millón de personas; se distribuían a lo largo del país en la mayoría de las provincias.

El otro convenio al que debe hacerse mención es el 159 de Readaptación profesional y empleo (Personas inválidas), 1983, que fue ratificado por la República Argentina, el 13 de abril de 1987. Es en la Parte III “Medidas a nivel nacional para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y empleo para personas inválidas”, donde se particularizan como obligaciones promocionales de los Estados, el promover acciones específicas que tiendan a remover los obstáculos que tengan las personas “a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”, para obtener un empleo y progresar en él (art. 1; CIT 159).

El convenio contempla la readaptación y la formación profesional de las personas inválidas, y entre los medios menciona a los servicios existentes en tanto y en cuanto fueran adaptables a las particularidades; además se alienta el establecer dichos servicios en las zonas rurales y las comunidades apartadas; y, finalmente, la de dotar de formación específica de los asesores de las actividades previstas en el convenio (arts. 6, 7, 8 y 9).

Como en otras normas se alienta la promoción de acciones de discriminación positiva y de formas tripartitas de diseño y ejecución de programas, proyectos y medidas. En Argentina hay dos normas y programas destinados a las personas con discapacidades –que son tratadas en este trabajo– y en el ámbito de la administración pública hay un cupo obligado para la incorporación de trabajadores, aunque en el tema formación profesional específicamente no se aluda en la normativa laboral, sí en la Ley de Educación –aspecto que también se trata en el documento–.

En la última parte del documento se trata la legislación dictada con carácter general sobre los discapacitados en el sistema nacional y sus relaciones con la normativa internacional.

El Convenio núm. 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares de 1981, fue ratificado por la República Argentina en marzo de 1988. A tenor de sus normas deberían “tomarse medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales, incluyendo medidas en el campo de la orientación y de la formación profesionales”, para permitir la integración o la permanencia en la fuerza de trabajo, luego de las ausencias motivadas por dicha circunstancia. (art. 7 CIT, 156).

## 6. POLÍTICAS PÚBLICAS CON RELEVANCIA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL

### 6.1. Antecedentes

En el año 1882 se efectuó el Primer Congreso pedagógico nacional y en el año 1884 se dictó la Ley 1420, conocida como “Ley de educación común”, que estableció para el ámbito limitado de las jurisdicciones federales –Capital federal y territorios nacionales– la educación primaria obligatoria, laica y gratuita. El modelo se proponía establecer una escuela por cada 1500 habitantes y una escuela normal –para la formación de maestros– por provincia; con el modelo pedagógico que se implementaba en los Estados Unidos. Se orientaba a satisfacer el sistema económico –fundamentalmente agroexportador de carnes y cereales–, que necesitaba incorporar inmigrantes de manera masiva e integrarlos social y culturalmente. Se bosquejó con gran influencia de Domingo Faustino Sarmiento que había escrito: “De la educación popular”, en el año 1849 y “Memoria de educación común”, en el año 1854, a partir de un viaje que, por encargo del gobierno de Chile, había efectuado a los Estados Unidos.

### 6.2. La década del cuarenta y los gobiernos justicialistas

En la década del 40 comienza en la Argentina un proceso en materia educativa que pone el acento en la vinculación de ésta con el mundo del trabajo. Por un lado, se amplía el universo de cobertura de los requerimientos asociados a la educación primaria y a la erradicación del analfabetismo en los adultos; por el otro, se trazan líneas de acción en dos campos concretos: la Formación profesional y la educación técnica.

El proceso de sustitución de importaciones que se encontraba en pleno desarrollo demandaba de modo señalado una fuerza de trabajo con competencias muy concretas de las que se carecía –en la cantidad requerida–. Quizás su falta de necesidad en el modelo agroexportador –que había marcado al sistema productivo hasta los fines de la década del 30– había sido la razón de una ausencia, que de manera inmediata debió ser cubierta.

En este marco, en el año 1944, se crea la Comisión nacional de aprendizaje y orientación profesional, financiada con aportes de los empresarios de la industria; que tendrá como función la de reglamentar el trabajo de menores y el aprendizaje industrial, en el marco institucional de la Dirección de aprendizaje y trabajo de menores de la Secretaría de trabajo. Bajo su promoción aparecen dos formas novedosas en materia educativa: las Escuelas-fábrica y las Colonias-escuelas. Las primeras, funcionaban con un régimen mixto de enseñanza y actividad productiva; las segundas, con una finalidad ampliada a la formación integral. En este

período se produce un notable fenómeno de creación de escuelas, superando el centenar en menos de cuatro años. En el mismo proceso se crea la Universidad Obrera Nacional, a la que se accedía también, luego de haber completado algunos de los cursos de perfeccionamiento técnico que se realizaban en aquellos ámbitos.

### **6.3. Algunos desarrollos posteriores**

El desarrollo continuó con la tendencia de la etapa previa; en el año 1959 se crea el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que encaminaría sus esfuerzos a la promoción de la educación técnica de nivel secundario. Nacen en el mismo período las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET), con un régimen de jornada completa, que incluía en los programas de enseñanza, actividad, en una de las partes de la jornada, en talleres y laboratorios. El mismo Consejo Nacional de Educación Técnica creó los Centros de formación profesional, ámbito en el cual se verifican las primeras acciones institucionales en los términos en los que actualmente son consideradas como de formación profesional; además, se llevaron a cabo tareas y programas en lugares puntuales: establecimientos carcelarios, hospitales públicos, regimientos de las fuerzas de seguridad federal, entre otros.

Para atender el problema de la formación de adultos se crea, en el año 1970, la Dirección Nacional de Educación para el Adulto (DINEA). Con un enfoque orientado a problemas funcionales se abandona el sistema de grados y se procuran cursos orientados a problemas e intereses concretos de los colectivos abarcados. Así se crean dos tipos de instituciones educativas: Centros de Nivel Secundario y Centros de Educación Terciaria; los primeros funcionaban en el ámbito de sindicatos, instituciones religiosas o en el de otras intermedias que aportaban lugares físicos e insumos, haciéndose cargo la DINEA del pago de los docentes e instructores; los segundos, de idéntico régimen con alcance de nivel superior.

### **6.4. Los cambios de los noventa**

La formación profesional, si se consideran solo los cursos no formales, provista por el Estado presenta niveles de matrícula reducidos. Por otro lado, la revisión de los planteos desarrollados hasta la fecha muestra una orientación hacia ocupaciones específicas en muchos casos desfasada de la realidad de la demanda.

Actualmente, y sin perjuicio de los desarrollos que se den en el futuro, a partir de las posibilidades que brinda la Ley Federal de Educación, la formación profesional en Argentina se brinda de tres modos: el primero, a través de la oferta que efectúa el propio Estado, básicamente la que se instrumentó por la vía del

CONET; la segunda, a través del sector privado; y, finalmente la última experiencias de organizaciones locales o sociales.

Se hizo una experiencia en el ámbito del Ministerio de Economía, inspirada en un sistema aplicado en Chile; se basó en un sistema de competencias entre diversos oferentes de cursos de capacitación que debían presentar cursos que incluyesen experiencias o pasantías en establecimientos. Se otorgaba la financiación supeditada a la provisión del curso asociado con aquel requisito.

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, la Argentina exhibe una preocupación por introducir algunos cambios en materia de formación para el trabajo. Así, algunos autores señalan con valoración positiva líneas tendenciales que marcarían un sesgo de modernización y mayores aperturas a demandas concretas de las diversas realidades (Gallart, 1995). Sin embargo, a la par de aquellas positivas señales se indica también, ahora en sentido contrario, la notoria insuficiencia de los recursos asignados, el notable fenómeno de la dispersión de la oferta y la ausencia de una oferta que dé cuenta de las necesidades del sistema productivo de cada región o de los diversos segmentos de la actividad productiva; dispersión que tampoco encuentra paliativos en contar con alguna manera de coordinar esfuerzos.

Luego del I Congreso Pedagógico (que se prolongó desde 1985 hasta 1988), en la última década se produce una nueva y fundamental modificación: en el terreno de organización político institucional se dicta la Ley de Descentralización Educativa y en el marco general –como se indicara– se sanciona la Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993).

Desaparecen, en consecuencia, la Dirección Nacional de Educación del Adulto y el Consejo Nacional de Educación Técnica; las competencias son absorbidas por las provincias y por la ciudad autónoma de Buenos Aires. Además, se crea el Instituto Nacional de Educación Tecnológica que, en reemplazo del CONET y con participación de los actores sociales tiene, entre otras finalidades, la de coordinar las actividades de los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía en la formación y capacitación profesional.

A su vez, en la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación es creada la Subsecretaría de formación profesional, que depende de la Secretaría de empleo y formación profesional que luego sería instituida.

Para finalizar, hay que indicar que en el marco de un Plan Nacional de educación tecnológica, los empresarios accedieron a un beneficio impositivo importante, puesto que se permitió que un porcentaje del 1% de las remuneraciones abona-

das fuera deducible como crédito fiscal cuando implementasen capacitación o formación para sus plantillas de trabajo.

Algunos de los puntos objeto de la reseña serán tratados “in extenso” en las secciones específicas que a continuación se desarrollan, de todos modos la evolución en síntesis permite advertir líneas de contexto que influyen en los programas y las políticas que se han realizado y las que se proyectan llevar a cabo.

## **7. REGULACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL SISTEMA DE RELACIONES DEL TRABAJO**

### **7.1. El conjunto de leyes nacionales**

El sistema normativo de las relaciones laborales de Argentina está regulado, básicamente, por la ley 20.744, una especie de Código general de las relaciones individuales del año 1974 que fuera objeto, por parte de la dictadura militar, de una severa supresión y reforma de más de 100 artículos, en el año 1976. En la faz colectiva, por la Ley de asociaciones sindicales 23.551, del año 1988; y por la ley de Negociación colectiva 14.250, del año 1953, que ha sufrido una cantidad de modificaciones que no han alterado su modelo histórico, a la que se debe agregar la del Procedimiento para la negociación colectiva N° 23.546, del año 1988. Hay también una Ley de Seguridad e higiene del trabajo N° 19.587, del año 1972 que se complementa con un decreto que la reglamenta exhaustivamente del año 1979. Estos son los principales instrumentos jurídicos que se vinculan o tienen regulación de aspectos de la formación profesional, preexistentes a las normas dictadas en la década del noventa.

En el año 1991 se sanciona la Ley de Empleo, que introduce una serie de normas vinculadas a la formación y a la orientación profesional, la política de empleo, el papel de la autoridad administrativa del trabajo, formas tripartitas de gestión y diseño de políticas públicas, etc.. A continuación se efectúa un análisis del conjunto de normas incluidas en ella –algunas luego fueron derogadas, pero se las presenta porque muestran la forma en que se han dado las políticas y programas de formación profesional– y, también, se detalla otro conjunto de leyes y decretos dictados a partir de aquella fecha. Se procura dar una visión sistemática del modo en que se ha regulado la cuestión en los noventa.

Desde ya se adelanta –luego se constatará con los desarrollos normativos– que hay una cantidad de disposiciones pero no hay una regulación como la que promueve la Recomendación núm. 150 de tipo “general”, que indique en forma desagregada el contenido de la “formación profesional”: niveles de conocimiento de los destinatarios; la división entre autoridades encargadas de llevarlas adelante; el

carácter y duración de la formación; los contenidos; el papel de las empresas; el tipo de práctica de cada instrumento formativo; las metodologías formativas; los tipos de enseñanza; las certificaciones, etc. Es por ello que hay que hacer un esfuerzo de síntesis y agrupamiento para poder “armar” el escenario normativo vigente, lo que provoca no pocos problemas de dogmática jurídica: concurrencias, lagunas normativas, inconsistencias lógicas –estas restricciones y dificultades sólo se cubren con aproximaciones de doctrina y con las resoluciones de los tribunales que van apareciendo–, y de incertidumbre insoslayable.

En tal sentido, no hay duda que no se da cuenta de lo sugerido en la Recomendación núm. 150 –respecto de la forma de las normas que se diseñen en relación con la formación y la orientación profesional–; y, sobre la cantidad de estas, su carácter declarativo –prácticamente no hay imperatividad en ninguna– relativizando, en consecuencia, su eficacia. Pero, efectuadas las aclaraciones, se detalla el plexo normativo, porque muchas de las normas son promocionales de actos de negociación colectiva y, en consecuencia, hay un campo importante de prácticas que se han verificado bajo aquel techo jurídico. También puede decirse que las normas de “promoción” no parecen haber tenido un desarrollo extendido siendo posible formular como hipótesis que aquella carencia normativa de obligación de pactar es la responsable de resultados tan pobres.

#### *7.1.1. Normas sobre contratación laboral incluidas en la Ley de Empleo*

Los contratos laborales temporales –con y sin causa– que introdujo la ley –cuatro en total– incluyeron dos con contenidos finalísticos asociados a la formación y la capacitación de los trabajadores: a) el contrato de Práctica laboral para jóvenes, y; b) el contrato de trabajo-formación.

Mientras que el contrato de prácticas para jóvenes exigía formación previa, el de formación se dirigía a quienes carecían de ella; en ambos supuestos los destinatarios eran quienes buscaban su primer empleo y tenían menos de 24 años. No podían celebrarse por plazos de más de 12 meses en el primer supuesto, y de 24 en el segundo. Debía expedirse un certificado en el primer caso que acreditase la experiencia adquirida y, para el segundo, se fijaba como requisito el de que se dispusiese entre un cuarto y un medio del tiempo total de la jornada diaria para la formación.

Como forma de promover su utilización, a los empresarios se los eximía de todas las contribuciones patronales –sólo se exceptuaba el pago de la correspondiente a la Obra Social–, del pago de indemnizaciones por cese del vínculo, y de pago de preaviso.

Como formas de desalentar su uso abusivo se disponía la instrumentación por escrito, la inscripción en registros laborales y su conversión por un contrato de tiempo indeterminado cuando se violaban las condiciones y requisitos previstos en la ley, la imposibilidad de hacer uso si se habían producido suspensiones o despidos en un plazo previo y se disponían porcentajes de contratos admisibles respecto del total de los trabajadores de la empresa: de 1 a 5 trabajadores el 100%; de 6 a 25 el 50%; y cuando se superaban los 25 trabajadores hasta el 30%.

La ley supeditaba la aplicación de estas formas contractuales a su incorporación a través del convenio colectivo de la actividad –lo que suponía la negociación colectiva correspondiente–; pero, mediante la utilización de otra forma también prevista en la ley –aunque con vocación de excepcionalidad– se habilitó su uso mediante decisiones del Poder Ejecutivo, al declarar –y luego renovar la declaración– la “Emergencia Ocupacional” (art. 106) en 22 de las 23 provincias del país.

La emergencia ocupacional que implicaba una situación que repercutía en los índices de desocupación y subocupación, habilitaba al Ministerio a que los empleadores del sector privado utilizaran las formas contractuales temporales descriptas sin la previa pactación colectiva que se intentaba “promover”.

No se utilizaron en demasía los contratos que se vinculan a la formación profesional y al aprendizaje, así se puede colegir del cuadro que se transcribe con información oficial hasta fines de 1996, año en que dejó de publicarse. Además, a las pequeñas empresas se las eximió del registro de los contratos desde la sanción de su Estatuto particular en 1995, por lo que se carece de todo dato a su respecto.

#### **MODALIDADES PROMOVIDAS REGISTRADAS 1992 A 1996**

<b>PERÍODO</b>	<b>PRÁCTICA LABORAL</b>	<b>TRABAJO FORMACIÓN</b>
1992	1.807	775
1993	2.540	2.434
1994	3.025	3.587
1995	2.691	2.657
1996	2.448	1.534
	12.551	10.987

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Boletín Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Segundo. Semestre de 1996, Secretaría de Empleo y Capacitación laboral.

### *7.1.2. El desempleo y la formación profesional*

En la ley de Empleo se regula la situación jurídica del desempleo. El contenido que se adjudica a dicha situación en la legislación nacional incluye a aquellos trabajadores que hubieran trabajado en relación de dependencia en el sector privado –se excluyó al servicio doméstico y al agrario y al del sector público que hubiera cesado por medidas de racionalización administrativa–. A quienes se les otorgue la prestación por desempleo se les impone, entre otras, la obligación de “asistir a las acciones de formación para las que sean convocados” (art. 121, inc.b; art. 13, inc. B. DR).

La lectura de la norma autoriza a pensar que deberían implementarse acciones específicas para el grupo de trabajadores desocupados y, conforme a su elevado número, asignarse ingentes cantidades de fondos para atenderlos. Nada de ello sucede, puesto que el número de beneficiarios del seguro de desempleo nunca superó las 130.000 prestaciones (menos del 10% de los índices de desocupación según estadísticas oficiales) y porque no se convocó a nadie a tareas específicas de formación. Por una u otra razón, no ha sido operativa ni eficaz.

Dos cuadros son presentados para calificar el aserto:

#### **PRESTACIONES PROMEDIO DEL SEGURO DE DESEMPLEO**

1993	1994	1995	1996	1997
73.376	98.516	122.349	128.673	95.379

Fuente: Secretaría de Empleo y Formación Profesional. Elaboración Propia.

#### **SEGURO DE DESEMPLEO Y NIVELES EDUCATIVOS**

NIVEL DE INSTRUCCIÓN	1994	1995	1996
SIN ESTUDIOS	223	198	376
PRIMARIO COMPLETO	4.833	3.363	1.031
INCOMPLETO	24.478	18.634	3.879
SECUNDARIO COMPLETO	16.316	15.834	4.322
INCOMPLETO	12.624	11.945	3.798



TERCIARIO			170
COMPLETO	903	730	239
INCOMPLETO	703	667	
UNIVERSITARIO			
COMPLETO	4.051	2.710	24.298
INCOMPLETO	8300	521	459
SIN ESPECIFICAR	33.102	48.678	90.099
TOTALES	98.513	103.280	128.672

Fuente: Anses, Subgerencia General de Asignaciones Familiares.

Como se colige, la insuficiencia es grave, puesto que la cobertura incluye una gran mayoría de cesanteados sin instrucción o con niveles mínimos; lo que autoriza a prever que si la cobertura se ampliase al universo posible, la necesidad de formación sería aún más relevante, en tanto y en cuanto a quienes más afecta es a los que carecen de niveles de educación apropiados o suficientes.

### *7.1.3. La Ley de Contrato de trabajo*

Mediante la sanción de la Ley 24.576 (1995) se introduce el Instituto de la Formación profesional en la Ley de Contrato de trabajo 20.744 (T.O. 1976), que como ya se indicase, en Argentina, hace las veces de un Código de las relaciones individuales. Asimismo, en forma atípica, se agregan con la norma aludida algunos derechos colectivos para la organización sindical más representativa, relacionados con la ejecución de acciones de formación y capacitación profesional. El Instituto es incorporado en el Título II, Capítulo VIII “De la formación profesional”; con detalle se especifican como derechos individuales del trabajador: la promoción y la formación profesional como derechos “fundamentales”; la igualdad de condiciones y de trato para su ejercicio y acceso; el goce de una cantidad de horas del total anual previsto en la relación de trabajo –que deberá ser objeto de pactación colectiva–; a participar –aquí estableciendo un derecho de participación individual–; y a la libre elección de la actividad de formación y/o capacitación que él juzgue más apropiadas, a realizarse fuera del establecimiento en el que presta los servicios.

Antes de la reforma, tíbiamente, solo había normas vinculadas a la educación disponiendo diez días de licencia anuales para concurrir a exámenes de cursos oficiales de la enseñanza media y universitaria (arts. 158 y 161). De modo indirecto, también hay una alusión al tema en el artículo 103 bis, que se refiere a los beneficios sociales –de naturaleza jurídica no laboral–, al incluir en su enumeración el caso del dador de trabajo que otorga cursos o seminarios de capacitación

o especialización con el objetivo de “mejorar la calidad de vida del dependiente o de su familia”. A dicho beneficio no se le asigna el carácter de remuneración.

Se disponen como obligaciones del trabajador: realizar las acciones de capacitación de conformidad a como lo disponga el empleador, a las características de las tareas, la organización del trabajo, y a los medios que le sean provistos por aquel.

A su vez, se especifican las obligaciones del empleador: implementar acciones concretas de capacitación y formación profesional, debiendo dar participación a los trabajadores y con asistencia de la autoridad estatal; de indicar en el caso que sea pertinente, al otorgar el certificado de servicios, la calificación que se ha adquirido en el empleo, y a poner en conocimiento de las organizaciones sindicales, cuando se lo requieran, las informaciones que se correspondan con la formación y la capacitación profesional que se han previsto en los supuestos de ajustes colectivos derivados de nuevas formas de organizar el trabajo o de la incorporación de nuevas tecnologías.

El artículo se compadece con los desarrollos que sobre las responsabilidades empresarias hace la Recomendación núm. 150: establecer planes de perfeccionamiento para el personal a todo nivel y para todas las calificaciones; abarcar la formación técnica y las de otra naturaleza; hacerlo con participación de las organizaciones que representen a los trabajadores; tener en consideración no sólo las necesidades de la empresa, también las preferencias de los trabajadores (IV. Formación Profesional. A. 22. 1), Rec. 150).

En cuanto a los derechos colectivos incluidos –una novedad en una ley básicamente dedicada a derechos individuales–, se prevé el de información ya indicado en casos de cambios colectivos; el de requerir al empleador la implementación de acciones de capacitación para adecuar al personal a nuevas formas de gestionar la empresa; y, en los supuestos de novedades tecnológicas el de recalificarlos; además, el derecho de negociar –hay una obligación de hacerlo– la cantidad de horas de capacitación que podrá gozar un trabajador para una acción que libremente elija y que se vincule con la formación y/o capacitación que juzgue de su interés.

Sobre el punto, hay que destacar que no hay, todavía, en los empresarios una clara percepción de las ventajas y bondades de la formación y la capacitación de sus plantillas de trabajo, en la estrategia global de mejora de competitividad. Prevalece aún el criterio de la responsabilidad externa –básicamente las acciones que emprenda el gobierno– de la formación y la capacitación de los trabajadores, aunque puede advertirse –según la opinión de algunos interlocutores so-

ciales— un cambio y algunas conductas que estarían mudando la visión tradicional de los empleadores y, por ende, marcando una nueva tendencia.

#### *7.1.4.El contrato de aprendizaje*

De acuerdo a lo consensuado en el “Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social” (1994), para “alentar y facilitar la contratación de trabajadores”, se acordó regular, entre otras cuestiones, el contrato de aprendizaje. Por ello la ley 24.465 (1995) introdujo en el art. 4, lo que calificó como una figura contractual “especial”, que vinculaba a un empresario y un joven sin empleo, y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación que supervisaba la relación jurídica; para lo cual había creado por Resolución un registro especial en el que debían inscribirse los empresarios que quisiesen participar del Régimen de Contratos de Aprendizaje; todo ello en el ámbito de la Subsecretaría de Formación Profesional de la Secretaría de Trabajo.

Las características básicas del contrato eran: en cuanto a plazo, debía celebrarse por un mínimo de 3 meses y un máximo de 24; el empresario debía inscribirse en un Registro que gestionaba la autoridad de aplicación; los aprendices tenían que ser jóvenes de entre 14 y 25 años que se encontrasen sin un empleo; el instrumento de acuerdo debía confeccionarse por escrito; debía garantizarse al aprendiz una adecuada cobertura de salud.

La finalidad de la relación era “formativa”, y mientras que al empresario se le obligaba a suscribir el instrumento donde asumía aquella responsabilidad, el aprendiz se obligaba a realizar las tareas que aquel le encomendase y que se encontraran vinculadas con el aprendizaje; éstas no podían extenderse más allá de las 6 horas diarias o de las 36 semanales. La finalidad formativa también se expresaba en la obligación de extender, al momento de concluir la relación, un certificado expedido por el empresario, en el que debían constar los contenidos de la especialización adquirida o, en su caso, de la experiencia desarrollada. Cuando el contrato excedía los 12 meses, las empresas debían presentar un programa formativo que podía o no ser avalado por el Ministerio de Trabajo.

En la misma norma se remitía a la negociación colectiva la fijación de los porcentajes máximos de contratos que debían admitirse respecto del total de la plantilla de la empresa disponiendo, asimismo, algunas pautas de ponderación —cantidad de personal, sector de actividad, demandas de capacitación, etc.—. También a la negociación colectiva se le autorizaba a establecer “procedimientos y programas conjuntos de formación profesional, para adaptar el contrato de aprendizaje de acuerdo a las características propias de la actividad, de la rama o de la empresa”. Para solucionar los vacíos legales se estableció una tabla de porcentajes de aprendices respecto de la plantilla de la empresa: de 1 a 5 empleados, 100%; de

6 a 25 el 50%; y, cuando fueran planteles de 26 o más trabajadores, hasta el 20%.

Por las tareas realizadas debía “compensarse” al aprendiz, funcionando como unidad de medida el mínimo establecido en el convenio colectivo de trabajo y, bajo ningún concepto, aquella podía ser menor al salario mínimo vital y móvil; de este modo se adecuaba plenamente a lo preceptuado en el párrafo 23, 1) a. y b. de la Recomendación núm. 150 en cuanto a la necesidad de asignar una suma de dinero adecuada –sea o no remuneración– y trato igual en materia de seguridad social al resto de los trabajadores.

El Ministerio de Trabajo, promovió la utilización de la figura mediante el Programa Aprender, por el que se concedían subsidios a las empresas para la contratación de los seguros de los aprendices, siempre y cuando los contratos fuesen de plazos superiores a 6 meses.<sup>4</sup>

Pero la utilización fraudulenta de la figura y su caracterización jurídica “sui generis” motivaron su sustitución. Se dictó una nueva regulación: la ley 25.013 (1995)<sup>5</sup>, que estableció modificaciones a una variedad de instituciones del derecho individual y colectivo del trabajo.

Estadísticamente se puede observar que no fue significativa la utilización de la figura durante el plazo en que estuvo vigente la regulación anterior.

**1995 .....**

MONTO (EN MILES)	BENEFICIARIO	MONTO (EN MILES)	BENEFICIARIO
81	5.924	443	18.113

Fuente: Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. TSS. 1996

El nuevo marco normativo dispone que es un “contrato de trabajo” con igual finalidad “formativa teórico-práctica”. Para concertarlo se fija un plazo mínimo de 3

---

4 Resoluciones 461/95 y 35/95 del MTSS.

5 Sancionada el 2/9/1998, Promulgada parcialmente el 22 de setiembre de 1998, Publicada en el B.O. el 24 de Setiembre de 1998.

meses y un máximo de 1 año; se amplía el universo de jóvenes que pueden ser incluidos en el ámbito de la figura laboral, al disponer que pueden tener entre 15 y 28 años. Se repite la obligación de especificar el contenido de la formación que se asegura al aprendiz con la ejecución del contrato; debe instrumentarse en forma escrita y, al concluir la relación, debe extenderse un certificado que acredite la experiencia o formación adquirida.

En cuanto a las condiciones en que se desarrolla la relación, se prevé expresamente una jornada máxima de 40 horas semanales en las que se encuentran incluidas aquellas que se destinen a la formación teórica; a los menores se les aplican todas las disposiciones de la ley de contrato de trabajo –básicamente en materia de jornada–.

Como formas de prevenir usos contrarios al fin perseguido se dispone la imposibilidad de contratar bajo esta figura a quienes ya se hubieran desempeñado en relación de dependencia para el empleador contratante; también está prohibida la pactación de un nuevo contrato de aprendizaje al vencimiento del plazo máximo permitido por la ley. Con relación a la plantilla se indica como parámetro de medida al “establecimiento”, y además especificando la prohibición de no superar el número de contratados al 10% del total de aquella; si la cantidad de trabajadores del centro de trabajo es inferior a 10 se admite un contrato, y si no hay empleados se permite, también, contratar a un aprendiz.

Se indica que no hay obligaciones indemnizatorias por el vencimiento del plazo del contrato, estableciendo tan solo una obligación de preaviso de 30 días. Como sanción por cualquier incumplimiento de la ley se dispone la transformación del contrato en uno típico por tiempo indeterminado.

#### *7.1.5. La formación profesional en el régimen especial para pequeñas y medianas empresas*

Por primera vez en la historia de la regulación de las relaciones laborales en Argentina, se dicta una norma específica, la ley 24.467 (1995) para las pequeñas y medianas empresas. El Estatuto aludido contempla en el Título III, sobre “Relaciones del trabajo”, Sección VI, art. 96, una normativa sobre la “Formación Profesional”.

Expresamente se indica que la capacitación profesional es un “derecho” y un “deber” fundamental de los trabajadores de las pequeñas empresas, disponiendo

---

6 Ley 24.467, publicada en el Boletín Oficial el 28/03/1995.

un trato preferencial en el acceso a los programas de formación continua que tengan financiamiento estatal.

Entre los contenidos concretos del derecho a la capacitación está el de adecuar la jornada laboral a las necesidades de los cursos de capacitación, siempre y cuando ellos estén relacionados con la actividad de la empresa.

Además, se promueve la regulación de la formación profesional al disponer una obligación de negociar colectivamente un capítulo especial para la materia en los convenios colectivos para pequeñas empresas.

También se prevé la capacitación del sector empresarial –básicamente de los niveles gerenciales– a través del desarrollo de un Programa Nacional de Capacitación de cuadros empresarios y gerenciales (art. 22).

*7.1.6. La formación profesional en la regulación de situaciones colectivas de crisis, mantenimiento y regulación de empleo, reconversiones, reestructuraciones, despidos y suspensiones*

En el sistema de relaciones laborales no había regulación de situaciones colectivas hasta 1991, cuando se dicta la Ley de Empleo –como fuera reseñado–, que introduce formas y procedimientos de variado alcance e índole para atender aquellas circunstancias. Luego se suceden otras leyes que dan cuenta en sus coberturas materiales de los fenómenos de cambio, de ajuste o de reconversión empresarial, o productiva que involucran grandes colectivos de trabajadores. En la mayoría hay menciones a la formación profesional y al papel privilegiado que a ésta se le asigna en la prevención o en el atemperamiento de los daños previstos, sea desde la perspectiva del empleo de modo general, o desde el lugar del trabajador en la faz individual. Los supuestos contemplados son:

*7.1.7. Reestructuraciones Productivas*

Son tratadas en el Capítulo 5 de la Ley de Empleo (art. 95) donde se faculta al Ministerio de Trabajo, a declarar “en situación de reestructuración productiva” –por propia iniciativa o a requerimiento de interesados– a todo un sector de actividad económica –dentro del ámbito estatal o del privado–, cuando pudiera estar en compromiso algún nivel significativo del empleo.

En la resolución declarativa se convoca a la discusión de un acuerdo con efectos de convenio colectivo sobre materias que indica concretamente, entre las que incluye (art. 96, inc. e) las “Medidas de reconversión profesional y de reinserción laboral de los trabajadores afectados”; se le indica a la comisión negociadora la

obligación de manifestarse en un plazo no mayor a 30 días, en el que no se puede innovar, siendo prorrogable por un plazo igual.

También se faculta al Ministerio de Trabajo a constituir una comisión Técnica tripartita, en el ámbito del Consejo Nacional del empleo, la productividad y el salario mínimo, vital y móvil para, entre otros asuntos, hacer un estudio sobre las “posibilidades de reinserción laboral y las necesidades de formación planteadas”; y, más adelante, la de “elaborar un programa de empleo y de reconversión profesional destinado a los trabajadores afectados”; esta posibilidad no se tradujo en aplicaciones prácticas o iniciativas concretas.

*7.1.8. La formación profesional en los nuevos emprendimientos y en los procesos de reconversión de actividades informales*

Como pauta de política pública se dispone establecer programas con fines específicos: la mejora de la competitividad y niveles de empleo. Los destinatarios principales son aquellos que desarrollan actividades informales –entendido en función de índices de baja productividad–, y sobre la base de ello promover la constitución de pequeñas empresas, de microemprendimientos, de otras modalidades asociativas, de sociedades de propiedad de los trabajadores, de programas de propiedad participada, en una enumeración no taxativa incluida en la norma. Como medidas operativas –supeditadas a una reglamentación aún no dictada– se incluye la asistencia técnica, la formación y la reconversión profesional, la capacitación en gestión y asesoramiento gerencial. Todos los proyectos deben tener una expresa aprobación por parte de la autoridad administrativa del trabajo que debe hacer referencia a su viabilidad económica y ser el producto de evaluaciones técnicas realizadas en forma específica.

*7.1.9. Los procedimientos de crisis. Pautas específicas para empresas de más de 50 trabajadores. El Decreto 2.072/94*

La grave situación del empleo (en octubre de 1994, por primera vez se ubicaba en una cifra de dos dígitos: 12,2) fue seguramente el motivo de la reglamentación del procedimiento preventivo de crisis para las empresas de más de cincuenta trabajadores<sup>7</sup>. Invocando el “acuerdo bilateral” (CGT-Gobierno) y en uso de facultades legislativas de excepción –art. 99, inc. 2 de la Constitución Nacional– se reguló un “Plan para empresas en arisis”, abarcando a las que superasen en plantilla los cincuenta trabajadores.

---

<sup>7</sup> Decreto 2072/94, dictado el 25 de noviembre de 1994 y publicado en el Boletín Oficial el 29 de noviembre del mismo año.

A tenor de dicha norma, en situaciones de crisis en que, a criterio de los empresarios, se deban producir despidos o suspensiones de trabajadores, aquel debe proponer, entre otros contenidos, un Plan social que incluya medidas sobre recalificación y formación profesional de los trabajadores afectados y también la ayuda para la creación de emprendimientos productivos.

El procedimiento no tuvo mucho uso –según informes oficiales los registros no cuentan con más de 20 por año–, y en los casos en que se lo utilizó son prácticamente inexistentes las medidas concretas sobre formación profesional o recalificación de la fuerza de trabajo.

#### *7.1.10. La Ley 24.467: Reestructuraciones en pequeñas y medianas empresas*

En los casos de reestructuraciones en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, cuando se producen despidos como consecuencia de un ajuste que se efectúa en el marco procedimental previsto en la Sección VIII de la ley “Mantenimiento y Regulación del Empleo” (art. 97), el Fondo Nacional de Empleo puede financiar acciones de capacitación y/o de reconversión de la mano de obra.

La ley 24.467 (1995), para las pequeñas y medianas empresas en el Título III sobre “Relaciones del trabajo”, Sección VIII trata sobre el “Mantenimiento y Regulación de Empleo”, en el art. 97, indicando que si con motivo de un procedimiento de crisis se produjeran despidos, el Fondo Nacional de Empleo, podrá “...financiar acciones de capacitación y reconversión de trabajadores despedidos...”.

Del desarrollo normativo que se ha expuesto se colige la cantidad de referencias que se hace a la formación profesional en los procesos colectivos de ajuste o cambio. En la práctica, sin embargo, no se advierte una implementación adecuada de formas coordinadas de atención del problema de la calificación o la recalificación en las situaciones colectivas que implican despidos o desplazamientos masivos. Es decir que, además de la escasez apuntada en cuanto a su uso, cuando se utilizaron los instrumentos disponibles no se constatan respuestas modeladas en función de las particularidades de cada situación. Quizá el gran problema ha sido la falta de personal especializado en formación y capacitación profesional en los niveles de la administración –en general, en la segunda o tercera línea de las autoridades del trabajo–, encargados de gestionar dichos procesos colectivos. Sobre estos aspectos, si bien el Convenio núm. 142 nada dice, sí hay abundantes referencias en la recomendación, en particular contenidas en el párrafo VI sobre “Programas para determinadas zonas o ramas de actividad económica”, y también en las medidas para las industrias y empresas en decadencia o en trance de reconversión (punto c) y, finalmente en el párrafo X, que



expresamente sugiere pautas para la formación de personal especializado en las actividades de formación y orientación profesionales.

La norma –no vinculante, pero sí orientativa– es generosa a la hora de indicar qué debería poseer –desde el punto de vista del conocimiento– el personal afectado a la tarea: amplios conocimientos teóricos y prácticos; legislación laboral; economía; medios de comunicación de masas; sociología; características económicas, sociales y técnicas de la actividad en que orienten o formen; características fisiológicas, psicológicas y sociológicas, de los grupos objeto de las prácticas, entre las más significativas.

El desajuste apuntado si se corrigiese podría ser un efectivo estímulo a la concertación de acuerdos asentados en cánones de viabilidad, pertinencia y profesionalidad.

#### *7.1.11. La formación profesional y la seguridad e higiene en el trabajo*

##### **7.1.11.1. LA SEGURIDAD Y LA HIGIENE EN EL CONVENIO NÚM.142 Y LA RECOMENDACIÓN NÚM. 150**

Tanto el Convenio como la Recomendación sobre desarrollo de recursos humanos, hacen una muy particular referencia a dos contenidos de las condiciones en que se desarrollan las tareas en los establecimientos: la seguridad y la higiene. La alusión implica al sistema de orientación profesional (art. 3 del Convenio), y al sistema de formación misma, pero en este último aspecto desde la perspectiva de la protección de los trabajadores en un triple arco: desempleo; fatiga física o mental; y riesgos profesionales (Punto II, Parágrafo 6, Recomendación núm. 150).

Hay una preocupación por vincular orientación, formación y empleo de calidad o, dicho de otro modo, un empleo en condiciones de seguridad e higiene plenamente satisfactorias; en condiciones de tal tipo que no pongan en riesgo la salud y, en lo posible, de acuerdo a las capacidades de cada trabajador.

En la República Argentina, la higiene y seguridad en el trabajo están reguladas en la Ley 19.587 (1972). Esta es de aplicación a todo establecimiento o unidad productiva, con independencia del tipo de actividad y de la existencia o no de fines de lucro del dador de trabajo. Es la misma ley la que promueve como eficaz medio de ejecución de sus fines preventivos la “participación en todos los programas de higiene y seguridad... de las asociaciones profesionales de empleadores, y de trabajadores con personería gremial” (art. 5). A los empleadores, como obligación específica se les indica capacitar a los trabajadores en la materia, y en particular en los riesgos específicos de sus tareas (art. 9, inc. K), en perfecta

armonía con la idéntica pauta establecida en la Recomendación núm. 150, que como objetivo de las políticas fija la de formar a los trabajadores según el oficio u ocupación (Parágrafo 6, inc. e, Parágrafo 16 inc. e). A los trabajadores, en forma correlativa, se les obliga a asistir a los cursos y colaborar en la organización de los programas de formación.

En general, hay coincidencia en admitir la falta de aplicación práctica de todas las previsiones normativas a todos los niveles, con pocas excepciones se advierte más un cumplimiento asociado a la formalidad de no quedar expuesto a la aplicación de sanciones administrativas por violación de la norma, que a una motivación ajustada a los objetivos y fines indicados.

#### **7.1.11.2. SEGURIDAD E HIGIENE EN LA LEY DE RIESGOS DEL TRABAJO. FORMACIÓN PROFESIONAL**

En la ley sobre Riesgos del trabajo (1995)<sup>8</sup>, que regula las patologías y los accidentes que se atribuyen al trabajo, se promueve la recalificación de los trabajadores damnificados por algún daño derivado del trabajo (art. 1, inc. C), con el correlato de estar obligado a cumplir con las medidas que, a tal fin, se adopten; y, en forma específica, se incluye como un derecho del trabajador:

“a) Recibir de su empleador información y capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo, debiendo participar en las acciones preventivas.”

A su turno, el Decreto 170 (1996), que la reglamenta, indica que las aseguradoras deben realizar entre las actividades de prevención general, la de capacitación de los trabajadores en las técnicas de prevención de riesgos del trabajo; además, se promueven las negociaciones colectivas en materia de seguridad e higiene y, por ello, la capacitación con idénticos fines (art. 19 incs. C y d). Es en el establecimiento donde deben impartirse las actividades de capacitación –salvo acuerdo expreso en sentido contrario– y se ratifica la obligación de los trabajadores de concurrir a ellas, siempre y cuando se realicen en los horarios de trabajo (arts. 21 y 30) y, finalmente, se establece la obligación de colaborar en la “organización de programas de formación y educación en materia de salud y seguridad” (art. 30 inc. F).

No parece dudoso indicar que la formación en materia de seguridad e higiene es de suma importancia, sobre todo en las actividades de la construcción, minería y en el trabajo rural (Argentina duplica los índices de accidentes de la Unión Euro-

---

<sup>8</sup> Sancionada el 13 de setiembre de 1995, Promulgada el 3 de octubre de 1995.

pea). Pero a pesar de la generosa línea marcada por la nueva reglamentación no parece haber surtido efectos –por lo menos los que motivaron la extensa mención–, puesto que los índices de siniestralidad laboral que desde 1996 publica la Superintendencia de Riesgos del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, exhiben preocupantes magnitudes.

## 8. REGULACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

### 8.1. La Ley Federal de Educación

El Sistema Educativo Nacional se estructura a partir del año 1993 en que se sanciona la Ley Federal de Educación –que introduce cambios sustanciales respecto del régimen anterior–, en forma descentralizada en lo administrativo. La responsabilidad primaria de la educación se deriva al ámbito de las 23 provincias que conforman la estructura política de la Argentina y de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

El nuevo marco establece sustanciales cambios en el sistema educativo: normativos, organizativos, de objetivos, de forma de gestión, de currícula, de formación profesional, de contenidos básicos, de financiamiento y de descentralización educativa.

En el primer artículo se señala que el sistema educativo debe adecuarse a “las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración” y de una sociedad “integrada a la región, al continente y al mundo”. Entre los principios generales se alude a “la educación concebida como proceso permanente” y a la “valoración del trabajo como realización del hombre y de la sociedad como eje vertebrador del proceso social y educativo” (art. 5 inc. j) finalmente, se promueve el estímulo de “régimenes alternativos de educación” y, en especial, de “sistemas abiertos y a distancia” (art. 5. inc. p) con notas de flexibilidad, articulación, apertura y “orientado a satisfacer las necesidades nacionales y la diversidad regional” (art. 9).

Desde el punto vista normativo hay una notable correspondencia con el art. 2 del Convenio núm. 142, al disponer que se “deberá establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles, y complementarios de enseñanza general técnica y profesional”, y “de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste”.

A partir de ella se produce la descentralización de la gestión de la educación, quedando en el marco federal un ámbito de concertación y coordinación de los

diferentes regímenes provinciales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Con dicho fin se instituye un Consejo Federal de Cultura y Educación, coordinado por el Ministro de Educación, e integrado por los que tienen a cargo la gestión educativa en las jurisdicciones referenciadas y con presencia de la enseñanza universitaria a través de un representante del Consejo Interuniversitario Nacional.

El Consejo Federal está compuesto por tres órganos: 1) la Asamblea Federal: órgano superior integrado por todos los ministros del área y la representación universitaria; 2) un Comité Ejecutivo: lo preside el Ministro de Educación de la Nación, hay representación de las diferentes regiones y se renueva cada dos años; y, 3) una Secretaría General: con un titular designado por dos años por la Asamblea Federal. En apoyo de aquellos se instituyeron dos Consejos Consultivos: 1) Consejo Económico Social, que tiene representación de empresarios y trabajadores, y también de las universidades, a través de un representante del Consejo Interuniversitario Nacional; y, 2) el Consejo Técnico Pedagógico, que se integra con especialistas designados por el Consejo Federal de Educación y Cultura y por dos especialistas designados por la organización sindical con representación nacional mayoritaria (art. 58, apartado B).

El Sistema Educativo Nacional se diseña a partir de la división de la educación en dos grupos: la formal y la no formal. La primera compuesta por cuatro niveles: a) Educación Inicial, de 3 a 5 años, con uno solo obligatorio; b) Educación General Básica, obligatoria, a partir de los 6 años de edad, con una duración de 9 años; c) Educación Polimodal, de tres años de duración mínima; d) Educación Superior, profesional y académica y de grado, que incluye la enseñanza impartida en las universidades; y e) la Educación Cuaternaria (art. 10).

Dentro de la educación formal hay una serie de regímenes especiales: a) Educación especial; b) Educación de adultos; c) Educación artística; y, d) Otros regímenes especiales. En el régimen destinado a los niños y las niñas con necesidades educativas especiales se obliga a “brindar una formación individualizada”, y a una “capacitación laboral que le permita su incorporación al mundo del trabajo y la producción” (art. 28 inc. b). En el régimen de adultos, se procura “el desarrollo integral y la cualificación laboral” de quienes no han completado su educación obligatoria (art. 30); y como obligación estatal la de “promover la organización de programas de formación y reconversión laboral, los que serán alternativos o complementarios a los de la educación formal” (art. 30).

El Sistema se completa con la Educación no formal (art. 35), que puede vincularse con el sector formal. Como obligación estatal se dispone la promoción y divulgación de la oferta educativa y la de concertar acuerdos sobre programas conjun-

tos, de acuerdo a demandas concretas de los sectores sociales, y la de facilitarles infraestructura para su desarrollo.

En todo el articulado de la ley hay referencias al trabajo, al mundo productivo, a la formación profesional, a la capacitación, al trabajo como herramienta pedagógica, a la reconversión laboral en las empresas industriales, agropecuarias y de servicios, a la alternancia –trabajo/sistema educativo–, a los requerimientos productivos del país, a la orientación sobre la oferta de educación no formal y académica para insertarse en el mundo productivo, a la formación y actualización permanente. De la enumeración y detalle de estos puntos se colige que en el continente de la ley están incluidos los objetivos que enuncia el Convenio núm. 142 en el artículo primero.

Sobre el trabajo y el proceso educativo en particular, la ley introduce algunas novedades. Específicamente se alude a la incorporación del trabajo “como metodología pedagógica” (art. 15, inc. e), concepto que luego reafirma al señalar que el trabajo es un elemento pedagógico de la enseñanza (art. 16, inc. d). Otro aspecto de relieve es que deberá implementarse un sistema en régimen de alternancia entre la escuela y la organización productiva, procurando la participación de las empresas y los sindicatos en los procesos de formación de los ciudadanos y futuros trabajadores que tengan “acceso a la tecnología del mundo del trabajo y la producción” (art. 17).

En cuanto a la vinculación entre la enseñanza y las necesidades derivadas del empleo y de la estructura productiva, como se indicara, hay un buen número de referencias. Entre los derechos de los estudiantes figura el de recibir orientación “que posibilite su inserción en el mundo laboral” (art. 43, inc. d); entre las responsabilidades adjudicadas al Ministerio de Educación Nacional se contempla la de contribuir con asistencia técnica para “la formación y capacitación técnico-profesional en los distintos niveles del sistema educativo en función de la reconversión laboral en las empresas industriales, agropecuarias y de servicios” (art. 53, inc. m) y, más adelante, se postula que las modalidades que se implementen del ciclo Polimodal deberán “desarrollar habilidades instrumentales, incorporando el trabajo [...] para el acceso a los sectores de la producción y del trabajo (art. 16 inc. d) y luego, atender “las demandas del campo laboral” (art. 66 inc. b).

A grandes rasgos se advierte una adecuación de la ley con los postulados del Convenio núm. 142 y de la Recomendación núm. 150, en particular hay que destacar la introducción de los regímenes alternativos como formas de procurar objetivos educativos por caminos no tradicionales, pero con igual valor pedagógico y educativo; sistemas abiertos como complementarios a los de régimen fijo y pre-

sencial; la atención de regímenes especiales en función de tuteladas variadas a cubrir, entre los puntos más relevantes.

## 8.2. El sistema de pasantías educativas

### 8.2.1. Los antecedentes. Ubicación del régimen en el ámbito de las relaciones laborales

No se había regulado el régimen de pasantías hasta el año 1992 en que se dicta el Decreto 340/92. Allí, como “extensión del sistema educativo”, se incorpora al ordenamiento jurídico la institución de las pasantías<sup>9</sup>. Como se ubicaba al régimen dentro del ámbito educativo se aclaraba que no se establecían vínculos jurídicos entre el pasante y la empresa. El plazo que se autorizaba era de cuatro años –cantidad que parece excesiva– y dentro de la jornada se permitía el máximo legal previsto en el régimen laboral, esto es 8 horas diarias. Había una previsión respecto de la entrega de un viático o asignación para el pasante.

Luego se dicta el Decreto 1547/94 que aprueba un Programa Nacional de Pasantías para la reconversión productiva (Pronapas), que se ubicaba en el sistema de las relaciones del trabajo y, por ende, administrado bajo la égida de la cartera laboral.

Los registros del Ministerio de Trabajo arrojan los siguientes datos, que permiten individualizar el grado y extensión de la utilización de las pasantías durante la vigencia de dicho régimen. En ellos se advierte, salvo en el año 1995 en que se hizo un uso masivo superando los 100.00 pasantes, que en los restantes períodos no fue significativo:

#### REGISTROS DE PASANTIAS LABORALES

PERÍODO	MONTO	PRESTACIONES
1994	1.765.	8.551
1995	21.447	103.512
1996	48.4	151
TOTALES	23.260.4	112.214

Fuente: Elaboración propia sobre base del Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, 2do. Semestre 1997. En el rubro montos, los guarismos corresponden a miles de pesos.

<sup>9</sup> Decreto 340/92, publicado en el Boletín Oficial 28/2/92.

La ley 25.013 (1998), de contenidos vinculados a las relaciones individuales y colectivas del trabajo, dejó sin efecto las regulaciones anteriores y se refirió en forma muy parca a las pasantías –remitiendo en lo sustancial, en cuanto a contenidos y definiciones a la reglamentación que dictase la autoridad administrativa del trabajo–. La reglamentación jamás fue dictada –a continuación nos referiremos a la norma que ocupa el lugar normativo que debió llenarse con aquella–. En consecuencia, las pasantías que se ubicaban en el ámbito de la cartera laboral, tendieron a desplazarse al educativo.

#### *8.2.2. Creación del Sistema de Pasantías Educativas.*

Dentro del ámbito del Sistema Educativo Nacional (SEN), se ha regulado un Sistema de Pasantías Educativas; a través de la ley 25.165 (1999)<sup>10</sup>, que legisla sobre las pasantías de los estudiantes de educación superior en empresas o en organismos públicos o privados. Entre los objetivos se menciona el lograr una integración práctica en forma de residencia o de prácticas programadas que se vinculen con la formación y especialización profesional de los estudiantes.

El nuevo giro legislativo coloca muy claramente al instituto dentro del ámbito de la cartera de educación. Se deslaboraiza totalmente la figura al ser despojada de todo atributo cercano a una relación de dependencia. A aquella –la pasantía– se la enmarca dentro de los objetivos generales de la Ley Federal de Educación y, además, se agregan o puntualizan otros en la nueva norma. Tal es así que, la misma ley resalta que se debe entender como “pasantía” a “la extensión orgánica del sistema educativo en el ámbito de...”, en los que “los alumnos realizarán residencias programadas u otras formas de prácticas supervisadas relacionadas con su formación y especialización...”.

El artículo 3 define los objetivos del nuevo sistema: el primero, que promueve el complemento de la formación teórica con una aplicación práctica del contenido de los saberes adquiridos; el segundo, una inserción del pasante en los ámbitos –privados o públicos– en que se realizan los contenidos laborales para los que ha sido formado; el tercero, el conocimiento de una relación laboral efectuada en un establecimiento; el cuarto, otros aspectos vinculados al trabajo que puedan servir como ayuda de orientación y búsqueda de empleo; el quinto, el conocimiento y manejo de tecnologías actualizadas; y, finalmente, el sexto, un intento de contribuir a la mejor elección profesional a partir de la orientación que la pasantía le permite adquirir.

---

<sup>10</sup> La ley 25.165 fue sancionada el 15/9/1999; promulgada de hecho el 6/10/1999, y publicada en el Boletín Oficial el 12 de octubre del mismo año.

Los alcances de los objetivos coinciden con gran parte de los contenidos en el Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 150: una coordinación entre metas múltiples y concurrentes; orientación, formación y empleo<sup>11</sup>. La última norma dispone, "...siempre que sea posible, una adecuada sincronización entre la enseñanza teórica en las instituciones de formación y la formación práctica en las empresas, de forma que se asegure que la enseñanza teórica corresponde a una situación de trabajo real..."<sup>12</sup>

Los convenios de pasantía pueden ser realizados por: el propio Ministerio de Cultura y Educación, los Ministerios con competencia educativa en las provincias y en la ciudad autónoma de Buenos Aires, las universidades nacionales públicas o privadas y, finalmente, las unidades educativas de nivel terciario no universitario, sean de carácter público o privado (art. 4, Ley 25.165).

Los contenidos de los convenios –que sólo tienen validez si han sido registrados en el ámbito de cada jurisdicción educativa– son minuciosamente regulados: deben contener las personerías, nombres y domicilios de quienes lo suscriben; las características de la actividad en que se verificará la pasantía; el lugar; el fin educativo que se persigue; el régimen disciplinario que se aplicará a la relación del pasante; y el monto y forma de pago de la asignación económica (art. 6, Ley 25.165).

La pasantía, como se dijera, es una forma de extender orgánicamente el sistema educativo en el interior de una unidad de trabajo; vincula a una institución educativa, a una unidad de trabajo y a un pasante. Por ello se considera que entre el pasante y la unidad de trabajo no se establece vínculo jurídico alguno, y que solo tiene virtualidad el que aquel tiene con la unidad educativa que formalizó el convenio de pasantía.

En cuanto a los plazos y tiempos de realización se dispone un plazo mínimo de dos meses y uno máximo de un año. La actividad en el lugar de ejecución de la pasantía en el período de una semana no puede exceder los cinco días, y dentro de la jornada no pueden superarse las cuatro horas (art. 11, Ley 25.165).

En la situación de pasantía, el pasante debe realizar las tareas en condiciones de higiene y seguridad similares a las que se le aplican a los trabajadores en relación de dependencia; perciben asignación en calidad de estímulo (para viajes,

---

11 Art. 1, art. 2 y 5 en particular del CIT 142 (1975).

12 Parágrafo 19.1 Recomendación núm. 150.



gastos escolares y de otro tipo) que fija la institución educativa y la empresa u organismo que ha solicitado al pasante; debe ajustar su conducta a los mismos reglamentos que se aplican a los trabajadores en relación de dependencia, y gozan de iguales beneficios y condiciones –en cuanto sean compatibles– que éstos.

Respecto de los firmantes de los convenios de pasantía se establecen también algunas obligaciones recíprocas y concurrentes. Se dispone la obligación de elaborar material didáctico, la realización de seminarios y talleres específicos, la de formar a los instructores y docentes, el establecer un mecanismo conjunto de evaluación y de control, un informe individual sobre cada pasante, promover las mejores condiciones para la actividad de pasantía, entre los más relevantes (arts. 19 a 21, Ley 25.165.).

La norma da cuenta, en general, de las prescripciones del convenio y la recomendación; pero quizá la ausencia más notable sea la de garantizar la participación de “representantes de trabajadores” en la planificación (Rec. 150 19.2).

#### 9. PLAN NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL. LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN: EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN

A partir de la sanción de la Ley de Empleo aparecen dentro de las competencias de la autoridad administrativa del trabajo, la de promover acciones y programas sobre empleo –abarcando las políticas activas y pasivas–. Se modificó la Ley de Ministerios al agregar como facultades específicas: a) participar en la elaboración de las estadísticas, estudios y encuestas en materia de empleo y formación profesional e ingresos; b) intervenir en la confección de las encuestas sobre empleo y formación profesional e ingresos. Con lo que el principal organismo gubernamental en materia de empleo pasó a ser la cartera del trabajo.

En el marco de dichas modificaciones se le encomienda la organización de una Red de Servicios de Empleo, que es la encargada de la gestión de los programas y acciones que se implementen.

Asimismo, las facultades expresas sobre formación profesional que se asignan al Ministerio de Trabajo (arts. 128 y 129), en forma expresa, no cabe duda que se compadecen plenamente con las disposiciones del Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 150. Como atribuciones específicas se indica la de “integrar la formación profesional para el empleo de la política nacional laboral”; la coordinación de programas de formación profesional con otros organismos públicos y

privados; validar las certificaciones que se adquirieran en los contratos promovidos de formación y de prácticas, y la de formular programas de alternancia en los contratos –regulados en la ley y luego dejados sin efecto por normas posteriores– disponibles de formación y prácticas.

Vinculados con los servicios de orientación se disponía en el marco de la ley, el diseño y ejecución de un programa de estadísticas e informaciones sobre el mundo del trabajo que debía coordinarse con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos e integrarse al Sistema Estadístico Nacional.

A través de Agencias Públicas de Colocación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, organizó un servicio que debía maximizar las búsquedas de empleo de los trabajadores y los requerimientos de las empresas en cuanto a las calificaciones requeridas. Esta intermediación en los mercados de trabajo se efectuó, mediante la organización de agencias territoriales distribuidas en las diferentes jurisdicciones provinciales del país. Entre las funciones asignadas estaban las de ayudar a las empresas en sus prácticas de selección de personal, en las formas de contratación disponibles, en los procesos de reconversión de sus plantillas de trabajo; y respecto de los trabajadores, informarles sobre las empresas que demandaban empleo acorde con su formación y experiencia. Además, debía informar sobre las oportunidades de capacitarse y orientarles en la búsqueda. El servicio adoleció de un adecuado registro de información que hiciese operativo el último aspecto, y de funcionarios con una preparación específica en las tareas que se les encomendaban.

Finalmente, reafirmando el papel prevalente que en materia de formación se le adjudicó al Ministerio de Trabajo se le encomienda, la confección en forma regular de un “Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional” (art. 5); aunque a fin de evitar desajuste y no desaprovechar esfuerzos se preveía la formación de algún mecanismo de coordinación interministerial, para “facilitar la aplicación de la ley”, asegurar una “fluida información”, adoptar “criterios comunes” y “una adecuada ejecución de las medidas”.

En los hechos dicho “Plan” no llegó a confeccionarse, quedando la norma en desuso y limitada a planes, proyectos y programas más bien sueltos e inorgánicos –que en algunos casos se detallan y describen–. De tal modo, la norma que avanzaba sobre las prescripciones de los instrumentos internacionales, al inaplicarse, tornó la práctica nacional en contradictoria con éstos (Rec. 150 B. Normas y Directrices en materia de formación profesional).

10.

PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN LOS NOVENTA

En las políticas de empleo que se llevaron adelante pueden agruparse, cuatro grandes grupos que se detallan muy brevemente a continuación: a) Programas de Empleo Transitorio (Plan trabajar; Plan de servicios comunitarios); b) Programas de capacitación (Proyecto joven, Proyecto micro-empresas, Proyecto imagen, Proyecto de capacitación para el empleo, Proyecto emprender, Proyecto aprender, Proyecto de crédito fiscal; c) Incentivos al empleo privado (forestar, modalidades promovidas de contratación de la ley 24.013 –Año 1991–, Reducción de contribuciones patronales); y, d) Políticas pasivas de empleo (Sistema de seguro de desempleo, instituido en la ley 24.013 –Año 1991–).

De ellos destacamos los que contienen aspectos vinculados a la formación profesional; y como los programas de capacitación desde el año 1991 fueron múltiples, se describen los principales:

1) El Proyecto joven: orientado a la inserción laboral de los jóvenes de ambos sexos, entre los 16 y 35 años, brindándoles la oportunidad de adquirir una capacitación específica y el desempeño de una pasantía. Los destinatarios eran los jóvenes de escasos recursos con insuficiencias educativas y carencia o insuficiencia de experiencias en puestos de trabajo. La experiencia cuenta con el financiamiento del BID y de aportes del Tesoro Nacional.

2) El Proyecto micro-empresas: dirigido a fomentar el desarrollo de formas de autoempleo y microemprendimientos de quienes se habían visto afectados por los procesos de reestructuración –públicas y privadas–. Tenía como destinatarios a quienes contando con recursos e ideas innovadoras, requerían también asistencia para llevarlas adelante. Se financió con aportes del BID y del Tesoro Nacional.

3) El Proyecto imagen: que se proponía como objetivo el fortalecimiento de las condiciones de la búsqueda de un empleo, proveyendo, a quien lo hacía, una orientación básica sobre los modos más eficientes de llevarla a cabo a quienes habían sido desplazados por procesos de ajuste en los ámbitos privados o públicos. Aquí el colectivo de sujetos que se tenía como destinatarios eran quienes no contaban con niveles educativos adecuados. Se financió a través del BID y del Tesoro Nacional.

4) Proyecto de capacitación para el empleo: en el que se planteaba el objetivo de contribuir mediante la capacitación laboral a la inserción en la economía formal de trabajadores mayores a 25 años. Si bien tenía carácter universal, se privilegiaba

ba a las mujeres sin empleo con dificultades para acceder a él, y a los discapacitados. Se financió con partidas del Fondo Nacional de Empleo.

5) Proyecto emprender: se intentaba la implementación de nuevos emprendimientos mediante una capacitación inicial. Se dirigía tanto a las empresas como a los trabajadores; y, respecto de las primeras, que fueran de reciente conformación o se encontrasen en un proceso de expansión. Se financió con recursos del Fondo Nacional de Empleo.

6) Proyecto aprender: con la finalidad de proveer de un entrenamiento y una experiencia laboral, fomentando las contrataciones de jóvenes por medio del contrato de aprendizaje. Se dirigía a aquellos que tenían entre 18 y 25 años que se hallaban en situación de desempleo. Se requería una inscripción de las empresas en el Ministerio de Trabajo, y se financió con recursos del Fondo Nacional de Empleo.

7) Proyecto de crédito fiscal para empresas: el objetivo del programa es incentivar la capacitación mediante exoneraciones fiscales que benefician a las empresas que brindan capacitación. Se expiden certificados de cancelación de deuda que son créditos deducibles de los pagos de impuestos que recauda la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos).

8) Talleres protegidos de producción: Se dirige al colectivo de las personas con discapacidad. Se financia con recursos que provienen de multas previstas en la Ley 24.452, de Cheques, y que son recaudados por el Banco Central.

9) Experiencia piloto de la metodología de formación flexible para pequeños y medianos microempresarios: Intenta contribuir a la formación de los microempresarios, es un proyecto que tiene –entre un conjunto de acciones previstas– que brindar apoyo y capacitación de manera integral. Se financia con aportes del Fondo Nacional de Empleo y la Secretaría de Trabajo de la Provincia de Neuquén.

10) Capacitación ocupacional: Este programa procuraba la integración de desocupados en empresas privadas mediante capacitación y se financió con recursos del Fondo Nacional de Empleo.

11) Capacitación sectorial: Se procura la adaptabilidad de la mano de obra desocupada a las fluctuaciones del mercado de trabajo, mediante la recalificación. Se dirige a desocupados de larga duración. Se financia con recursos del Fondo Nacional de Empleo.

Se colige que hubo un sinnúmero de “programas sueltos” y no una política de formación general que se desagregaba en función de situaciones específicas. Desde ya debe señalarse que no es el modo sugerido en las normas internacionales que promueven de modo señalado una estrategia global con adaptaciones y especificaciones en función de las diversas particularidades.

#### 11. RECURSOS ASIGNADOS POR EL ESTADO A LAS POLÍTICAS SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

Descripto el marco normativo e institucional es menester hacer referencias a los medios, modos y técnicas utilizadas para financiar las políticas y programas. Es que es inicuo un generoso marco político o legal sin los recursos adecuados para hacer eficaces los objetivos y fines perseguidos. Es casi unánime el criterio y la percepción, en la mayoría de las fuentes consultadas, de considerar que la escasez de partidas y fondos han sido una constante en la última década. Así, mientras se avanzaba en la formulación de ambiciosos proyectos y se incorporaban novedosos instrumentos, en forma simultánea se retrocedía en la importancia de las sumas previstas para atenderlos.

La Ley de Empleo instituyó el Fondo Nacional de Empleo (art. 143) con destino afectado a lo expresamente previsto en la ley en materia de los programas, servicios y acciones indicados en ella. Destaca el incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo y la orientación profesional.

Los recursos provienen de fuentes diversas: contribuciones patronales (1,5% de las remuneraciones pagadas), partidas del presupuesto nacional, donaciones, fondos de cooperación internacional, aportes estatales, rentas de fondos de inversión. El Fondo Nacional de Empleo tiene una cuenta especial, dentro del ámbito administrativo del Ministerio de Trabajo que es el que lo administra, sujeto al contralor de una comisión bicameral –tres senadores y tres diputados– que goza de amplias facultades de requerimiento informativo sobre la ejecución de la ley.

La insuficiencia de los montos –como ya se anticipara– que se destinan a la educación y a la formación profesional, tanto los que asigna el Estado como los que provienen del Sector privado, se expresan muy claramente en algunos índices:

#### **PROGRAMA AÑO 1997**

	(MONTOS EN PESOS)	CURSOS	BENEFICIARIOS
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN	19.445.077	1.070	19.086
PROYECTO JOVEN	15.700.000	642	11.147
PROYECTO MICROEMPRESAS	5.466.370	227	4.083
PROYECTO IMAGEN	1.167.760	1.381	1.381
TOTALES	41.779.207	3.320	35.697

**PROGRAMA AÑO 1998**

	(MONTOS EN PESOS)	CURSOS	BENEFICIARIOS
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN	22.472.999	1.095	23.552
PROYECTO JOVEN			
PROYECTO MICROEMPRESAS			
PROYECTO IMAGEN			
TOTALES	22.472.999	1.095	23.552

**PROGRAMA AÑO 1999**

	(MONTO EN PESOS)	CURSOS	BENEFICIARIOS
PROGRAMA DE	8.616.535	353	8.613

CAPACITACIÓN			
PROYECTO JOVEN	21.917.940	900	17.436
PROYECTO MICROEMPRESAS			
PROYECTO IMAGEN			
TOTALES	30.534.475	1.253	26.049

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación.

Seguramente por ello es escasa la incidencia que en los mercados de trabajo han tenido y aún exhiben, las leyes, las políticas y prácticas concretas que se vinculan con el desarrollo de los recursos humanos.

## 12. FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO. EL INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el ámbito de la Administración Pública, la formación profesional depende básicamente de la Secretaría de la Función Pública, que se encuadra dentro del organigrama del Poder Ejecutivo. En su ámbito funciona, a su vez, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), creado en 1973 por el Decreto Ley 20.173, que es administrado por un directorio bajo la presidencia del Secretario de la Función Pública. Entre las funciones que el Estatuto le asigna en el art. 2 figura la de "entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos del Sector Público", que debe también actuar en las tareas de actualización y perfeccionamiento de los conocimientos de los funcionarios públicos, y aprobar en forma previa todo plan de formación y capacitación que se implemente en el ámbito de la administración pública (arts. 8 y 11).

A partir de mediados de los ochenta, las actividades del INAP se focalizaron en ocho programas vinculados a la capacitación y la formación profesional: 1) Desarrollo gerencial; 2) Formación de consultores públicos; 3) Apoyo a proyectos prioritarios del gobierno; 4) Formación de investigadores administrativos; 5) Formación para la carrera administrativa; 6) Asistencia técnica a la capacitación; 7) Perfeccionamiento de profesionales; y, 8) Cooperación y Asistencia técnica. En el año 1988 se creó el Centro de Capacitación en Informática y el Programa de Administradores Gubernamentales, con inspiración en la Escuela Nacional de Administración de Francia.

El Decreto 648/91 dio origen a la Dirección Nacional de Formación Superior, a la que se adjudicó la tarea de formar y capacitar a los dirigentes y a los niveles directivos y de gerencia de la administración federal. Se adicionó a la Dirección Nacional de Capacitación, que ya funcionaba, pero que cumplía igual tarea para los agentes de niveles operativos e intermedios.

En los noventa, a partir del proceso de ajuste estructural que se produjo en el ámbito público y la implementación del nuevo régimen del SINAPA –que relaciona carrera administrativa y capacitación de modo muy estrecho–, el INAP cumplió una labor de formación de los recursos humanos muy intensa que no se limitó a los agentes comprendidos en aquel régimen.

Las principales áreas y sistemas de atención de la formación y capacitación profesional en el marco de los agentes del Estado son:

a) *SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN*, para atender básicamente demandas provenientes de la estructura administrativa federal, que es atendido por la Dirección Nacional de Capacitación, para niveles intermedios y básicos. Entre las funciones que le adjudica el Decreto 648/91 figura la de llevar adelante la integración de las diferentes acciones de capacitación que lleva adelante el Estado, coordinarlas, y participar en la elaboración de los diseños curriculares.

El Sistema Nacional de Capacitación, creado en 1994, es concebido como “el conjunto de las actividades formales y no formales de capacitación orientadas a la elevación de las capacidades morales y operacionales del personal al servicio de la Administración Pública Nacional, al cumplimiento de los objetivos enunciados en el dec. 993/91, y sus modificatorios, y a la satisfacción de las exigencias de capacitación para la promoción de grado de los agentes comprendidos en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa” (Resolución 105 del INAP). En la decisión que lo crea se indican los programas mediante los que se promoverían los objetivos: 1) Alta gerencia pública; 2) Formación superior; 3) Entrenamiento laboral; 4) Extensión.

b) *SISTEMA FEDERAL DE CAPACITACIÓN*, creado en el año 1990, tuvo un desarrollo en aspectos vinculados a las tecnologías de gestión en dichos ámbitos.

c) *PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL*, creado en 1989, para atender las demandas de las estructuras administrativas municipales, mediante: coordinación y planificación de acciones y programas de capacitación; ser centro de intercambio de ideas de políticas de formación en el ámbito municipal; informar de los proyectos y líneas de créditos de los organismos internacionales disponibles para dichos fines; proveer de capacitadores cuando les fuera solicitado; brindar avales estatales para becas y activi-



dades vinculadas a la capacitación y formación de agentes municipales en el exterior, etc. A éste le sucedió el Programa de Fortalecimiento Municipal, que fue implementado a partir de 1991 con alcances y objetivos similares.

#### **12.1. Sistema nacional de la profesión administrativa (SINAPA)**

El Decreto 993/91, crea en el ámbito del empleo público un Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que es aplicado en el ámbito de la administración desde el año 1992, abarcando en su normativa aproximadamente a 40.000 agentes de la estructura gubernamental, estando excluidos el personal militar, el de seguridad, los docentes, los diplomáticos y algunos sectores con estatutos particulares.

También en 1992, la Ley 24.629 de Reforma del Estado, dispuso en el art. 9 la creación de un Fondo de reconversión laboral del sector público, con finalidad manifiesta de atender la situación de los agentes que se desvinculaban de él. Así se preveía capacitar, ayudar con asistencia técnica, incentivar la formación de microemprendimientos y formas de asociación.

Respecto del SINAPA: entre múltiples asuntos que son objeto de tratamiento jurídico, se dispone la obligatoriedad por parte de los agentes (encuadrados en una “carrera vertical” de 6 niveles: A, B, C, D, E, F que, a su vez, se desagrega en una “carrera horizontal” que se fija en números: 0, 1, 2....) de concurrir a los programas de capacitación que se implementen como requisito para modificar su status jurídico y las posibilidades de ascenso.

A este marco se añade la reforma a la Constitución Nacional, de 1994, a la que se ha hecho referencia, que dispone: “El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes”.

Luego de un reencasillamiento de los planteles en las categorías previstas en el SINAPA y de la instauración de un régimen especial para los funcionarios de puestos ejecutivos que reguló el Decreto 994/91 (incluyendo a directores, subdirectores y coordinadores nacionales) quedaron establecidos dos modos básicos de selección íntimamente relacionados con la formación y la capacitación de los agentes. Para el primer grupo, a través de procesos de selección generales – participan sólo agentes de planta– o abiertos –cualquier ciudadano; y los segundos, mediante concursos públicos. Para todos los casos es imprescindible acreditar el cumplimiento de requisitos de capacitación y desempeño que son provistos de acuerdo al sistema ya descripto.

En términos cuantitativos es ilustrativo examinar las cantidades de cursos y de los agentes que han egresado del Programa de formación superior a partir del año 1994:

FORMACIÓN SUPERIOR	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
CURSOS	206	272	214	291	216	1.199
EGRESADOS	4.581	4.844	5.264	8.470	8.270	31.429
EGRESO MEDIO POR CURSO	22.20	17.80	24.60	29.10	38.30	26.20

Fuente: DIEI-INAP

Y, del Programa de entrenamiento laboral, también desde el año 1994:

Entrenamiento Laboral	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Cursos	215	320	336	343	256	1.470
Egresados	4.841	8.064	9.291	9.667	7.939	39.802
Egresos medios por curso	22.10	25.20	27.20	28.20	31.00	27.10

Fuente: DIEI-INAP.

También del Programa de actualización en gestión pública que desde 1994 indica:

CURSOS	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Egresados	0	7.951	10.131	7.219	12.998	38.299
Cursos	0	696	600	507	790	2.593
Promedio por curso	0	11.40	16.90	14.20	16.50	14.80

Fuente: DIEI-INAP

El programa de capacitación en informática desde 1994 muestra:

CURSOS	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Egresados	0	6.659	6.513	6.405	7.202	26.779

*El convenio 142 en Argentina, Paraguay y Uruguay*

Cursos	0	634	467	485	574	2.160
Promedio por curso	0	10.50	13.95	13.21	12.55	12.40

Fuente: DIEI-INAP

El programa de Capacitación especial para agentes con algún tipo de discapacidad se implementó en el año 1995, con la finalidad de brindar formación profesional a los agentes discapacitados. Se les ofrecieron cursos de informática y mecanografía; idiomas; entrenamiento laboral específico; complementos pedagógicos para finalizar el ciclo secundario; materiales en braille, etc.. El siguiente cuadro resume la evolución:

CURSOS	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Egresados	0	205	739	40	57	1.041
Cursos	0	13	69	7	5	94
Promedio egresados	0.00	15.80	10.70	5.70	11.40	11.10

Fuente: DIEI-INAP

Finalmente, para evaluar el porcentaje de formación y capacitación que se impartió respecto del total de agentes según el nivel del escalafón es útil el siguiente cuadro:

NIVEL	1995	1996	1997	1998
A	11.70	11.40	9.40	7.50
B	25.50	21.20	18.30	13.90
C	83.80	61.00	60.70	74.20
D	72.10	57.10	60.60	69.20
E	59.70	46.30	47.10	61.50
F	54.70	41.90	38.80	56.00
TOTAL	66.30	50.90	51.90	61.50

Fuente: DIEI-INAP

En el Sector público hubo por tanto un esfuerzo por lo menos verificable en términos numéricos por formar y capacitar a los agentes. Habría que verificar los aspectos cualitativos de las políticas y programas aplicados.

## **12.2. Ley marco para el empleo público**

En setiembre de 1999, se sancionó la Ley 25.164, una norma marco para sustituir el régimen vigente de regulación del empleo público. Por su carácter debe ser reglamentada en el plazo de 180 días, y un conjunto de sus cláusulas han quedado supeditadas a la negociación colectiva; por ello, el anterior sistema básicamente regido por la ley 22.140 y sus cinco modificaciones (Leyes 24.150; 22.251; 17.409; 20.239 y 20.464) continúa en vigencia hasta que su espacio normativo sea suplantado de acuerdo al marco que establece la nueva ley. Sin perjuicio de ello efectuamos una breve reseña de las pautas contenidas en ella que se vinculan a la formación profesional, porque son el antecedente inmediato del próximo ordenamiento jurídico laboral del ámbito estatal.

Ya al definir el tipo de vínculo jurídico de la relación de empleo público se alude respecto de la carrera administrativa y las condiciones de promoción y avance que se tendrán en consideración “las condiciones de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera” (art. 8).

Para las hipótesis de supresión de organismos, dependencias o función asignada se indica que la reglamentación deberá prever en el marco de medidas de reestructuración, acciones de reconversión laboral para ocupar otros puestos dentro de la administración (art. 11).

Entre los derechos que se reconocen a los trabajadores se encuentra el de la “capacitación permanente” (art. 16 inc. c), que es también una forma de adquirir la estabilidad en el empleo, puesto que ésta se supedita al cumplimiento de requisitos, uno de los cuales es “aprobar las actividades de formación profesional que se establezcan” (art. 17 inc. a).

Finalmente, se faculta al Poder Ejecutivo a crear un “Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral”, con el objetivo de capacitar, recalificar y todo otro tipo de acción, a fin de “facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna” (arts. 43 y 44).

Como se advierte, quedan sentadas directivas concretas que, a grandes rasgos, ratifican el marco anterior –aunque vigente en forma precaria en lo atinente a la formación y a la capacitación profesional–. Hay que destacar que ahora se lo hace por vía legislativa, al reunir en la norma marco una serie de principios que venían dispersos en disposiciones de distinto origen.

13. .... LA  
FORMACIÓN PROFESIONAL Y LAS INSTANCIAS TRIPARTITAS

Hay, tanto en el Convenio núm. 142 como en la Recomendación núm. 150, sobre el desarrollo de recursos humanos, pautas muy concretas y recurrentes sobre el tripartismo en materia de formación y orientación profesional. Es el artículo 4 del primer instrumento el que indica el deber de contar en los momentos en que se establecen y diseñan políticas y programas de formación profesional, con la colaboración de las organizaciones de trabajadores y empleadores, también de otros actores y organismos conforme a las diversas prácticas nacionales.

Además, la Recomendación núm. 150 avanza aún más al indicar que la participación debería también tener acogida en las instituciones de gestión de las instituciones públicas de formación profesional, incluyendo su creación, administración e inspección (Punto XII, apartado 69).

Tanto la Ley Federal de Educación (LFE) como la Ley de Empleo (LE) recogen aquellas directrices en una serie de normas: la primera, al indicar como objetivo de la ley el “implementar mecanismos de participación tripartita y federal” en la toma de decisiones –se refiere entre otros temas a la formación profesional–; la segunda, al crear el Consejo Nacional del empleo, la productividad y el salario, mínimo, vital y móvil, que se integra con representación de trabajadores y de empleadores, bajo la presidencia de un funcionario del Ministerio de Trabajo y que, entre otras atribuciones tiene la de “formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional (art. 135, inc. f) y la de constituir las comisiones técnicas tripartitas en los sectores en reconversión a las que se ha hecho mención.

Además ya se ha hecho referencia a uno de los dos consejos consultivos del Consejo Federal de Cultura y Educación: el Consejo Económico Social, en el que están representados los sectores productivos de la industria y de los servicios, la Confederación General del Trabajo (central de trabajadores de tercer grado) y el Consejo Interuniversitario Nacional (art. 58), que se corresponde con las atribuciones de las autoridades provinciales y municipales que deben promover la participación de las organizaciones de trabajadores de la educación en la mejora de la calidad de los servicios de educación (art. 59, inc. f).

Finalmente, a lo largo del informe se ha dado cuenta del modo en que la legislación argentina intenta que la negociación colectiva sea una de las herramientas que formalice los medios para brindar formación profesional. La forma en que se estimula la negociación no es el objeto de este trabajo, pero debe señalarse que los resultados de la negociación colectiva de la última década no admiten gran-

des márgenes de optimismo: hubo una gran cantidad de convenios colectivos en que se incluyeron normas sobre ella –marcando una diferencia notable sobre las negociaciones de rondas anteriores, pero el grado de desarrollo y efectividad no parecen ser óptimos y, por ello, su efectividad puede calificarse como muy limitada.

Como síntesis valorativa: hay un marco generoso de participación “posible” que o bien no ha sido ejercido o que lo ha sido en modo insuficiente. Hubo una falta de asunción de la importancia de la cuestión por parte de algunos de los actores sociales al máximo nivel –luego se describirán experiencias agregadas o de nivel sectorial de sumo interés–, por un lado; y, por el otro, el Estado no parece haber tenido convicción en promover y estimular eficazmente lo que en la letra escribía con singular énfasis.

### **13.1. Los centros de formación profesional y los acuerdos con el INET**

Como se apuntara en el Capítulo 6, con la creación del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) se abrió un canal de vinculación y coordinación en el ámbito de la formación profesional; ello es así puesto que dicho organismo realizó una práctica activa de acuerdos de diversa estructura que involucraron a organizaciones sindicales, a las carteras de trabajo, educación y economía, a cámaras empresariales y, en algunos casos a fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

Como experiencias tripartitas de diseño e implementación en materia de formación profesional éstas se vincularon con la existencia de un Foro sindical que se había constituido con el fin de realizar acciones de capacitación, formación, investigación, orientación en el marco de las medidas de acción sindical y fines de los gremios, allí se encuentra un conjunto de 22 organizaciones sindicales de primera magnitud de la Argentina: ADEF, DAICO-ADIE, AMET, FAECYS, FATSA, FOETRA, LUZ Y FUERZA, SADOP, SEC, SEEN, SGBATOS, SMATA, SUTECBA, SUTERH, UDA, UOCRA, UOMRA, UTGRA; y otros gremios que no incorporados a dicha instancia formal también han participado: AB, ADEGI, AOT, ASIMRA, COEMA, SECASFI, SOESGYPE, STIA, SUPE, SUTEP, UPCN, UTI, UTICRA, FATIDA, entre los más representativos. Representados como se advierte el sector de la metalmecánica, la construcción, las comunicaciones, los gráficos, los gastronómicos, los docentes, el comercio, los frigoríficos de carnes, los servicios públicos, la banca y el seguro, los textiles, la sanidad, los porteros, los agentes estatales puede vislumbrarse la importancia del fenómeno a niveles inferiores a los de centrales, sean empresariales o de trabajadores.

Una cantidad de proyectos se implementaron a través de los Centros de formación profesional, que funcionan –básicamente– con docentes que remunera el

Estado y equipamiento, instrumentos e insumos que proporcionan los sindicatos —en el caso de que sean los que administran el centro—. En 1999 había en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, 25 Centros de formación profesional —quince de los cuales eran gestionados por organizaciones gremiales de trabajadores—, en otras jurisdicciones del país la proporción era similar.

Además, para el tratamiento de la formación profesional se ha constituido un Foro tripartito general que integran: Confederación General del Trabajo (CGT); Unión Industrial Argentina (UIA); Ministerio de Cultura y Educación, INET, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. En ella se han constituido, a su vez, diversos foros sectoriales: Foro sectorial metalmecánico autopartista; Foro sectorial turismo: Hotelería-gastronomía y el Foro sectorial construcción. Esta instancia que lleva adelante experiencias piloto de certificación de competencias ha producido algunos documentos de trabajo que auguran un futuro del máximo interés.

#### 14. UN CASO PARTICULAR: LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Sancionada por la Convención Constituyente de la ciudad de Buenos Aires, el 1º de Octubre de 1996, incluye un conjunto de normas que se vinculan con el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975.

Un primer grupo de cuestiones es tratado en el Capítulo Tercero sobre Educación, que indica como responsabilidad de la ciudad “la formación y perfeccionamiento de los docentes para asegurar su idoneidad y jerarquización profesional...” (art. 24). El segundo grupo, en el mismo artículo, al indicar específicamente:

“Fomenta la vinculación de la educación con el sistema productivo, capacitando para la inserción y reinserción laboral. Tiende a formar personas con conciencia crítica y capacidad de respuesta ante los cambios científicos, tecnológicos y productivos”.

Hay en las dos transcripciones elementos que permiten advertir la vinculación que se establece —en perfecta armonía con las disposiciones del Convenio sobre desarrollo de recursos humanos, 1975—, entre el sistema educativo en general y el sistema productivo a partir de la capacitación, ya sea para insertarse o para reinserirse en el mundo del trabajo.

En los derechos vinculados a las actividades creadoras (art. 32), hay una clara referencia al tema, al indicar que se “promueve la capacitación profesional de los agentes culturales”.

Finalmente, en el Capítulo dedicado al “Trabajo y seguridad social”, luego de señalar que la ciudad “se atiene a los convenios ratificados y considera las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo”, postula que ella “provee la formación profesional y cultural de los trabajadores”; y, en cuanto al régimen de los trabajadores públicos se asegura la “estabilidad y capacitación de sus agentes”.

La referencia “in extenso” a la nueva Constitución –que se incorpora al conjunto de las otras 23 provinciales– se efectúa para mostrar el grado de relevancia que se le asigna, en el nuevo diseño constitucional, a la formación y a la capacitación profesional en las políticas públicas, de una de las unidades administrativas más importantes del país.

15. LA PROTECCIÓN DE LOS DISCAPACITADOS: LA LEY 22.431  
EL CONVENIO 159, SOBRE LA READAPTACIÓN PROFESIONAL  
Y EL EMPLEO (PERSONAS INVÁLIDAS)

La ley 22.431, que establece un “Sistema de protección integral de los discapacitados”, ha sido sancionada en 1981 y se la ha modificado en varios aspectos en 1994.

La norma define como discapacitado a “toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que con relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral” (art. 2). Si bien la definición es más amplia que la contenida en el convenio y este se refiere al “inválido”, aquella evidentemente abarca y supera el campo de actuación al que, por ser una norma integral, se pretende abarcar.

La discapacidad se acredita en su naturaleza y grado, mediante un examen que realiza la Secretaría de Estado de Salud Pública, que incluye las “posibilidades de rehabilitación del afectado” y, “teniendo en cuenta la personalidad y antecedentes del afectado, qué tipo de actividad laboral o profesional puede desempeñar” (art. 3).

Como obligación estatal dispone, la “rehabilitación integral, entendida como el desarrollo de las capacidades de la persona discapacitada” y, “la formación labo-



ral o profesional” (art. 4, incs. a y b). El capítulo II “Trabajo y Educación”, dispone la obligatoriedad de emplear a por lo menos el 4% de las plantillas de la administración central, de los organismos descentralizados, autárquicos y de empresas estatales y no estatales que presten servicios públicos, con personal discapacitado. El Ministerio de Trabajo es el que autoriza y fiscaliza el cumplimiento de la norma y se prevé la igualdad de derechos laborales.

Otra obligación estatal consiste en “otorgar concesiones, espacios para pequeños comercios en toda sede administrativa” que se amplía al ámbito privado, cuando éste sea el prestatario de un servicio público” (art. 11); la ley 24.308 (1994) en el artículo 17 impone al Ministerio de Trabajo “dictar cursos para los aspirantes a instalar pequeños comercios, respecto de sus técnicas de explotación y administración”, para lo cual le obliga a llevar un registro de concesionarios, de aspirantes y de los lugares disponibles.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo tiene como obligación la de promover “la creación de talleres protegidos de producción” y la de apoyar “la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio”.

Al Ministerio de Cultura y Educación se le asigna el integrarlos plenamente al sistema educativo, y en lo que concierne a este estudio “crear centros de evaluación y orientación vocacional para los educandos discapacitados” y “coordinar con las autoridades competentes las derivaciones de los educandos discapacitados a tareas competitivas o a talleres protegidos” (art. 13).

## 16. CONCLUSIONES

Para concluir se formulan una serie de conclusiones generales sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo en la República Argentina, haciendo particular hincapié en la situación a la luz del Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 150.

16.1. Hay una falta de coordinación o complementación entre el Sistema educativo y los ámbitos que gestiona la autoridad administrativa del trabajo en los aspectos vinculados a la formación profesional. La disfunción apuntada podría corregirse con el marco legislativo actual, que permite adecuadamente coordinar las diversas modalidades de políticas y programas en dicha materia. Sería de sumo provecho que se explorasen con decisión política firme las formas de poner en práctica las experiencias de trabajo compartido y coordinado en la materia a través de las carteras del Poder Ejecutivo involucradas.

Se lograría una optimización en el manejo de los recursos disponibles y además se garantizaría una “política global o general” más consistente y, seguramente, más duradera. Además sería una excelente ocasión de integrar las acciones que se promueven sobre los sectores especiales, que aparecen absolutamente divorciados de una estrategia de alcance amplio.

16.2. No aparecen prácticas consolidadas –como fenómeno cultural– en las empresas sobre formación y capacitación profesional. Por ello deberían estimularse la negociación colectiva y programas específicos que alienten al sector productivo a participar en las instancias tripartitas de diseño e implementación que prevén tanto las normas internacionales como las del ordenamiento nacional.

16.3. En materia legislativa hay un notable aumento de normas sobre la formación profesional. Sin embargo, la existencia de un marco amplio no se ha visto expresada en términos de realizaciones concretas. La incorporación de una norma en la propia Constitución Nacional, permite, por lo menos a modo de hipótesis, conjeturar que en los próximos años habrá desarrollos más extensos, tanto en el ámbito nacional como en el de las jurisdicciones provinciales, para asegurar objetivos y propósitos relacionados con los recursos humanos.

16.4. La cuestión de la educación en general, como la formación y capacitación profesional en particular han adquirido en la República Argentina, de modo muy marcado, un espacio en los debates públicos sobre las políticas encaminadas a mejorar los estándares de funcionamiento de la economía. Así es que cuando se reflexiona sobre el modo, instrumentos y características de los programas dirigidos a proveer mayor competitividad y productividad del sistema productivo no permanecen ausentes, en ninguno de ellos, referencias a aquellos aspectos. Desde esta óptica, el cumplimiento de las normas internacionales encuentra un escenario más propicio para cumplir sus metas y postulados.

16.5. En Argentina aparece –en el nivel de desarrollo inorgánico ya mencionado– una participación muy activa de los actores sociales en el diseño e implementación de programas continuos de orientación y formación profesional. Pero si bien se constata una presencia importante del sector de los trabajadores no aparece en la misma forma el círculo productivo y, en buena medida, las instancias de participación o tripartismo presentan ausencias gubernamentales –alguna de las carteras involucradas educación, trabajo, economía, etc.– que dificultan el provecho de la práctica que se promueve.

16.6. En la última década hay una fuerte promoción estatal de la negociación colectiva de los aspectos directamente vinculados a la orientación, la capacitación y la formación profesional: Ley de Empleo; Ley de Concursos y quiebras;

Ley de Pequeñas y medianas empresas; Ley de Modificación de la Ley de contrato de trabajo; Ley de flexibilidad laboral; Ley de Prevención de riesgos del trabajo. La delegación al ámbito de la negociación colectiva, por parte del Estado no se ha visto coronada por resultados satisfactorios, quizá habría que actuar –para modificar los resultados prácticos– con una batería de medidas complementarias, como: estímulo a través de la participación de funcionarios con formación específica en la materia, mientras se desarrollan las negociaciones colectivas; formas de promoción indirecta otorgando beneficios a quienes pacten cláusulas sobre la materia; integrar a funcionarios del área de educación en las discusiones paritarias de alcance nacional, podrían ser medidas complementarias a las ya incorporadas en la legislación vigente.

16.7. Con las modificaciones introducidas en la Constitución Nacional en la Reforma del año 1994, la Formación Profesional se ha consolidado como un derecho –ahora del más alto nivel en el sistema jurídico del país– de los trabajadores. Esta circunstancia permite utilizar los mecanismos de control de constitucionalidad –por acción u omisión– por parte de sujetos individuales –los propios trabajadores– y colectivos –los sindicatos– en representación del grupo, y reforzar, en consecuencia, las formas en que se procure realizar en la práctica, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas del país, una serie de políticas y programas de formación orientados al empleo.

16.8. La formación profesional, desde la perspectiva jurídica, ha sufrido un notable cambio. Actualmente constituye: un derecho subjetivo individual de los trabajadores frente a los empleadores, y también frente a las Aseguradoras de riesgos del trabajo –aunque en el acotado límite de la seguridad e higiene en el trabajo–; y, es también un derecho colectivo de las organizaciones sindicales frente al Estado y a los empleadores.

16.9. En la negociación colectiva de los últimos diez años –1990-1999–, se aprecia una notable cantidad de normas vinculadas a la formación y capacitación profesional, aunque en términos operativos, la manera en que están diseñadas autorizan a suponer que no serán efectivas.

16.10. En cuanto a las cuestiones económicas –si bien las normas internacionales no se refieren a ellas– hay que apuntar que, en Argentina, los recursos que en términos globales se asignan tanto a la educación en general como a la formación profesional en especial, tomando en consideración los que provienen del Estado, como los del sector privado no son significativos en relación a las posibilidades de la estructura económica del país, y las necesidades detectadas o promovidas desde la legislación de la última década. En tal sentido, hay una

evidente contradicción entre lo que se promociona y los recursos asignados para asegurar la realización de los fines perseguidos.

16.11. Se aprecia un papel relevante de la cartera de trabajo en la implementación de las políticas sobre orientación y formación profesional, coexistiendo con de educación y cultura donde tradicionalmente éstas se gestionaban. Pero esta mayor preponderancia, no alcanza ni se acerca a los postulados de las normas internacionales sobre la necesidad de realizar programas completos y coordinados; por el contrario, se han realizado una variopinta cantidad de programas sueltos –algunos de notable factura y otros de inexplicable pobreza, tanto en su concepción como en sus fines–. La falta de “estrategia” en formación y empleo, conforme a la terminología de las normas internacionales, priva de efectos posibles en términos globales de muchos de los emprendimientos que se llevaron a cabo en la última década.

16.12. Hay, desde la perspectiva jurídica, una carencia de sistematicidad y ordenamiento general de la materia, que si bien ha tenido amplia recepción en el ordenamiento, lo ha sido a través de normas de diferente signo y grado de eficacia, siendo el tipo de disposiciones predominantemente declarativas. Un acabado cumplimiento de las prescripciones supranacionales exigiría especificaciones más rigurosas y efectos jurídicos sobre los incumplimientos establecidos de manera más precisa.

16.13. Son escasas las medidas adoptadas respecto de grupos especiales de población; en este sentido, una vez más, se advierte la falta de una estrategia general de las políticas de recursos humanos. Los programas sueltos son para los grupos especiales de diverso tipo, pero insuficientes y no coordinados; en particular hay notables carencias en materia de género, de discapacitados y de la población indígena.

16.14. Para finalizar, el problema de la formación y el empleo podría tener en la Argentina algún resultado satisfactorio si se diese un cumplimiento más ajustado a las pautas, objetivos y sugerencias que vienen incluidas en las normas internacionales. Podrían alcanzarse resultados importantes en términos cualitativos si se estableciese una estrategia en el marco del ya previsto “Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional” conforme a los valores promovidos desde la Organización Internacional del Trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- 1) GALLART, María Antonia; *Formación, educación y desempleo en la Argentina*, en "Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 1995, pág. 255.
- 2) Anuario Estadístico de la República Argentina 1998, INDEC.
- 3) ANTOKOLETZ, Daniel; *Derecho del Trabajo y Previsión Social*, Tomo 1, Buenos Aires, Editorial Kraft, 1953, pág. 271 y sgts.
- 4) Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina, *Mujeres en el mercado laboral en Argentina*, Buenos Aires, 1999.
- 5) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Argentina, *Documentos para la Tercera Etapa de la Modernización Laboral*, Junio de 1997.
- 6) RECALDE, Héctor Pedro; *Política Laboral 1989-1995*, Buenos Aires. 1996.
- 7) Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2º Semestre de 1995.
- 8) Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1er. Semestre de 1996.
- 9) Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2º Semestre de 1996.
- 10) Cuadernos del INCAPE N° 4; *Incape en el proceso de transformación educativa*; Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), Buenos Aires, 1996.
- 11) GALÍN, Pedro; *Políticas activas de empleo: Estructuras Administrativas*. MTSS, Proyecto OIT/PNUD, Dirección Nacional de Empleo, Buenos Aires, 1993.
- 12) RICCA, Sergio, *Introducción a los servicios del empleo*, OIT, 1995.
- 13) Cuadernos del Congreso Pedagógico; *Educación Popular hoy*, Eudeba, Buenos Aires, 1987.

- 14) HILLERT, Flora y otros; *El sistema educativo argentino. Antecedentes, formación y crisis*, Editorial Cartago, Buenos Aires, 1985.
- 15) ORSATTI, Alvaro y SAN ROMÁN, Eduardo; *Actividades del Sindicalismo Argentino en Educación Formal y Formación Profesional- Reseña Histórica y Situación en 1996*. Instituto de Investigaciones Arturo Jauretche de la CGTRA. Mimeo. 1997.
- 16) Panorama de la Seguridad Social; 2do. Trimestre de 1997, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.
- 17) Riesgos del Trabajo, Estadísticas sobre Siniestralidad laboral; Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.
- 18) Guía de Políticas, fascículo Nº 11 *Componentes de una política nacional de Empleo*, Cuadernos del Instituto de Programación de la Alianza.
- 19) Construyendo Ciudadanía; Equipo de Seguimiento Investigación y Propuesta, Estrategias de Seguimiento de los compromisos de El Cairo, Copenhague y Beijing.
- 20) Instituto Nacional de la Administración Pública; Memorias de Actividades, Buenos Aires, Argentina.
- 21) OIT, Estudio General: Desarrollo de los recursos humanos, orientación y formación profesionales, licencia pagada de estudios. Conferencia Internacional del Trabajo, 78 reunión, Ginebra 1991, Informe III (parte 4 B).
- 22) OIT, Estudio General sobre la Readaptación profesional y el empleo de Personas con incapacidades, Conferencia Internacional del Trabajo, 85 reunión, Ginebra 1998, Informe III (parte 4 B).
- 23) Foro Sindical por la Capacitación Integral y Permanente del Trabajador; "El Movimiento Obrero y la Formación Profesional: El foro Sindical: una propuesta para los nuevos desafíos". Con auspicio de OIT, AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y del INET (Instituto Nacional de Educación Tecnológica), Buenos Aires, Argentina, 1999.



## **PERSPECTIVAS DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO INTERNACIONAL DEL TRABAJO 142 POR PARAGUAY**

**RAMIRO BARBOZA**

**Sumario:** Introducción. SECCIÓN I: Distintas denominaciones. Cambios operados en el mundo. Convenios y recomendaciones de la OIT sobre formación profesional. Análisis del Convenio 142 y la Recomendación 150. SECCIÓN II: Análisis de la situación actual de la formación profesional. Ratificación de convenios de la OIT por Paraguay. Cuestiones jurídicas. La legislación laboral paraguaya y el Convenio 142 y la Recomendación 150 de la OIT. El derecho a la formación profesional en el Mercosur. Conclusiones. Razones por las cuales conviene ratificar el Convenio 142 de la OIT.

### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo intentará esbozar las razones que justifican la posibilidad de que la República del Paraguay ratifique el Convenio 142 de la OIT, analizando para el efecto, la legislación y las prácticas paraguayas en materia de formación profesional, a efectos de determinar las dificultades o las ventajas que tendría tal ratificación. A tal efecto, el estudio se divide en dos secciones, comprendiendo la primera, una precisión de la terminología utilizada respecto al tema; los cambios operados en el mundo; el análisis del Convenio y la Recomendación respectiva de la OIT. En la segunda, se hace un análisis de la situación de la Formación Profesional en el Paraguay; el mecanismo de ratificación de los convenios de la OIT; la Legislación laboral paraguaya y los Convenios 142 y la Recomendación 150 de la OIT; para finalmente, como conclusión, señalar las ventajas que traería aparejada la ratificación propuesta.



## SECCION I

### DISTINTAS DENOMINACIONES

La formación profesional ha recibido distintas denominaciones, tanto en el uso común como en el legal, donde se utilizan términos tales como; “Educación profesional”; “Enseñanza técnica”; “Orientación profesional”, etc. cuyos contornos conviene precisar previamente, a fin de ubicarnos convenientemente en toda esta temática.

Es así que suele entenderse por *Enseñanza Técnica*, la que persigue la preparación de los trabajadores, especialmente en actividades industriales, dosificada con los principios teóricos y las tareas prácticas, desde los procesos rudimentarios hasta la labor de un auténtico profesional. De acuerdo con la organización de cada país, con las oportunidades locales y con las profesionales, esa enseñanza ofrece un aspecto de mayor relieve pedagógico o de más característica aplicación laboral. En el primer caso, el que recibe la enseñanza es un alumno y no un aprendiz. El primero aprende y no produce; el segundo aprende mientras trabaja. Recibe aquél la enseñanza en una escuela profesional; en tanto que este otro se adiestra en un taller o fábrica, junto con trabajadores ya formados. En un supuesto se está ante el aprendizaje sin más; en el otro, ante un contrato de aprendizaje. (En este último sentido, nuestra ley laboral, en su artículo 116, establece: “Es obligatorio para empleadores, admitir en cada empresa, con más de 10 trabajadores, un aprendiz como mínimo. Tendrán preferencia para ser admitidos como aprendices los hijos de los trabajadores que prestan servicios en la empresa”).

La enseñanza técnica puede revestir también, en el aspecto formativo, una categoría superior, destinada a la formación de técnicos calificados, de equiparación incluso a los estudios universitarios; como ocurre con los ingenieros de las distintas especialidades en sus escuelas superiores o facultades. En general, este tipo de enseñanza se adscribe al sistema general de educación dependiente de los ministerios de educación.

La llamada *Orientación Profesional*, tanto en la enseñanza como en la aplicación laboral, apunta al descubrimiento de las aficiones y aptitudes del alumno o del que ha de desempeñar un oficio o escoger una profesión. Sometidos a reglas científicas de psicología para la elección y de método en la aplicación, se han establecido en algunos países- centros, institutos u otros organismos de orientación profesional.

Con tales instituciones se intenta, y se consigue con frecuencia, ayudar a la juventud en una certera elección profesional, donde las aptitudes encuentren adecuación, se progrese con rapidez y se cumpla el fin social de una obra útil. La orientación profesional comprende desde el consejo al niño, en sus primeros estudios, hasta la observación de las aficiones y de la capacidad para las diversas tareas, la información sobre ellas, la preparación adecuada para la ya escogida, la obtención de un empleo y el logro de una situación conveniente en él.

Finalmente, la *Formación Profesional* tiende a preparar a los trabajadores, capacitándolos para la ejecución del contrato de trabajo mediante estudios, métodos y procedimientos de carácter científico; se orienta y perfecciona a los trabajadores instruyéndolos, tanto teórica como prácticamente, para lograr su mejor formación técnica, adelantándose a la actividad profesional que corresponde. Se debe tener presente que esa formación está de acuerdo en cada caso con las modalidades propias de la actividad de que se trate, y con las circunstancias del desarrollo técnico y económico de cada país.

Según la acertada opinión de algunos autores, la “formación profesional” presenta las siguientes posibilidades: a) selección profesional, para determinar la profesión más adecuada para cada trabajador y el trabajador que conviene más a cada actividad; b) formación profesional obrera, que tiene por objeto la del oficial y del maestro industrial como elementos simples de trabajo; c) formación profesional artesana, cuyo objeto consiste en preparar al oficial y al maestro artesano como elementos complejos de trabajo; d) formación profesional del técnico industrial, para formar auxiliares calificados de los ingenieros; e) perfeccionamiento profesional, para mejorar la técnica y la psicofisiología del trabajo y los especiales conocimientos del trabajador.

A su vez, el Prof. BARBAGELATA dice: “Por formación profesional, que en el Preámbulo de la Constitución de la OIT -conforme a su redacción original- aparece aludida bajo la expresión enseñanza profesional y técnica y que algunas legislaciones prefieren referir empleando la palabra capacitación o aun la acumulación de las voces capacitación y adiestramiento, suelen entenderse diversas cosas”. A los efectos del presente artículo y atendiendo a las características que, conforme a un amplio acuerdo, se ha entendido que debería poseer tal formación, asociada con una adecuada orientación, puede definírsela, en los términos de la Recomendación 150, como la que tiene por centro “descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual y colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social e influir sobre ellos”. (BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *La Formación Profesional en los Instrumentos Constitutivos de la OIT y en el*

*Sistema de Normas internacionales del trabajo*, en Rev. Derecho Laboral, Enero - Junio 1994. Págs. 23- 24).

La legislación paraguaya parece aceptar ambas denominaciones cuando el Código del Trabajo vigente utiliza la expresión “Educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes” (arts. 15 y 16), quedando a cargo del Estado brindar dicho servicio a los trabajadores. En 1971 se crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional - SNPP, a través de la ley 253/71, como entidad dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, encargada de organizar, promover y desarrollar la formación profesional de los trabajadores, atendiendo a la política ocupacional del gobierno y al proceso de desarrollo nacional. Por otra parte, y por el contrario, la Constitución Nacional de 1992, habla de la “Formación Profesional” de los recursos humanos, también a cargo del Estado en su artículo 87, pudiendo observarse la dualidad de expresiones para hacer referencia a un mismo tema.

#### CAMBIOS OPERADOS EN EL MUNDO

En el marco de los numerosos cambios operados en la economía mundial a partir del “shock” petrolero de 1973 y que siguió con la intensificación de la competencia internacional en los mercados de productos en los años 80, aparte de la flexibilidad laboral y la globalización se ha notado, principalmente en los países industrializados, la tendencia del mercado a valorizar cada vez más las cualidades y la diversidad de productos así como la ausencia de defectos, generando la incorporación de nuevas tecnologías en equipo o gestión, y haciendo crecer la convicción, en el ámbito empresarial, de que la existencia de trabajadores competentes y comprometidos es un factor imprescindible de alta competitividad. Por tanto, surge el reconocimiento creciente de la importancia del factor humano en el proceso de producción, reconocimiento que a su vez resulta de la decadencia de la organización “Taylorista” del trabajo, así como del crecimiento del papel de los trabajadores en la mejora de la competitividad.

“Esto se traduce en la importancia cada vez mayor que las empresas atribuyen a la formación de sus trabajadores pudiendo señalarse que en Francia por ejemplo, desde 1971 existe una obligación legal de reservar un porcentaje del presupuesto empresarial para la formación continua, cantidades que se han visto sustancialmente incrementadas en los últimos tiempos. Así del 0.8% del coste salarial que debía ser reservado inicialmente, las grandes empresas dedican más del 5% y en algunos casos llegan al 10%. Cifras del orden del 3% al 5% pueden observarse en el Japón, los Estados Unidos y Alemania entre otros. Hoy día, un número creciente de empresas en los países desarrollados están dispuestos a invertir en mejorar la capacidad profesional de sus empleados.

Además de todo ello, el desempleo abierto y la precariedad del trabajo es otro de los aspectos que hacen eclosión a partir de los cambios operados. Para quienes conservan todavía sus puestos de trabajo, el efecto de esta situación se traduce en severas exigencias de asumir nuevas calificaciones. Así la formación profesional recobra nuevamente su importancia luego de haberse perdido en el sistema fragmentado del trabajo en líneas de producción impuestas por las tendencias anteriores. (OZAKI, Muneto, *Gestión de Recursos Humanos: tendencias recientes*. RELASUR N° 6 pág. 119 y sgtes.).

En este contexto, la formación profesional vuelve a ocupar un lugar relevante en la atención internacional, y a juicio de la OIT, “las calificaciones son cada vez más decisivas para determinar la empleabilidad de un individuo, y en un macro nivel, la competitividad del país”. (Informe sobre El empleo en el mundo 1998-1999).

#### CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

Consciente de la necesidad de una adecuada formación profesional, la OIT viene bregando por este objetivo desde hace mucho tiempo atrás, pudiendo recordarse los Convenios sobre Política del empleo y sobre la Discriminación del año 1958 y el Convenio y la Recomendación sobre Política de empleo en el año 1964, para posteriormente sancionar ya en el año 1975, el Convenio N° 142 sobre “Desarrollo de los recursos humanos”, así como la Recomendación N° 150 sobre “La orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos”, aprobada en la misma oportunidad.

A este respecto, cabe mencionar que conforme a las directivas de los documentos constitutivos, la Conferencia Internacional del Trabajo se ha ocupado en múltiples oportunidades de cuestiones vinculadas con la formación profesional. En algunas de estas normas, la formación profesional es su objeto mismo. En muchas otras, participa de distintas maneras de forma más o menos directa. Entre estas últimas, el Prof. Barbagelata señala las siguientes: Las normas relativas a gente de mar y pescadores (Recomendación 126 y 137); Recomendación sobre programas especiales de empleo y formación para jóvenes con vías al desarrollo; Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración entre mano de obra masculina y mano de obra femenina por un trabajo de igual valor; Lucha contra la discriminación, Convenio 111; Política de empleo, Convenio 122 del año 1964 y la Recomendación N° 122; Licencias pagadas de estudio, Convenio N° 140 y Recomendación N° 148; Actividades y situaciones particulares, Recomendación 110 sobre plantaciones; Personal de enfermería Convenio 149; Pueblos indígenas y tribales, Convenio 169; Personas inválidas, Convenio 159; Servicio de empleo, prevención

y seguridad industrial, edad de los trabajadores; menores; personas de edad; migrantes; y muchos otros más citados por el autor en el trabajo de referencia.

Varios de estos Convenios han sido ratificados por Paraguay, tales como el Convenio sobre la discriminación N° 111, Convenio 117 sobre Política social, Convenio 122 sobre Políticas de empleo, Convenio 159 sobre la adaptación profesional y el empleo, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y pueblos tribales, etc., todo lo cual hace que el Convenio 142 se vea facilitado en su ratificación a fin de completar el conjunto de normas internacionales aprobadas por el Paraguay en materia de formación profesional.

Estos documentos demuestran el interés de la Organización Internacional del Trabajo en promocionar el desarrollo de los recursos humanos y el interés existente en todos los organismos internacionales que se han preocupado del tema, tales como la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura que en su reunión del año 1974 aprobó una recomendación relativa a la enseñanza técnica y profesional, hecho que ha significado el establecimiento de una estrecha colaboración entre ambas instituciones internacionales con vistas a la armonización de los objetivos de los respectivos instrumentos, a fin de evitar toda duplicación o conflicto entre ellos.

#### ANÁLISIS DEL CONVENIO 142 Y DE LA RECOMENDACIÓN 150 DE LA OIT

Se sostiene hoy día, en virtud de las disposiciones internacionales de referencia, "el reconocimiento del derecho a la formación profesional como un derecho laboral", y en mérito de ese reconocimiento, se derivan otras importantes conclusiones: 1) el derecho a la formación profesional es una condición del goce del derecho al trabajo y en cuanto tal, la proclamación de éste, obliga a los Estados a proveer los medios jurídicos y los servicios correspondientes, para asegurar que todas las personas, sin ninguna discriminación, tengan todas las oportunidades de acceder a la capacitación acorde con sus expectativas; 2) estas oportunidades deben existir a todo lo largo de la vida de las personas para habilitar lo que se da en llamar la formación permanente; (...); 4) en la formulación y ejecución de los planes y programas de formación profesional debe reconocerse que, al margen de cualquier otra consideración, se trata de un derecho de los trabajadores, que es suficiente título para justificar su amplia participación en ellos, a través de sus organizaciones representativas; 5) por consiguiente, la negociación colectiva es un medio idóneo, a los distintos niveles, para tratar todo lo relativo a la formación profesional y esta materia puede integrar el contenido de los convenios colectivos". Importa fundamentalmente el último corolario que resume BARBAGELATA: 6) "por su parte, los empleadores, asumen las obligaciones

correlativas, de modo que el derecho a la formación sea efectivo”, circunstancia que de acuerdo a los planteamientos de DE LA CUEVA fue incluido como obligación de los patrones de “proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores” en la Constitución Mexicana y su Ley Federal del Trabajo. (BARRETTO GHIONE, Hugo. Exposición en el Curso de “Formación Profesional en los procesos de integración regional”. Asunción, Paraguay, Octubre 1999).

El Convenio 142 (no ratificado por Paraguay ni Uruguay), en su art. 1, inc. 4, establece que las políticas y programas de orientación y formación profesionales en estrecha relación con los de empleo “deberán alentar y ayudar a todas las personas en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad”. En relación con los objetivos, la Recomendación indica que los programas y políticas deberían asegurar el acceso a un empleo productivo, promover y desarrollar el espíritu creador, el dinamismo y la iniciativa con vistas a mantener o acentuar la eficacia en el trabajo, etc.

El convenio 142, exige el desarrollo de sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general, técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de él, dando prioridad a todos los niños, adolescentes y adultos para acceder a una información completa, incluyendo programas apropiados para el caso de los minusválidos.

En cuanto a la formación profesional propiamente dicha, los sistemas a crearse deberán contemplar las necesidades de formación de jóvenes y adultos en todos los sectores y ramas de la actividad económica. Estas políticas deberán establecerse e implementarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como con otros organismos interesados.

Por lo que puede observarse, el Convenio de referencia establece de una manera breve y concreta, el marco que debe observar toda política destinada a la orientación y formación profesional, dando tan solo los principales fundamentos en los que estos deben asentarse, dejando a cargo de la legislación interna de cada país y a las prácticas nacionales, la determinación de la forma y el mecanismo a implementarse. Por tanto, el convenio 142 ofrece tan solo las pautas a que deben adscribirse las políticas nacionales en este tema.

Tal vez la mayor importancia del Convenio 142 es la destacada por *Barbagelata*: “es oportuno comenzar destacando que, desde un primer momento, se advirtió que ambos instrumentos y más ampliamente la Recomendación 150, aportaban

nuevas metas y medios para la formación profesional, a partir de un nuevo *enfoque centrado en el hombre*, conforme a la ya referida disposición contenida en el inciso 4 del art. 1, del Convenio 142. Allí se establece, en efecto, que las políticas y programas de orientación y formación profesionales en estrecha relación con los de empleo: “deberán alentar y ayudar a todas las personas en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad” (ob. cit.).

Otra cosa enteramente diferente sucede con la Recomendación 150, aprobada conjuntamente con el convenio 142. Dicho documento, mucho más extenso ya que contiene un total de 77 artículos con sus correspondientes incisos, formula detalladamente la recomendación del organismo internacional acerca de los diferentes temas que guardan relación con la orientación y formación profesional. En cuanto a los aspectos conceptuales, la Recomendación 150 especifica, como ya se indicó, que la calificación de profesional de los términos orientación y formación significa que éstas tienen como centro “descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual y colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social e influir sobre ellos”.

En relación con los objetivos, el punto 6 de la Recomendación 150, indica que las políticas y programas sobre estos asuntos deberían, entre otras cosas: asegurar el acceso a un empleo productivo, 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, contra los riesgos profesionales; asistirlos en su búsqueda de satisfacción en el trabajo, etc.

Respecto de los medios para alcanzar esas metas, la Recomendación 150 pugna porque todos los países aseguren a todos, iguales posibilidades de orientación y formación, proporcionando la primera en forma continua y realista; establezcan sistemas globales de formación; coordinen la destinada a diversos sectores o ramas de la actividad económica; ofrezcan a todos los trabajadores posibilidades efectivas de reincorporación al sistema educativo; creen condiciones que permitan a los trabajadores completar su formación mediante una educación sindical impartida por sus organismos representativos, etc.

Asimismo, la Recomendación 150 reclama que sean coordinadas la política y los grandes programas de desarrollo social y económico y que se tengan en cuenta “la interdependencia y la cooperación internacionales en el campo tecnológico y la promoción de actividades que estimulen a los trabajadores a contribuir al mejo-

ramiento de las relaciones internacionales, a un mejor entendimiento de los problemas técnicos, científicos, económicos, sociales y culturales, crear y desarrollar una infraestructura adaptada que permita impartir una formación adecuada en la que se respeten las normas esenciales de higiene y seguridad en el trabajo.

Pudiendo señalarse, finalmente, y en síntesis, los principales aspectos que ella abarca:

1. **Definición.** En primer lugar, define lo que se entiende por orientación y formación profesional, y seguidamente hace referencia a la forma en que deberían adoptarse y llevar a la práctica los programas y las políticas educativas en este sentido.
2. **Orientación profesional.** Con relación al tema de la orientación profesional, ofrece las pautas a que dichos programas deben referirse, fijando sus objetivos principales.
3. **Formación profesional.** Igualmente establece las normas directrices en materia de formación profesional, a la que toda política nacional debería adaptarse, haciendo referencia a temas tales como el nivel de competencia que debe alcanzarse en cada actividad, el carácter y la duración de las experiencias prácticas, la metodología que debe aplicarse, la forma de evaluación de los resultados, y los certificados que deben expedirse después de completados satisfactoriamente los cursos de formación profesional. También hace referencia al contenido de la formación profesional para distintas calificaciones y niveles de responsabilidad.
4. **Función de gestión y supervisión.** Incluye también la formación para funciones de gestión y supervisión de trabajo por cuenta ajena.
5. **Zonas y ramas de actividad económica.** Hace referencia a programas para determinadas zonas por ramas de actividad económica, entre las que sobresalen los programas destinados para las zonas rurales; ramas de actividad económica que utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados; industrias y empresas en decadencia o en trances de reconversión, y por último lo referente a las nuevas industrias.
6. **Grupos especiales de población.** También se hace referencia a grupos especiales de población, tales como personas que nunca han asistido a la escuela o que la han dejado prematuramente; trabajadores de edad avanzada; minorías lingüísticas y minusválidos físicos y mentales.



**7. Igualdad en mujeres y hombres.** La Recomendación hace especial referencia a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, destinándole un capítulo especial, en el que se hace referencia inclusive a la creación, dentro de lo posible, de guarderías infantiles, cursos a tiempo parcial o por correspondencia, programas de formación profesional por etapas o programas que utilicen los medios de comunicación de masas.

**8. Trabajadores Migrantes.** Se hace referencia a la igualdad de oportunidades que deben tener los trabajadores migrantes.

**9. Docencia.** Sin descuidar el tema de la docencia, la recomendación hace referencia a la formación del personal especializado en actividades de orientación y formación profesionales y a las actividades de investigación.

**10. Aspectos Administrativos.** No descuida la recomendación el tema sobre los aspectos administrativos y de los organismos representativos.

**11. Revisión.** Recomienda las revisiones periódicas de los programas de orientación y formación profesionales.

**12. Cooperación Internacional.** Finalmente, hace referencia a la cooperación internacional, recomendando la colaboración entre los países para llevar adelante esta política gubernamental.

Como puede observarse, la Recomendación 150 ofrece un amplio abanico de posibilidades a las que los Estados que hayan ratificado estos documentos, pueden someter su legislación y sus prácticas, en materia de orientación y formación profesional, dentro de los cánones señalados precedentemente y que responden a las políticas internacionales más actualizadas.

## **SECCION II**

### **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL PARAGUAY**

El modelo paraguayo ubica la temática de la formación profesional dentro de la esfera del Ministerio de Justicia y Trabajo. La formulación y la ejecución de la formación profesional están a cargo de un organismo semiautónomo, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), que es la principal institución que opera en el sistema de formación profesional extraescolar, financiado mediante el

aporte patronal de 1% sobre la nómina del personal de las empresas privadas, y el aporte que el Estado destine en el Presupuesto General de la Nación. El sistema se flexibiliza al permitir celebrar convenios con organismos privados.

Al igual que en Brasil y Argentina, existe una formación profesional escolarizada dentro del Ministerio de Educación para los jóvenes, y un programa de adultos a cargo del Departamento de Alfabetización y Educación de adultos, con cursos de educación para el hogar, artesanía, mantenimiento y conservación de viviendas, educación agropecuaria y forestal, y servicios.

El SNPP ha desarrollado la Formación dual a partir de los años ochenta en algunos oficios técnicos pertenecientes a los sectores de la industria y el comercio. Esta iniciativa tiene su origen en la Asociación Paraguayo-Alemana de Enseñanza Comercial (APEC), creada por algunos empresarios afiliados a la Cámara de Comercio e Industria Paraguayo-Alemana en 1987. En esta experiencia, el SNPP y la APEC tienen la responsabilidad financiera compartida, similar al modelo alemán.

Las instituciones que imparten formación profesional en el país no son numerosas, debido, en parte, a la estructura y características de la economía paraguaya, pero se observa que, tanto en el sistema formal educativo, como en el no formal, se han contemplado acciones de formación profesional. A pesar de esto, el Servicio Nacional de Promoción Profesional sigue siendo la institución más importante en la materia.

Dividiremos las instituciones entre las que se encuentran dentro del sistema escolar o formal de la educación y las del sistema extraescolar o no formal.

A tal efecto, seguidamente se ofrece una descripción detallada de los organismos encargados de la formación profesional y que sigue enteramente los lineamientos del documento facilitado por el Ministerio de Justicia y Trabajo sobre “La Formación Profesional en el Paraguay”, transcribiéndose, por su importancia, los datos y cifras en él citados.

### **Sistema no formal o extraescolar**

*Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)*, creado en 1971 por ley 253/71, modificado por ley 1265/87. Su objetivo es “promover y desarrollar la Formación Profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía, atendiendo fundamentalmente a la política ocupacional del Gobierno y al proceso de desarrollo nacional” (art. 2, Ley 1265). Es dirigido por un Consejo

compuesto por representantes de los Ministerios de Justicia y Trabajo, Educación y Culto, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Secretaría de Planificación, dos representantes de los trabajadores y uno por los empleadores. Desde 1980, su estructura se encuentra descentralizada en direcciones regionales.

Sus acciones de capacitación se imparten en los tres sectores económicos, y comprenden: adiestramiento familiar rural, aprendizaje, formación profesional acelerada, capacitación de mandos medios, capacitación gerencial, electrónica y electricidad, computación, etc., son cursos en base a la metodología de formación acelerada, con un componente práctico importante, cuenta con centros fijos y unidades móviles, formación en la empresa.

*Centros colaboradores.* Debido al Programa de aprendizaje dual que se realiza en colaboración con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Por iniciativa de la Cámara de Comercio e Industria Paraguayo - Alemana, en 1987 se crearon estos centros; actualmente son 26 y abarcan los tres sectores de la economía.

*Centros privados que desarrollan acciones de formación profesional.* Su número se ha incrementado desde 1980, especialmente en los sectores secundarios y terciarios, aunque los planes y programas de éstos, no se encuentran reconocidos oficialmente.

*Centros sindicales.* Son cuatro: el Centro Nacional de Trabajadores, la Confederación Paraguaya de Trabajadores, la Central Unitaria de Trabajadores y la Federación de Trabajadores Bancarios. Estos ofrecen capacitación en las mismas áreas que los centros privados y también imparten educación sindical.

*Entidades binacionales de Yacyretá e Itaipú,* las cuales ofrecen formación en recursos naturales, secretariado industrial, metalmecánica, etc.,

## **Sistema formal educativo**

### **CENTROS PÚBLICOS DE FORMACIÓN**

*Centros de entrenamiento vocacional,* cuya función es satisfacer la demanda ocupacional en la formación de mano de obra calificada a corto plazo para jóvenes, con primaria completa, a los efectos de insertarse tempranamente al mercado de trabajo. Tiene una organización modular con 70% de práctica básica y 30% de teoría (1700 horas).

*La escuela de técnicos industriales y de artes y oficios* completa la oferta de formación en este sector.

*El Departamento de educación técnica y formación profesional, del Ministerio de Educación y Cultura, desarrolla el Proyecto de Nuevas oportunidades educativas, con financiamiento de la OEA, cuya finalidad es el fortalecimiento de la formación profesional.*

### **Proyecciones de la formación y capacitación profesional**

En el siguiente cuadro se muestra el incremento anual de la PEA, lo que representaría el crecimiento anual de la demanda, la que se presenta por separado para cada sector.

<b>AÑO</b>	<b>PEA INCRMTL</b>	<b>SECTOR PRIMARIO</b>	<b>SECTOR SECUNDARIO</b>	<b>SECTOR TERCIARIO</b>
1993	52,852	8,354	6,696	37,622
1994	55,220	8,664	6,865	39,691
1995	59,504	8,795	7,035	41,874
1996	60,317	8,929	7,211	44,177
1997	63,064	9,065	7,392	46,607
1998	65,950	9,203	7,577	49,170
1999	68,984	9,343	7,766	51,875
2000	72,526	9,484	7,960	54,727
2001	75,526	9,629	8,159	57,738
2002	79,051	9,775	8,363	60,903

Fuente: E. Carrillo y R. Falconi: "Diagnóstico institucional financiero del SNPP". Año 1994.

Se debe destacar el cambio en la composición sectorial de la PEA, que si sigue la tendencia histórica alcanza los siguientes valores:

	<b>1972</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>
PEA-Primario	51,0%	37,1%	30,2%
PEA-Secundario	20,0%	17,7%	15,8%
PEA-Terciario	29,0%	45,2%	54,0%

Las cifras anteriores nos indican que hay una fuerte tendencia de cambio en las oportunidades de trabajo, del sector primario agrícola hacia el sector de servicios, en tanto que en el secundario la tendencia es menor.

Esta situación estaría explicando la orientación de los cursos del SNPP y las instituciones y escuelas de capacitación del sector privado, hacia la capacitación para el sector terciario de la economía.

Sin embargo, no se puede soslayar la posibilidad de que la orientación de los cursos esté contribuyendo al cambio, por la intensa promoción de ellos en la capacitación hacia el sector terciario.

### **El SNPP: su distribución geográfica y programas de capacitación**

El SNPP presenta una amplia gama de cursos y programas formativos, y una distribución espacial en el ámbito nacional que no puede ser cubierta por el sector privado; también es importante significar las diferencias en ramas como electrónica, electricidad, refrigeración, control, metalmecánica y mantenimiento industrial, que en el sector privado se poseen pocas entidades y su cobertura es menor, frente al SNPP que produce la mejor oferta por sus talleres y laboratorios disponibles.

Para realizar las acciones formativas a nivel país, el SNPP cuenta con unidades operativas regionales en diferentes puntos geográficos, presentándose seis (6) Direcciones regionales y tres (3) subregionales ubicadas de acuerdo a la tabla siguiente:

LOCALIDAD	REGIÓN AFECTADA	OFICINAS REGIONALES
Asunción Cnel. Oviedo  Hernandarias Cnel. Bogado  Choré  Río Verde	Central, Paraguari Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá Alto Paraná, Canindeyú Itapúa, Misiones, Ñeembucú Amambay, Concepción, San Pedro Toda la Región Occidental - Chaco	  Salto del Guairá Yatytay - Itapúa Norte  Concepción

En estas unidades operativas, las acciones formativas en sí se hallan desconcentradas, no así el aspecto administrativo-financiero que está fuertemente centralizado.

## **Programas de formación y capacitación del SNPP**

### **a) Desarrollo empresarial**

Este programa se aboca a las siguientes acciones:

- Asesorías y consultorías.
- Capacitación de mandos medios.
- Formación y capacitación de micro y pequeños empresarios y sus trabajadores.

### **b) Formación Profesional Acelerada (FPA)**

Destinada a personas mayores de 18 años, que están fuera de la educación formal, como los operarios de la producción y servicios, abarca los tres sectores de la producción.

- Agrícola forestal-pecuario, con cursos como: tractorista agrícola, manipulador de implementos agrícolas, horticultura, fruticultura, cultivos diferentes, operario de tambos, vacunador sanitar, inseminación artificial, avicultor, apicultor, etc.
- Industrial: tornero, mecánica de motores diesel y naftero, maestro de obras, técnico en refrigeración, chapería y pintor de automóvil, carpintería, electro-tecnia, electricidad, metalmecánica, etc.
- Servicios y comercios: cocinero internacional, barman, camarero de piso, recepcionista de hotel, formación de conductores del transporte público, etc.

### **c) Adiestramiento Rural Básico (ARB)**

Este programa está dirigido a familias rurales de escasos recursos y limitado nivel cultural. Cuenta con las siguientes áreas: agricultura básica, manejo de hogar, manejo de ganado y aves; y mejora de la pequeña chacra, y otras áreas.

### **d) Electrónica, Electricidad y Refrigeración**

Este es un programa que surgió con el apoyo de la Cooperación Técnica del Japón, que donó los equipamientos y becas a los técnicos paraguayos en especialidades como: electrónica, electricidad, control, hidráulica y neumática, refrigeración y comunicaciones.

**e) Computación**

Actividades que se desarrollan en los siguientes niveles:

- Cursos básicos, intermedio y superior.
- Seminarios de capacitación y actualización de empresarios y profesionales.
- Asistencia a entidades públicas y privadas.
- Apoyo a las entidades educativas en la capacitación, en el área de la informática.

**f) Programa Dual**

Instalado en el país gracias a la cooperación técnica alemana GTZ (sistema dual de aprendizaje), en este caso es adaptado al ambiente paraguayo para la formación de jóvenes aprendices en las áreas de: mecánica automotriz, metalmecánica, carpintería y ebanistería, banca, panadería y confitería, gráficos, técnica hospitalaria, textil, agricultura, etc. La misión dejó equipamientos, medios didácticos, tecnología, vehículos y los equipamientos de oficinas, etc.

El programa tiene por finalidad dotar al empresariado de personal bien calificado y facilitar al joven trabajador un acercamiento con el mundo del trabajo, a través del contrato de aprendizaje.

El cuadro resumen presenta los requisitos de edad, escolaridad y promedio de duración en horas de los programas formativos.

Nº	PROGRAMA	EDAD MÍNIMA	ESCOLARIDAD	DURACIÓN EN HORAS
1.	Formación Profesional Acelerada	18	Primaria concluida. Saber leer y escribir	Desde 80 horas hasta más o menos 480 hs.
2.	Aprendizaje Dual	15 a 23	Básico concluido	3 años, 600 hs. por cada año, dual centros colaborador, hasta 2 años
3.	Computación	18	Básico concluido	Promedio de 25 hs. por cada módulo.

4.	Gestión y desarrollo empresarial	18	Empresario/o secundaria concluida	Por módulos de 20 hasta 110 hs.
5.	Electricidad/ Electrónica	18	Básico concluido	Por módulos de 50 hs. y 100 hs.
6.	Adiestramiento Rural Básico	18	Primaria	50 hs. por área
7.	Metodología	25	Con alguna profesión y bachillerato concluido	320 hs.
8.	Acciones Especiales (correccional del menor y otras)	12 a 16	Primaria	Variable, hasta 120 hs.
9.	Centros colaboradores	17 y más	Básico	Variable de acuerdo a programa

Las acciones formativas se desarrollan en centros fijos de las unidades operativas y en acciones móviles.

Los programas de electricidad, electrónica, control y refrigeración se desarrollan a través del Servicio de Capacitación Paraguayo-Japonés, ubicado en la ciudad de San Lorenzo, programa implementado a través de una cooperación tipo proyecto con el Japón a través del JICA.

El cuadro siguiente detalla la producción que ha tenido el SNPP en el período 1993-1997.

<b>AÑO</b>	<b>NÚMERO DE ACCIONES</b>	<b>TOTAL DE PARTICIPANTES</b>
1993	752 CURSOS	15.041 EGRESADOS
1994	1.086 CURSOS	21.416 EGRESADOS
1995	1.516 CURSOS	30.076 EGRESADOS
1996	1.904 CURSOS	38.680 EGRESADOS
1997	2.827 CURSOS	57.938 EGRESADOS
1998	3.517 CURSOS	64.824 EGRESADOS



TOTALES	11.602	227.975
---------	--------	---------

Fuente: SNPP. "Evolución de las acciones formativas". Período 1993-1998.

Cada curso cuenta con un promedio de 20 participantes.

### **Formación profesional en el ámbito de la educación formal**

Depende del departamento de Educación técnica y formación profesional del Ministerio de Educación y Cultura. La modalidad de formación profesional tiene organizados sus planes y programas por módulos lógicos.

Los módulos que conforman el plan de estudios de las distintas especialidades presentan salidas ocupacionales que otorgan al alumno un certificado habilitante para el oficio.

Se estipula un mínimo requerido de 1.700 hs. con 70% de materias básicas y aplicadas y 30% de teoría.

La metodología utilizada permite la implementación de tareas y proyectos a través de la ejecución de la operación y la información propia de la especialidad. Las técnicas contemplan el estudio, la demostración, la ejecución y la evaluación.

Los requisitos de ingreso para los postulantes en esta modalidad, según la Resolución N° 2.585 del 10 de diciembre de 1985, son los siguientes:

- Nivel de ingreso: ciclo primario, concluido
- Duración: 1.700 hs.
- Edad de ingreso: 16 años cumplidos.

Cada una de las especialidades admite un promedio de 20 a 25 alumnos seleccionados previo examen de ingreso, consistente en test de aptitudes y materias instrumentales (castellano - matemáticas).

La cobertura de la formación profesional del Ministerio de Educación y Cultura, se presenta en el siguiente cuadro, detallándose las instituciones, con sus diferentes especialidades, la localidad o zona de influencia, y sectores que implementan la modalidad de la formación profesional.

INSTITUCIÓN	ESPECIALIDADES	LOCALIDAD	SECTOR
Centro de Entrenamiento Vocacional "Pdte. Carlos Antonio López"	Artes Gráficas Carpintería- Ebanistería Mecánica Automotriz Refrigeración Plomería Construcciones Civiles Electromecánica Electrónica	Asunción	Público
Sagrado Corazón de Jesús "Salesiano"	Mecánica General Electrónica Mecánica Automotriz Electricidad Artes Gráficas Refrigeración	Asunción	Privado
Instituto Central de Electrónica	Electrónica	Asunción	Público
Centro de Entrenamiento Vocacional	Mecánica General Plomería Electricidad	Villarrica	Público
Escuela de Artes y Oficios "Pío XII"	Automecánica Electricidad Carpintería Electromecánica	Villarrica	Privado Subvencionado
Centro de Entrenamiento Vocacional	Ebanistería y carpintería Mecánica Automotriz Refrigeración Mecánica General	Encarnación	Público
Colegio Técnico "Juan XXIII"	Ebanistería y carpintería Mecánica General	Pilar	Privado Subvencionado

Fuente: "Evaluación curricular de la formación profesional dentro del sistema educativo formal desarrollado en Paraguay"-MEC. Asunción, 1996.

Hay otras instituciones públicas que cuentan con centros de capacitación. La oferta de capacitación en el sector público se concentra principalmente en Asun-

ción y las ciudades aledañas, como Fernando de la Mora, San Lorenzo, Luque, Capiatá, Lambaré, Ñemby, etc., más las grandes ciudades como Encarnación, Ciudad del Este, Cnel. Oviedo, Villarrica y Caaguazú.

La oferta pública de formación y capacitación como se cita más arriba está provista en mayor grado por el SNPP y en menor grado por los Ministerios de Educación y Cultura, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio y las Fuerzas Armadas.

En el cuadro, se citan las entidades públicas que ofrecen formación y capacitación al público y sus trabajadores.

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>ESPECIALIDAD</b>	<b>DEPENDENCIA</b>
Instituto Paraguayo de Telecomunicaciones-IPT	Técnico en electrónica Técnico en telecomunicaciones	Administración Nacional de Telecomunicaciones, ANTELCO
Servicio de Promoción Artesanal-SPA	Capacitación de artesanías	Ministerio de Industria y Comercio
Instituto Nacional de Aeronáutica Civil-INAC	Formación y capacitación de pilotos civiles, técnicos de mantenimiento, técnicos de cargas, despacho, seguridad, idiomas, etc.	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil - Ministerio de Defensa Nacional
Dirección de Recursos Humanos	Capacitación de sus funcionarios y trabajadores en general, como los que se acogen al retiro de las entidades, con cursos de actualización y reconversión. Asimismo para los pobladores de la zona de influencia de embalse.	Itaipú y Yacyretá
Escuelas agrícolas	Formación y capacitación de bachilleres y técnicos agropecuarios, capacitación y calificación de agricultores de zonas de influencia de las escuelas a través de cursos cortos.	Dirección General de Enseñanza Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
Comando de Institutos Militares Especiales-CIME	Formación de cadetes de nivel secundario y terciario (formal), capacitación de técnicos de suboficiales navales, aeronáuticos, ejército en: mecánica, soldadura, electricidad, plomería, práctico navegante, técnico en telecomunicaciones, electrónica, refrigeración,	Comando de las Fuerzas Armadas de la Nación.

	etc.	
Escuela de Enfermería	Formación de enfermeras, auxiliares de enfermería y primeros auxilios; técnico anestesista. Otras.	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Centro de Adiestramiento en Servicio-CAES	Capacitación para funcionarios públicos en la gestión, administración de recursos humanos del sector público y todo lo referente a gestión y administración empresarial del sector privado.	Universidad Nacional de Asunción
Centro de capacitación en electricidad	Formación y capacitación de electricistas, control, electricidad de media tensión, alta tensión y baja tensión.	Administración de Electricidad-ANDE
Centro de Apoyo a las Empresas-CEPAE	Capacitación del Micro-Pequeño y Mediano Empresarial.	Ministerio de Industria y Comercio

En su gran mayoría los centros públicos de formación y capacitación cuentan con un financiamiento establecido por la administración central a través del Presupuesto general de gastos de la nación.

### **Instituciones privadas de formación y capacitación**

Se cuenta con más o menos 400 instituciones privadas en el país que concentran sus servicios en el área metropolitana de Asunción y las ciudades más importantes del interior del país. Las acciones formativas del sector privado constituyen un aporte importante al sistema educativo nacional, primero por el volumen de establecimientos que toman esta iniciativa, y segundo, por las alternativas de ofertas educativas y modalidades de formación profesional acercadas a la población en general.

El siguiente cuadro presenta los siguientes centros de capacitación correspondientes a los distintos gremios industriales y de servicios.



<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>ESPECIALIDAD</b>	<b>LOCALIDAD</b>
Asociación de Joyeros	Auxiliar técnico en orfebrería Técnico en orfebrería	Luque
Artes Gráficas	Capacitación en: Offset Imprenta Diseño Otros	Lambaré
Centro de Promoción Comunitaria	Electricidad Tornaría Herrería Locución	Limpio
CCP y MI	Neumática Hidráulica Metalmecánica Mantenimiento industrial Diseño	Fernando de la Mora
Politécnico Nazaret	Electricidad Soldadura Fontanería	Asunción
Cirilo Duarte	Refrigeración Electricidad Computación Peluquería Rebobinado de motores eléctricos	Asunción
Sindicato de azucareros de Carapeguá	Fontanería Corte y confección	Carapeguá
Asociación Paraguaya alemana de enseñanza comercial	Perito comercial	Asunción
Centro de capacitación de panaderos	Capacitación Dual para Panaderos y Fideeros	Asunción
Centro de capacitación de turismo	Guía de turismo Técnico en turismo	Asunción
Tecnología hospitalaria	Auxiliar en hospitales y sanatorios Técnico en mantenimiento y reparación biomédico	Asunción
Administración bancaria	Auxiliar bancario Técnico bancario	Asunción



*El convenio 142 en Argentina, Paraguay y Uruguay*

Escuela técnico-vocacional Domingo Savio	Refrigeración Electricidad del automóvil Mecánica Electricidad industrial	Asunción
Centro de Industriales Metalúrgicos	Tornería Soldadura Mantenimiento industrial Diseño Calidad total	Asunción
Centro de formación profesional de Loma Plata	Asistente agrícola Auxiliar agrícola Técnico agrícola	Filadelfia-Chaco Paraguay
Sindicato del Transporte	Conducción Normas nacionales e internacionales Relaciones humanas Mecánica básica Reglamento de tránsito Complementación de conducción	Asunción
Sociedad de Unión de Cocineros	Cocina básica Cocina internacional Barman Mozo de salón Bocadillos dulces y salados	Asunción
Centro de capacitación Ñande Roga	Electricidad del automóvil Cocina Corte y confección Electricidad industrial Costura industrial	Luque

Además, están las otras instituciones del sector privado que ofrecen sus programas de capacitación en forma abierta al público en general, y que sintéticamente se presentan en el siguiente cuadro por Departamentos de todo el país.

<b>Regiones</b>	<b>Nº de Instituciones</b>	<b>Nº de Matrículas</b>	<b>Nº de Egresados</b>	<b>Nº de ofertas educativas</b>
Capital	37	4.273	2.273	141
San Pedro	6	261	230	11
Cordillera	1	10	2	1
Caaguazú	10	428	290	22
Itapúa	16	426	302	29
Misiones	14	275	193	17
Paraguarí	13	473	296	22
Alto Paraná	29	372	213	35
Central	35	1.658	1.138	65
Ñeembucú	1	120	80	3
Chaco	5	150	117	6
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>8.446s</b>	<b>5.134</b>	<b>352</b>

Fuente: Investigación de Consultores para Estudio-FCL, Mario Bernalt, 1998.

Así, la oferta de formación y capacitación del sector privado se concentra en un 40% en Asunción, 18% en la región Central, 10% en el Alto Paraná, 8,2% en Itapúa, siguiendo con un 6% en Caaguazú y Paraguarí, respectivamente.

La oferta y la demanda se concentran, en términos porcentuales en las categorías ocupacionales de:

- Administración familiar
- Cotillón
- Cosmetología
- Computación

- Manualidades
- Manicura -Pedicuro
- Corte y confección
- Dactilografía
- Peluquería

Estas especialidades son las que ofertan las entidades privadas de capacitación censadas en el estudio y que los usuarios pagan por dichos servicios; la mayoría de las entidades privadas se mantienen con las cuotas de los alumnos, más los gastos de matrículas, estableciéndose así niveles de ingresos muy variados. Así, 32% de los establecimientos obtienen ingresos entre 10 y 50 millones de guaraníes/año; 28% registra entre 5 a 10 millones de guaraníes/año; 25% ingresa 3 a 5 millones/año y 11% con ingresos inferiores a 3 millones. Solamente 4% de establecimientos facturan anualmente sumas mayores a 50 millones de guaraníes.

**Programa de formación y capacitación laboral  
del Ministerio de Justicia y Trabajo con el préstamo  
Banco Interamericano de Desarrollo-BID Nº 851/OC-PR**

En febrero de 1995 se ha finiquitado dicho contrato consistente en la creación e implantación del Sistema Nacional de formación y capacitación laboral.

El proyecto, que se encuentra en plena fase de ejecución, depende del Ministerio de Justicia y Trabajo y es operado a través de una unidad ejecutora de proyecto UEP/FCL, que incluye los siguientes componentes:

- Creación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
- El diseño y puesta en funcionamiento de un órgano rector del sistema y su correspondiente secretaría técnica.
- Reestructuración del SNPP.
- La racionalización de las direcciones regionales del SNPP.
- El apoyo a los centros colaboradores.

- El fortalecimiento de las instituciones privadas de capacitación que presentan mayor cobertura de atención y calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- La instalación de mecanismos de certificación de competencias ocupacionales.
- La ejecución de pruebas piloto, mediante vales educativos y selección de cursos de capacitación.

#### Costo del proyecto

El costo estimado del proyecto es el equivalente de US\$ 27.045.000 (veintisiete millones cuarenta y cinco mil dólares), con una contrapartida de 2.797.000 US\$ (dos millones setecientos noventa y siete mil dólares).

#### Etapas en que se encuentra

1. La UEP/FCL ha elevado al Poder Ejecutivo el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de formación y capacitación laboral. El Ejecutivo a su vez ha remitido al Congreso Nacional el proyecto de ley, en estos momentos se halla en la Comisión de Justicia y Trabajo de la Cámara de Senadores en plena fase de estudio.
2. El programa de reestructuración del SNPP se ha iniciado con un estudio a cargo de un experto de Cinterfor/OIT, quien ha presentado el diseño de base para arrancar. Por otro lado, se ha iniciado el Programa de Retiro Incentivado con los funcionarios del SNPP, que se encuentran en plena etapa del retiro.
3. Se ha dado inicio al programa de capacitación a través de la modalidad “pruebas piloto”, con cinco programas que son:
  - Jóvenes buscadores del primer empleo
  - Capacitación para desocupados
  - Microempresarios/as
  - Pequeño/ña productor rural
  - Ocupados/as del sector formal

Las pruebas piloto para microempresarios/as ya llevan un año de ejecución y a la fecha se han formado a más de 12.000 microempresarios/as con un total de más de 2.000 cursos.

Con respecto a los programas de capacitación citados más arriba, ya se han iniciado las actividades de montaje de los cursos y registro de las entidades públicas y privadas de capacitación para implementar los procesos de enseñanza-aprendizaje.

#### RATIFICACIÓN DE CONVENIOS DE LA OIT POR PARAGUAY

La República del Paraguay ha ratificado un total de 36 convenios de la OIT, siendo el país con menor número de ratificaciones dentro del Mercosur. La lista es la siguiente:

C 1	Convenio sobre horas de trabajo.....	21.3.1966
C 11	Convenio sobre Derecho de Asociación (Agric.).....	16.5.1968
C 14	Convenio sobre descanso semanal.....	21.3.1966
C 26	Convenio sobre métodos para fij. salario mínimo.....	24.6.1964
C 29	Convenio sobre trabajo forzoso.....	
C 30	Convenio sobre horas de trabajo (Industria) .....	21.3.1966
C 52	Convenio sobre vacaciones pagadas.....	21.3.1966
C 59	Convenio sobre edad mínima (Industria).....	21.3.1966
C 60	Convenio sobre edad mínima (trab. no industriales).....	21.3.1966
C 77	Convenio sobre el examen médico de menores .....	21.3.1966
C 78	Convenio sobre el examen médico de menores (no ind.) 21.3.1966	

*El convenio 142 en Argentina, Paraguay y Uruguay*

---

C 79	Convenio sobre trabajo nocturno menores .....	21.3.1966
C 81	Convenio sobre inspección del trabajo .....	28.8.1966
C 87	Convenio sobre libertad sindical .....	28.6.1966
C 89	Convenio sobre trabajo nocturno mujeres .....	21.3.1966
C 90	Convenio sobre trabajo nocturno de menores (rev.).....	21.3.1966
C 95	Convenio sobre protección del salario .....	21.3.1966
C 98	Convenio sobre derecho sindicación y neg. colectiva.....	21.3.1966
C 99	Convenio sobre método fijac. salario mínimo (Agric.).....	24.6.1964
C 100	Convenio sobre igualdad de remuneración.....	24.6.1964
C 101	Convenio sobre vacaciones pagadas (Agric.) .....	21.3.1966
C 104	Convenio sobre abolición sanciones trab. indígenas .....	22.2.1967
C 105	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso .....	16.5.1968
C 106	Convenio sobre el descanso semanal .....	21.3.1966
C 107	Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales .....	20.2.1969
C 111	Convenio sobre la discriminación.....	10.7.1967
C 115	Convenio sobre la protección contra las radiaciones.....	10.7.1967
C 116	Convenio sobre la revisión de los artículos finales .....	20.2.1969
C 117	Convenio sobre política social.....	
C 119	Convenio sobre protección de la maquinaria .....	10.7.1967
C 120	Convenio sobre la higiene .....	
C 122	Convenio sobre política de empleo .....	20.2.1966

C 123 Convenio sobre edad mínima .....	
C 124 Convenio sobre examen médico de menores .....	10.7.1967
C 159 Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo.....	02.5.1991
C 169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales .....	10.8.1993

Como podrá apreciarse, a partir de 1964 comienza la etapa de ratificaciones, sufriendo una sustancial retracción en la década de los 70 y 80, en las que por casi 20 años no se ratifica ningún convenio, para reanudarse después de la caída de la dictadura en la década de los 90.

## CUESTIONES JURÍDICAS

Es principio internacionalmente reconocido en nuestros días, el de la primacía del Derecho internacional sobre el interno, así como la improcedencia de invocar normas internas como justificación de las obligaciones internacionales. El art. 26 del Tratado de Viena sobre Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, recoge el principio “pacta sunt servanda” (todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe); y el art. 27 de la misma convención establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado”. Estos principios son plenamente

aplicables a los convenios vigentes en los países que han ratificado los convenios de la OIT.

Si puede hablarse de algún tipo de distinción entre los convenios de la OIT y los tratados diplomáticos clásicos, es sobre todo una intención de fortalecimiento de su eficacia y de su alcance, particularidades éstas que evidentemente no conducen a disminuir sino, por el contrario, a reforzar los efectos que se reconoce en el plano interno a los tratados ratificados.

Nuestro ordenamiento jurídico recoge la doctrina de la primacía del Derecho internacional sobre la ley interna, y explica en principio, la derogación o modificación automática de las normas anteriores e inferiores en jerarquía incompatibles con el convenio ratificado. Sin embargo, conviene hacer una precisión. Aun en tales casos el convenio dependerá de su carácter “self executing” cuyas disposiciones entran en vigor inmediatamente y vinculan a los órganos judiciales y administrativos del Estado, del mismo modo que las normas de producción interna. En el caso de disposiciones “non self executing”, que exigen medidas legislativas para su ejecución, la situación es diferente. Además, si el convenio consagra niveles inferiores de protección a los ya establecidos por el país ratificante, se mantendrán estos últimos, ya que en ningún caso podrá considerarse que su ratificación menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio, tal como establece el art. 19.8 de la Constitución de la OIT. Este precepto se aplicará tanto en el caso de convenios autoejecutables como en los que no lo son, y el Estado solamente deberá abstenerse en adoptar las medidas necesarias para aplicar el convenio.

En este orden de ideas, la Constitución de 1992 establece principios modernos y avanzados en materia de Derecho internacional, al establecer en su artículo 137 el orden de prelación de las normas diciendo: “La Ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, los convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el Derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”, en concordancia con el Capítulo relativo a las relaciones internacionales, cuando el art. 141 dispone: “Los Tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte de ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el art. 137”. Y respecto de los tratados relativos a los derechos humanos, se establece que “no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución”.



En consecuencia, nuestro país se adscribe claramente al conjunto de naciones que aceptan la primacía de los convenios ratificados sobre las disposiciones del Derecho interno, haciendo que las normas de la OIT sean autoejecutables sin necesidad de ninguna disposición legislativa previa. Este criterio fue defendido por la Corte Suprema de Justicia en una memorable Sentencia N° 325 del 23 de setiembre de 1993, por el cual se declaró inconstitucional el Decreto N° 16.769 del 18 de marzo de 1993, del Poder Ejecutivo, por contradecir lo dispuesto por el Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad sindical y que fuera ratificado por el Paraguay. Por tanto, en este país, los Convenios de la OIT son de aplicación directa, con las limitaciones acerca del carácter meramente programático de algunas de ellos, que solo servirían para orientar la legislación nacional al respecto, fijándole el marco dentro del cual deberá regularse la norma interna.

Por todo ello, la ratificación del Convenio 142 de la OIT que contiene varias normas programáticas sobre la formación profesional, en nada afecta la normativa interna vigente, y por el contrario serviría de base para cualquier intento de modificación que se pretenda introducir en este campo.

#### LA LEGISLACIÓN LABORAL PARAGUAYA Y EL CONVENIO 142 Y LA RECOMENDACIÓN 150 DE LA OIT

La influencia de los Convenios de la OIT sobre la legislación laboral ha sido importante. Además, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Nacional y el artículo 3° del Código del Trabajo, dichos convenios integran el ordenamiento jurídico laboral, en el orden establecido en la Carta Magna, dentro de la posición monista adoptada por nuestro ordenamiento y confirmado por la Corte Suprema de Justicia (Ac. y Sent. N° 325 del 23 de setiembre de 1993).

El Código del Trabajo actualmente vigente hace referencia concreta en sus arts. 15 y 16 al derecho que tiene todo trabajador “a recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la nación”. “El Estado tomará a su cargo brindar educación profesional técnica a trabajadores de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mayores ingresos y una mayor eficiencia en la producción”, estableciendo claramente que constituye un derecho de los trabajadores el de “recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes y conocimientos aplicados al desarrollo eficiente de la producción” (art.67 inc. f del Código del Trabajo). Luego se refiere, en el art. 116, a que “es obligatorio para el empleador admitir en cada empresa, con más de diez trabajadores un aprendiz como mínimo. Tendrán preferencia para ser admitidos como aprendices los hijos de los trabajadores que prestan servicios en la empresa”.

A su vez la Constitución Nacional en su art. 87 establece puntualmente que “El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos”.

Por su parte, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado en 1971 por ley 253/71, modificado por ley 1265/87 concreta en la práctica las disposiciones señaladas precedentemente, siendo su objetivo “promover y desarrollar la FP de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía, atendiendo fundamentalmente a la política ocupacional del Gobierno y al proceso de desarrollo nacional” (art. 2, Ley 1265). Dicho sistema se halla en estos momentos en una etapa de revisión, habiendo enviado el Poder Ejecutivo al Parlamento un proyecto de ley por el cual se crea el “Sistema Nacional de formación y capacitación laboral”, conforme al acuerdo arribado mediante un convenio de cooperación y préstamo suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo.

De toda esta normativa brevemente expuesta, así como de las labores concretas realizadas en el país respecto de la formación profesional, no hay dudas de que la legislación nacional no contradice en nada a los principios dispuestos en el convenio internacional y en la recomendación de la OIT comentados precedentemente. No se observan por tanto incompatibilidades entre una y otra normativa, todo lo cual permite sostener que la aprobación por parte de Paraguay del Convenio 142 y la aplicación de los criterios de la Recomendación 150 en nada afectan las prácticas desarrolladas por el país en esta materia.

#### DERECHO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MERCOSUR

Uno de los temas laborales que ha recibido atención en el Mercosur ha sido el de la formación profesional, tal como surge de los informes elaborados en oportunidad del Curso organizado por el Centro Internacional de Formación de la OIT y Cinterfor/OIT, celebrado en Asunción del 6 al 8 de octubre de 1999.

Entre ellos cabe destacar el presentado por Hugo Barretto Ghione, sobre “Trabajo y formación profesional en el Mercosur: Tendencias recientes, confluencias posibles”, donde se sostiene:

“Ciertamente es que no puede hablarse de una normativa ‘comunitaria’, dadas las limitaciones que desde el punto de vista jurídico-institucional presenta la integración regional. Pero no obstante, la trabajosa y morosa negociación que dio origen a la Declaración Socio Laboral contiene el reconocimiento a la formación profesional, lo que delata la importancia que tiene el tema en la región si tenemos en cuenta

la muy cuidada elección del catálogo de derechos que presenta dicho instrumento”.

“Esta ventaja viene acompañada de otra, no menos sorprendente: el reciente acuerdo colectivo entre la empresa Volkswagen y los sindicatos de Brasil y Argentina también contiene previsiones sobre nuestro tema, lo cual lo pone entre los “adelantados” a la hora de definir el espacio social del Mercosur.”

“En concreto, el artículo 16 de la Declaración reconoce que: “todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional”, obligando a los Estados Partes a “adoptar medidas destinadas a promover la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional por un lado, y los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados, por otro, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores”.

“Por su parte el ‘Acta de Acuerdo’ (un verdadero convenio colectivo transnacional) suscrito el 28 de marzo de 1999 entre la empresa Volkswagen de Argentina y Brasil y los Sindicatos Metalúrgicos de San Pablo y otros y el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) de Argentina contiene, como se dijo, disposiciones expresas en la materia. En particular, la cláusula 7 indica que “los programas de capacitación profesional serán compatibilizados entre las diversas unidades de las empresas respetándose por tanto las particularidades y necesidades técnicas resultantes de los procesos de producción respectivos. De acuerdo con las necesidades existentes y a las posibilidades de implementación, las empresas elaborarán programas de capacitación profesional llevando en consideración la cooperación, las contribuciones y sugerencias presentadas por los Sindicatos y/o por las Comisiones Internas de fábrica”.

Estas son, en breve síntesis, algunas de las acciones realizadas en el Mercosur. Si bien los resultados concretos de todo ello aún no se han visto realizados, es de esperar que se produzcan en un futuro no muy lejano.

CONCLUSIONES.  
RAZONES POR LAS CUALES CONVIENE RATIFICAR  
EL CONVENIO 142 DE LA OIT

De las consideraciones anteriormente expuestas puede sostenerse que existen una serie de razones que justifican, plenamente, la necesidad de que el Paraguay ratifique el Convenio N° 142 de la OIT sobre “Desarrollo de Recursos Humanos”, siendo las principales las que seguidamente se mencionan.

1. La legislación paraguaya reconoce con rango constitucional y en el Capítulo de los Derechos laborales, la obligatoriedad de que “El Estado promueva políticas que tiendan al pleno empleo y la formación profesional de los recursos humanos...” (art 87), en plena concordancia con los postulados del Convenio 142; cuestión que se confirma en el Código del Trabajo (arts. 15, 16, 67. 116 y concordantes), y a lo que el Convenio le otorgará mayor efectividad.
2. La aprobación de dicho instrumento internacional permitirá al Paraguay ponerse al mismo nivel de los países más avanzados, y en especial a los del Mercosur, donde Paraguay junto con Uruguay son los dos únicos países que no lo han aprobado hasta ahora.
3. A su vez, la ratificación permitirá la homologación de la normativa regional sobre formación profesional, pudiendo por este medio, lograrse la unificación de la temática mediante la normativa de la OIT aprobada por todos los países y como una forma efectiva de unificación de la legislación dentro del Mercosur.
4. Mediante ello, Paraguay se encontraría en mejores posibilidades para lograr los beneficios de una cooperación internacional más efectiva, no solo por parte de los países miembros de la comunidad económica a la que pertenece, sino de cualquier otro Estado interesado en brindar ayuda en este importante campo.

5. La ratificación del Convenio y la aceptación de las Recomendaciones propuestas por la OIT, que abarcan, tal como se ha señalado, un importante campo de actividades dentro de las cuales puede concretarse la orientación y formación profesional, y que, generalmente, la legislación interna no abarca en su totalidad, facilitará y orientará la modificación de la legislación vigente en el país (substitución del SNPP), dentro de los cánones internacionales aceptados, y de urgente necesidad en estos momentos, cuando existe un proyecto de ley en el Parlamento para su aprobación, siendo de interés que la ratificación se produzca antes de la mencionada modificación.

6. Tal como se ha señalado en el capítulo respectivo, el Convenio 142 de la OIT establece el marco de las políticas y programas dentro de los cuales deberá circunscribirse el tema de la orientación y la formación profesional, pudiendo sostenerse que la ratificación no colisionará con la legislación interna.

7. Indudablemente el gobierno democrático paraguayo, vigente después de largos años de autoritarismo, se halla más comprometido con el esfuerzo tendiente a la orientación y formación profesional de los trabajadores, con la participación directa del Estado, tal como lo establece la propia Constitución Nacional y el Código del Trabajo, junto con el esfuerzo mancomunado de los patrones en la financiación del proyecto, y como una manera concreta de actualizar la legislación nacional, ubicándola al nivel de las naciones más adelantadas.

8. El Paraguay se ha mostrado reacio a ratificar Convenios de la OIT en las últimas décadas, conforme a la política prevaleciente en nuestros días de flexibilizar las relaciones de trabajo, excusándose de asumir nuevos compromisos, hecho que tampoco se da en esta oportunidad en que el Convenio aborda una temática donde existe consenso generalizado.

## **PERSPECTIVAS DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO INTERNACIONAL DEL TRABAJO 142 POR URUGUAY**

**DANIEL RIVAS**

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La legislación y la práctica nacionales en el marco del Convenio 142 y de la Recomendación 150. 3. Perspectivas de ratificación del Convenio 142.

## 1. Introducción

1.1. Interrogarse sobre las perspectivas de ratificación del Convenio 142 por Uruguay, puede dar lugar a dos tipos de respuestas diferentes.

Una, considerando el sustantivo plural “perspectivas”, implicaría un intento de acertar el resultado de una contingencia, esto es, apostar sobre la posibilidad de que Uruguay ratifique o no el Convenio 142.

Otra, desde el sustantivo singular “perspectiva”, importaría un intento, menos vano, de mirar desde un punto determinado, la situación actual de la orientación y formación profesionales en Uruguay y su grado de adecuación a las disposiciones del Convenio 142.

Partiendo de los resultados alcanzados en la búsqueda de la segunda respuesta, considerados como indicios, la prospección podría arrojar una respuesta más confiable para la interrogante que justifica la investigación.....

1.2. La situación actual de la orientación y formación profesional en el Uruguay se puede mirar en el marco del Convenio 142 y de la Recomendación 150, lo que permitirá advertir el grado de adecuación de la legislación y práctica nacionales en relación con la norma internacional. Para ello, parece conveniente servirse del esquema utilizado por el Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 140) y a la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974, y al Convenio (núm. 142) y a la Recomendación (núm. 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975, elaborado por la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones para la 78ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1991<sup>13</sup>, con las adaptaciones que justifique la circunstancia uruguaya.

Los resultados permitirán trazar las líneas que descubran las perspectivas de ratificación del CIT 142.

---

13 CIT, Desarrollo de los recursos humanos, Ginebra, OIT, 1991. El Gobierno uruguayo presentó la memoria correspondiente al período que terminó el 31 de diciembre de 1989, sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales con respecto al Convenio 142 y a la Recomendación 150.

2. La legislación y la práctica nacionales en el marco del CIT 142 y de la Recomendación 150

**2.1. Los Convenios Internacionales del Trabajo con referencias a la formación profesional, ratificados por Uruguay**

Uruguay ha ratificado los Convenios N° 97 sobre trabajadores migrantes (1949), N° 100 sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (1951), N° 111 sobre no discriminación (1958), N° 122 sobre política de empleo (1962), N° 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares (1981), N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) y N° 159 sobre readaptación y empleo de las personas inválidas (1983), en los que la formación profesional (FP) es un componente esencial<sup>14</sup>.

Así resulta que el Estado uruguayo está obligado a desarrollar una política de empleo que garantice la libertad de elección del trabajo, posibilitando a cada trabajador, sin discriminación de especie alguna, la orientación profesional y la adquisición de la formación necesaria para ocuparlo, incluyendo las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, y respaldando con medidas positivas en el campo referido a los trabajadores con responsabilidades familiares y a los discapacitados.

2.2. En el marco del Convenio N° 142 y de la Recomendación N° 150 se examinará, la circunstancia uruguaya en relación con las políticas y programas de orientación y formación profesional, la orientación profesional, la formación profesional, los programas para determinadas ramas de actividad y la promoción de la igualdad de oportunidades. Finalmente, se referirá la perspectiva que tiene el gobierno, los empresarios y los sindicatos sobre la formación profesional.

**2.3. Las políticas y programas de orientación y formación profesional**

**2.3.1. Evolución**

---

14 BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *La formación profesional en los instrumentos constitutivos de la Organización Internacional del Trabajo y en el sistema de las normas internacionales del Trabajo*, en revista *Derecho Laboral*, t. XXXVII, nros. 173-174, pp. 33 y ss. El A. estima que el CIT 97 integra otra categoría, la de los "instrumentos en que la formación profesional es un factor coadyuvante para la aplicación efectiva de las normas internacionales". Los Convenios referidos en el texto fueron ratificados por las leyes 12.030 de 27/XI/1953 (CIT 97), 16.063 de 67X/1989 (CIT 100, 111 y 156), Decreto-ley 14.566 de 30/VIII/1976 (CIT 122), leyes 15.878 de 12/VIII/1984 (CIT 159) y 15.965 de 26/VI/1985 (CIT 155).



Tradicionalmente el sistema educativo formal comprendía la formación profesional y la educación técnica. La formación profesional fuera del sistema de la enseñanza general, técnica y profesional tuvo su lugar en 1979 con la creación del Consejo de Capacitación Profesional. Recién desde 1991 se asiste al desarrollo de una política de formación y orientación profesionales específicas desde la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo<sup>15</sup>.

*a) La enseñanza técnico-profesional dentro del sistema educativo general*

La enseñanza pública primaria, secundaria y técnico-profesional están regidas por un ente autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Constitución, art. 202; Ley 15.739 de 28 de marzo de 1985, art. 5º y ss.), que tiene entre sus cometidos extender la educación a todos los habitantes del país, mediante la escolaridad total y el desarrollo de la educación permanente.

El Consejo Directivo Central (CODICEN) es el órgano sobre el que recae la dirección de la ANEP y tiene entre sus cometidos establecer la orientación general a la que deberán ajustarse los planes y programas de estudios primarios, secundarios y de la educación técnico-profesional.

El Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) es un órgano desconcentrado del CODICEN, cuyo cometido es impartir la enseñanza correspondiente a su respectivo nivel, y proyectar los planes de estudio y aprobar los programas de las asignaturas que se incluyan. Desde 1942 compete a la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) la enseñanza cultural destinada a la elevación intelectual de los trabajadores y a su formación técnica (A), la enseñanza completa de los conocimientos técnicos manuales e industriales, atendándose en forma especial los relacionados con las industrias extractivas y de transformación de las materias primas nacionales (B), la enseñanza complementaria para obreros (C), la enseñanza de las artes aplicadas (D), la contribución al perfeccionamiento de las industrias existentes, fomento y colaboración de las que puedan organizarse (E), información respecto a la estructura y funcionamiento de las industrias nacionales (F) y el examen de las aptitudes técnicas.

---

15 BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *El tripartismo y la formación profesional en América Latina*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 1980, pp. 13 y ss.; Digesto Legislativo de la formación profesional en América Latina y el Caribe, t. V, Cinterfor/OIT, Montevideo, 1981, pp. 31 y ss.; PELUFFO ARGÓN, Martha Beatriz y GRIVET DE KAMFBOLEC, Claude, *Formación profesional*, en Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República, El derecho laboral del MERCOSUR, RELASUR/OIT, FCU, Montevideo, 1994, p. 388.

Las características del sistema formal de formación profesional consisten en “orientar la política conservando los objetivos sociales del proceso educativo, garantizando un mínimo de uniformidad para facilitar el proceso de certificación y de reconocimiento de la equivalencia”.

La formación profesional inserta en el sistema de educación formal “no está en relación con el empleo, ni con los sectores productivos”.<sup>16</sup>

*b) La política de formación técnico profesional  
fuera del sistema escolar de enseñanza*

En 1979 se creó el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) (Decreto-ley 14.869 de 23/II/1979), como una persona de derecho público no estatal, vinculada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura. El COCAP tiene a su cargo la proposición al Poder Ejecutivo de la política de formación técnico profesional para todos los sectores del país, como complemento de la enseñanza curricular, de acuerdo con las necesidades específicas de cada sector productivo. La aprobación por el Poder Ejecutivo de la política propuesta genera la obligación de este último de ejecutarla (art. 2º). De esa manera se pretendió apoyar una política de fomento a la exportación, siendo, precisamente en las actividades vinculadas a ésta donde se fomentaba la formación profesional.

El COCAP está dirigido y administrado por un Consejo Honorario designado por el Poder Ejecutivo e integrado por el Presidente de la Administración Nacional de Educación, un miembro propuesto por la Universidad de la República, un miembro propuesto por el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU), un miembro propuesto por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un miembro propuesto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un miembro propuesto por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, un miembro propuesto por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, dos miembros propuestos por la Cámara de Industrias del Uruguay, un miembro propuesto por la Asociación Rural del Uruguay y un miembro propuesto por la Federación Rural. Entre sus cometidos (art. 4º) se encuentran:

- a) formular programas de formación técnico profesional para todos los sectores del país, como complemento de la enseñanza curricular;

---

<sup>16</sup> PELUFFO ARGÓN, Martha Beatriz y GRIVE DE KAMFBOLEC, Claude, *Formación profesional*, p. 404.

- b) impulsar el sistema de capacitación técnico profesional y coordinar sus acciones con los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Ganadería, Agricultura y Pesca, Industria, Energía y Minería y el Consejo Directivo Central de la ANEP;
- c) fijar las normas técnicas mínimas que regirán al sistema de capacitación técnico profesional;
- d) evaluar y controlar el cumplimiento de los planes y programas de capacitación técnico profesional ejecutados.

Con la creación de este organismo “paraestatal” se pretendió cubrir ciertas demandas de capacitación no cubiertas por la UTU17.

*c) La política de formación y orientación profesionales en función de la ocupación*

Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creado en 1966 (Constitución, disposición transitoria y especial E), le compete (Decreto 574/974 de 12/VII/1974) la política nacional acerca del trabajo, del trabajador y de la seguridad social (1°); la capacitación del trabajador (10°); el estudio y regulación del mercado de trabajo y de empleo (11°).

La Ley 16.320 de 1/12/1992 reorganizó los programas y unidades ejecutoras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y redistribuyó los cometidos. Creó el programa 003 “Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional” y la unidad ejecutora 003 “Dirección Nacional de Empleo” (arts. 316 y 317)18.

La ley le atribuyó a la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) (art. 322) los cometidos de:

---

17 PELUFFO ARGÓN, Martha Beatriz, y GRIVE DE KAMFBOLEC, Claude, *Formación profesional*, p. 405.

18 BABACE, Héctor y BARRETTO GHIONE, Hugo, *Las disposiciones relativas al tema del empleo*, en revista Derecho Laboral, t. XXXV, N° 168, pp. 798 y ss.; *Participación y conflicto en las relaciones laborales: la modificación a la ley 16.320 sobre empleo y formación profesional*, en rev. Derecho Laboral, t. XXXIX, N° 181, pp. 95 y ss.; BARRETTO GHIONE, Hugo, *El mercado de trabajo y la reglamentación de la Junta Nacional de Empleo*, en rev. Derecho Laboral, t. XXXVII, N° 176, pp. 709 y ss.

- a) elaborar la política nacional de empleo (a);
- b) programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores (c);
- c) proponer y ejecutar programas de orientación laboral y profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales (e);
- d) desarrollar programas de información acerca de la mano de obra y su evolución (f);
- e) llevar una nómina de personal recapitado o beneficiario del sistema de re-conversión laboral, de acuerdo a lo que determina la reglamentación a dictarse (g);
- f) desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios (h);
- g) implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la utilización de recursos humanos (i);
- h) actualizar la Clasificación Nacional de Ocupaciones y coordinar con otros organismos la certificación ocupacional (j).

La misma ley (arts. 323) creó la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), integrada por el Director Nacional de Empleo, que la presidirá, un miembro designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la organización sindical más representativa y uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del sector patronal (industria, comercio y agro), con los cometidos (art. 324) de:

- a) asesorar a la DINAIE en los cometidos que le fija la ley (a);
- b) diseñar programas de capacitación de la mano de obra, sea directamente por acuerdo con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras (b);
- c) colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de políticas de desarrollo local, en lo referente a los recursos humanos, coordinando su ejecución con los Gobiernos Municipales y entidades no gubernamentales (e);

- d) colaborar y coordinar con la DINAE en la elaboración de programas de orientación laboral y profesional (g);
- e) administrar el fondo de Reconversión Laboral (h);
- f) estudiar las necesidades de los trabajadores amparados por el Seguro por Desempleo, definiendo la recapacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional. A tales efectos afectará, por resolución fundada y unánime, los recursos que administra, pudiendo destinar hasta un 5% ellos para pago de estudios e investigaciones (i).

### *2.3.2. Objetivos de las políticas y programas de formación profesional*

El objetivo principal que se advierte en las disposiciones más recientes sobre orientación y formación profesionales es el empleo, en particular, de los trabajadores afectados por el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de la política de integración regional (Ley 16.320, art. 324), y de los jóvenes (Ley 16.783). También están presentes en esas disposiciones el desarrollo económico y sus relaciones con los recursos humanos, sin perjuicio de objetivos sociales y culturales también presentes.

Asimismo, la atención también se dirige a mejorar la aptitud de los trabajadores de comprender el medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente sobre estos.

### *2.3.3. Medidas en que se plasman las políticas y programas*

#### *a) Las disposiciones Constitucionales*

En el Capítulo de Derechos, deberes y garantías, en relación con el trabajo, se reconoce el derecho de los habitantes de la República a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, sin que puedan ser privados de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general (art. 7º); se prevé que la ley reconocerá y protegerá el trabajo intelectual, el derecho del autor, del inventor o del artista (art. 33); se garantiza que toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes (art. 36); se dispone la protección especial de la ley para el trabajo, considerado como un deber de todo habitante de la República para con la colectividad, y como un derecho, puesto que ésta procurará ofrecerle la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica (art. 53).

En relación con la enseñanza y la educación, la Constitución garantiza la libertad de enseñanza, limitando la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos y reconociendo la libertad de todo padre o tutor a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee (art. 68); se exonera de impuestos nacionales y municipales a las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza, como subvención por sus servicios (art. 69); se dispone la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial, y el Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica (art. 70); se declara de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares (art. 71).

Se prevé que la enseñanza pública superior, secundaria, primaria, normal, industrial y artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza (art. 202).

*b) Disposiciones legales*

La enseñanza primaria, secundaria y técnico-profesional están reguladas por la Ley 15.739 de 28/3/1985 (Ley de Emergencia de la Enseñanza).

En relación con la enseñanza técnico-profesional, la Ley 10.225 de 9/9/1942 creó la Universidad del Trabajo del Uruguay. El Decreto-ley 14.869 de 23/2/1979 creó el Consejo de Capacitación Profesional. La Ley 16.320 de 1/11/1992 creó la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo y la Ley 16.736 modificó la redacción de algunas disposiciones de la anterior. La Ley 16.783 de 3/10/1997 reguló diversos contratos de fomento del empleo juvenil, en particular el contrato de aprendizaje. La Ley 17.230 reguló los contratos de pasantías laborales.

*c) Disposiciones reglamentarias*

Entre los específicamente referidos a la orientación y formación profesionales, el Decreto 211/993 de 12/5/1993, reglamentó la orientación profesional y la capacitación laboral y el Decreto 318/998 de 4/11/1998 reglamentó la Ley 16.783 sobre formación e inserción laboral de los jóvenes.

*d) Convenios colectivos de trabajo, otras disposiciones contractuales*

Se destaca el convenio colectivo de trabajo celebrado en la industria de la construcción el 27/6/1997, que obliga a las partes celebrantes a crear una Fundación para la Capacitación de los trabajadores de la industria de la construcción, que gestionará la financiación de acciones e instrumentos que permitan la capacitación profesional de los trabajadores y empleadores del sector y certificará la aptitud profesional. En los convenios colectivos de la industria metalúrgica, textil y del sector bancario, se regula la capacitación de los trabajadores en relación con la incidencia del cambio tecnológico<sup>19</sup>.

En convenios colectivos de trabajo anteriores se regularon aspectos del aprendizaje, el reconocimiento de la capacitación continua, el establecimiento de la carrera funcional, así como la participación de los trabajadores en el diseño de la capacitación<sup>20</sup>.

#### *2.3.4. Coordinación de políticas y programas*

La enseñanza técnico-profesional que se imparte dentro del sistema de educación general es competencia del Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU).

La capacitación profesional de los trabajadores, como complemento de la enseñanza curricular, está a cargo del Consejo de Capacitación Profesional.

La orientación profesional y la formación profesional también es competencia de la Dirección Nacional de Empleo con el asesoramiento de la Junta Nacional de Empleo.

Finalmente, en el Ministerio de Educación y Cultura funciona el Centro de Capacitación y Producción (CECAP), creado en 1981 por la Resolución 316/1981, que tiene por objetivo la capacitación de jóvenes con situación de riesgo, con problemas de conducta y aprendizaje, desertores del sistema de educación formal.

Si bien entre los cometidos del Consejo Honorario de Capacitación Profesional, órgano directivo del COCAP, se prevé que debe impulsar el sistema de capacitación técnico profesional y coordinar sus acciones con los Ministerios de Trabajo

---

19 ERMIDA URIARTE, Oscar y ROSENBAUM RÍMOLO, Jorge, *Formación profesional en la negociación colectiva*, Montevideo, Cinterfor/OIT, 1998, pp. 95 y 202.

20 BARRETTO GHIONE, Hugo, *Negociación colectiva y formación profesional*, en IX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, diciembre de 1997, Biblioteca de Derecho Laboral, N° 14, p. 19.

y Seguridad Social, Agricultura y Pesca, Industria, de Educación (Consejo de Educación Técnico-Profesional), parecería que actualmente la coordinación de los organismos de políticas y programas de orientación y formación profesional está recayendo predominantemente sobre la DINAE.

#### *2.3.5. Relación entre la orientación, la formación y el empleo*

El Decreto-ley 14.412 de 10/XII/1974 estipulaba que los fines de los programas de promoción y formación profesional se establecerían y ejecutarían “teniendo en cuenta los planes de desarrollo y la situación del mercado de trabajo”, teniéndose en cuenta “las previsiones y necesidades de mano de obra futura, y las solicitudes de formación en determinadas categorías ocupacionales, que presentaren los trabajadores, las empresas u organismos interesados.” (art. 37). Sin embargo, el decreto-ley referido no llegó a tener aplicación práctica.

La creación del Consejo de Capacitación Profesional, encargado de proponer al Poder Ejecutivo la política de formación técnico profesional para todos los sectores del país, como complemento de la enseñanza curricular, de acuerdo a las necesidades específicas de cada sector productivo, se vinculó principalmente con los planes de desarrollo y fundamentalmente, con la promoción de las industrias de exportación.

La estrecha relación entre la orientación, la formación y el empleo se manifestó claramente a partir de 1992, sobre todo con la política destinada a enfrentar las consecuencias perjudiciales para el empleo derivadas del impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral. La Ley 16.320, con las modificaciones de la Ley 16.736 promueve las actividades de formación para la capacitación profesional de los trabajadores desempleados de la industria y el comercio así como de la actividad rural, la formación de otros grupos con dificultades de inserción laboral o con empleo con limitaciones.

La DINAE realiza un seguimiento del mercado de trabajo, para conocer su situación y los cambios que se van produciendo, detectar las necesidades de formación de los trabajadores que se presentan en el mercado y perfilar los requisitos formativos que el mercado de trabajo exige para el desempeño de cada ocupación. Para ello ha creado un banco de datos de información y conocimiento sobre el mercado de trabajo denominado “Observatorio del mercado de Trabajo”, estructurado en cinco áreas: información, análisis de la oferta de empleo, análisis de la demanda de empleo, análisis territorial, seguimiento y evaluación.

La Ley 16.873 de 3/X/1997 persigue el propósito de facilitar el acceso al mercado laboral de los jóvenes, estimulando su ingreso en actividades que ayuden a su



orientación, experiencia y formación técnico profesional así como a fomentar el aprendizaje práctico, mediante la articulación entre el sector productivo y las instituciones de enseñanza. Para ello, promueve distintas formas de contratación laboral para jóvenes, en las que se alternan la formación profesional con el trabajo<sup>21</sup>.

#### *2.3.6. El papel de los interlocutores sociales y otros organismos interesados*

Desde 1979, el sector empleador tiene participación en la proposición al Poder Ejecutivo de la política de formación técnico profesional para todos los sectores del país, como complemento de la enseñanza curricular, de acuerdo con las necesidades específicas de cada sector productivo, y en la formulación de programas en tal sentido, al integrar el Consejo Honorario del COCAP dos miembros propuestos por la Cámara de Industrias del Uruguay, un miembro propuesto por la Asociación Rural del Uruguay y un miembro propuesto por la Federación Rural del Uruguay.

La participación de los empleadores y los trabajadores en la elaboración e implantación de las políticas y programas, orientación y formación profesional se ha concretado desde 1992 en la Junta Nacional de Empleo, integrada por el Director Nacional de Empleo, un miembro designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la organización sindical más representativa y uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del sector patronal (industria, comercio y agro).

Un ejemplo de participación ha sido la “comisión técnica” que elaboró un proyecto por consenso que luego se convirtió en la Ley 16.873 (fomento de la formación e inserción laboral de los jóvenes). En la comisión, convocada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, participaron además de los tres legisladores que presentaron proyectos referentes al tema, el Director Nacional de Empleo y la Administración Nacional de Educación Pública, los representantes de los trabajadores (PIT-CNT), de las gremiales empresariales (Cámara de Industrias y Cámara de Comercio), del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Educación y Cultura, del Sistema Nacional de Formación Dual (SINAFOD)<sup>22</sup>.

En la evaluación de los resultados aplicativos de la Ley 16.873, el INJU y la JUNAE deben presentar sus respectivos informes bianuales al Ministerio de Edu-

---

21 HENDERSON, Humberto, *Fomento de la formación e inserción laboral de los jóvenes*, Montevideo, FCU, 1999, pp. 17 y 18.

22 HENDERSON, Humberto, *Fomento...*, cit., p. 13.

cación y Cultura y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, respectivamente, para su remisión a la Asamblea General.

En varios de los programas puestos en marcha por la DINAE y la JUNAE se advierte la participación del INJU, del Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la Dirección Nacional de Artesanía, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria y Energía, la Asociación Cristiana de Jóvenes (institución privada cultural y deportiva), las Organizaciones de Discapacitados.

## **2.4. La orientación profesional**

El Decreto 211/993 de 12 de mayo de 1993, reglamentario de los arts. 316 y 332 de la Ley 16.320, definió la orientación laboral como "la entrega de información que facilite la elección de una profesión, actividad u ocupación con relación a la evolución del mercado de trabajo, así como la relacionada con los estudios que permitan lograr una adecuada capacitación o formación y de las entidades encargadas de proporcionarla."

Los cometidos de la orientación laboral son:

- a) Identificar los niveles de calificación de las personas que buscan empleo o deseen mejorar sus condiciones actuales de trabajo.
- b) Informar y orientar a los trabajadores sobre las oportunidades del mercado laboral especialmente en los siguientes aspectos:
  - 1) Las profesiones, oficios u ocupaciones que existan en el mercado laboral y que puedan ser elegidas considerando tanto sus propias características como las del mercado socio laboral que se desarrolle.
  - 2) Las aptitudes, destrezas y habilidades que requiere una determinada ocupación para un desempeño laboral adecuado.
  - 3) Las acciones o cursos de capacitación que puedan seguirse para lograr un desempeño apropiado a las exigencias del mercado laboral y las entidades que los imparten.
  - 4) Los salarios promedios percibidos por los trabajadores de diferente calificación en diversas ocupaciones o profesiones.

### **2.4.1. Instituciones encargadas de la orientación profesional y de coordinación**

La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo es la encargada de realizar acciones de orientación laboral a través de sus oficinas regionales, coordinando con los organismos nacionales, municipales o locales que ejecuten actividades afines (art. 3º del Decreto 211/993).

La Junta Nacional de Empleo colabora y coordina con la DINAE en la elaboración de programas de orientación laboral y profesional.

*2.4.2. Categorías de personas a las que se dirigen los programas de orientación*

Los programas de orientación laboral definidos por el decreto se dirigen a los trabajadores en busca de empleo, sin distinción.

No obstante ello, la reglamentación atiende primordialmente a los trabajadores que han perdido el empleo debido a la incorporación de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión (Programa de reconversión laboral para trabajadores en el seguro de desempleo).

*2.4.3. Campo cubierto por la orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo*

Por un lado, se atiende a la identificación de la calificación personal de las personas que buscan empleo o desean mejorar su actual trabajo, y por otro lado, se informa y orienta sobre las profesiones existentes en el mercado, las aptitudes, destrezas y habilidades requeridas para el desempeño laboral adecuado, los cursos de capacitación que se pueden seguir, las entidades que los imparten y las remuneraciones promedio que perciben los trabajadores en las distintas ocupaciones o profesiones.

*2.4.4. La práctica de la orientación participativa*

Si bien la legislación ha previsto la participación de la JUNAE, organismo de integración tripartita, en el asesoramiento y elaboración de programas de orientación laboral, las acciones correspondientes las realiza la Dirección Nacional de Empleo, a través de sus oficinas regionales en coordinación con otros organismos nacionales, municipales o locales.

*2.4.5. Los métodos de orientación*

Sin perjuicio de los métodos tradicionales, el recurso a la informática por parte de la DINAE permite acceder por Internet a la información sobre los distintos pro-

gramas de capacitación que se están desarrollando, principalmente, para sectores o grupos con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo<sup>23</sup>.

## 2.5. La formación profesional

Los sistemas vigentes parecen cubrir las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y adultos en los diversos sectores y ramas de la actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

Así en el Consejo Técnico Profesional (UTU) se imparte el ciclo básico del nivel medio de la educación, la educación técnica y la formación profesional. Esta última<sup>24</sup> se realiza, a su vez, en tres niveles:

- a) la formación profesional, que tiene por objetivo formar trabajadores capacitados de alumnos que han desertado del sistema formal luego de finalizar la educación primaria y son mayores de 15 años;
- b) La educación profesional dirigida a formar trabajadores mejor calificados, desarrolla calificaciones conjuntamente con estudios teóricos, para estudiantes que han culminado el ciclo básico del segundo nivel;
- c) La complementación profesional acelerada, dirigida a responder con celeridad a la adecuación de los puestos de trabajo y permite adquirir habilidades manuales para un puesto de trabajo específico, en un breve período, atendiendo a personas mayores de 15 años que hayan culminado la educación primaria.

En los Centros de Capacitación y Producción (CECAP), creados en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, se capacita a jóvenes entre 14 y 24 años, en situación de riesgo, con problemas de conducta y aprendizaje, desertores del sistema de educación formal, con cursos de albañilería, calzado, carpintería, confecciones, tejido, instalaciones sanitarias, jardinería y peluquería. Existe una unidad de colocación y seguimiento del egresado para su inserción laboral<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> <http://www.mtss.gub.uy/dinae/programas>

<sup>24</sup> PELUFFO ARGÓN, Martha Beatriz y GRIVET DE KAMFBOLEC, Claude, *Formación profesional*, cit., p. 394.

<sup>25</sup> PELUFFO ARGÓN, Martha Beatriz y GRIVET DE KAMFBOLEC, Claude, *Formación profesional*, cit., p. 395.

En el caso del COCAP, se atiende a la formación profesional acelerada, mediante cursos destinados a mayores de 18 años, complementarios de la educación formal, dictados en las modalidades presenciales o a distancia, comprendiendo las actividades industriales, agropecuarias, de servicios e informática.

Los programas de capacitación que lleva adelante la DINAE, conjuntamente con la JUNAE, están dirigidos a jóvenes (capacitación e inserción laboral, creación de empleo por cuenta propia), trabajadores en seguro por desempleo (reconversión laboral), trabajadores rurales, discapacitados, y buscan mejorar su empleabilidad.

Por otra parte, leyes recientes sobre el fomento de la formación e inserción laboral de los jóvenes y sobre pasantías laborales, promueven la formación inicial y complementaria en este sector de la sociedad.

#### *2.5.1. La formación inicial*

##### **2.5.1.1. LA FORMACIÓN INICIAL COMPRENSIVA DE LA INSTRUCCIÓN TEÓRICA Y DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA, SE FOMENTA MEDIANTE LA NUEVA REGULACIÓN DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE EN LA LEY 16.873, REGLAMENTADA POR EL DECRETO 318/99826.**

El aprendizaje es definido como "...una modalidad de formación profesional en virtud de la cual un empleador se obliga a ocupar a una persona no mayor de veintinueve años y enseñarle o hacerle enseñar, íntegra y metódicamente, de acuerdo con un programa establecido por una institución de formación técnico-profesional, un oficio calificado o profesión, durante un período previamente fijado y en el curso del cual el aprendiz está obligado a trabajar al servicio de dicho empleador."

Los contratos de aprendizaje se deben celebrar por escrito entre la empresa, el aprendiz y la institución de formación técnico-profesional, pública o privada habilitada, responsable del proceso de formación. Asimismo, su contenido mínimo necesario refiere al oficio o profesión en la que se formará al joven, el plazo de duración, la forma y el monto del salario, los días, horarios y tareas que desarrollará, y las formas de coordinación y supervisión del aprendizaje teórico y práctico.

En relación con el plazo, debe adecuarse a los planes y programas de formación, a las exigencias de calificación a los que se aspira, y a los conocimientos de base que ya tiene el aprendiz. Ese plazo no puede superar los 24 meses.

---

26 HENDERSON, Humberto, *Fomento...* cit., pp. 45 y ss.

La formación teórica puede brindarse en la empresa o fuera de ésta, siempre con cargo al tiempo de trabajo.

La certificación del aprendizaje corresponde a la institución de formación técnico-profesional y deberá contener información sobre la naturaleza, duración y finalidad de la formación profesional obtenida. La empresa también está obligada a extender una constancia sobre la práctica desarrollada por el aprendiz.

La Ley 16.873 también previó el denominado “contrato de aprendizaje simple”, convenido por escrito entre un empleador y un joven hasta 25 años de edad, por el cual el primero se obliga a proporcionar trabajo e impartir capacitación en forma metódica durante un período determinado, que podrá fijarse entre 4 y 6 meses, en función del tipo de capacitación que recibirá el aprendiz, brindándole los conocimientos prácticos necesarios para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo calificado.

El empleador designará un instructor de entre sus empleados, quien se encargará de la formación práctica del aprendiz.

Tanto el contrato de aprendizaje como el contrato de aprendizaje simple deben registrarse en el Registro correspondiente que lleva la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo.

**2.5.1.2. LA LEY 17.230 DECLARÓ EL DERECHO DE LOS ALUMNOS MAYORES DE QUINCE AÑOS, QUE CONCURRAN A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES DEL PAÍS, A DESARROLLAR UNA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN CONCORDANCIA CON LOS OBJETIVOS EDUCATIVOS DEL DESARROLLO NACIONAL. PARA CONCRETAR ESE DERECHO ESTABLECE EL SISTEMA DE PASANTÍAS LABORALES COMO MECANISMO REGULAR DE LA FORMACIÓN CURRICULAR DE LOS ALUMNOS REGLAMENTADOS DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL DE LA ANEP, QUE TAMBIÉN COMPRENDE A LOS ALUMNOS REGLAMENTADOS DE LOS INSTITUTOS PRIVADOS DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL HABILITADOS.**

El Consejo Directivo Central de la ANEP, a propuesta del Consejo de Educación Técnico-Profesional o del subsistema que corresponda, seleccionará entre las empresas interesadas a incorporarse al sistema, a aquellas que por la tecnificación que hayan incorporado, se pueda prever un efectivo aprovechamiento teórico-práctico por parte del alumno, en su área específica de estudio.

Se trata de pasantías remuneradas, debiendo la empresa hacerse cargo del pago de la remuneración, que equivaldrá a 2/3 del salario vigente para actividades idénticas a aquella en las que el pasante se desempeñe. Sin embargo, la remunera-

ción no se considera a los efectos jubilatorios o pensionarios ni el pasante genera derechos de la misma naturaleza.

Se prevé un período mínimo de 3 meses para cada pasantía, prorrogables por otros dos trimestres, en cada año lectivo, que se cumplirá en empresas particulares cuyo giro esté vinculado a la naturaleza de los estudios que esté cursando cada alumno y se encuentre al día en los pagos del sistema de seguridad social.

Los convenios de pasantías se celebran en el Consejo Directivo Central de la ANEP y las empresas, y deben contener expresamente los objetivos a lograr, la limitación del horario de trabajo no superior al máximo legal, la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la posibilidad de rescindir el contrato por parte de la empresa, en caso de violación de la disciplina interna del establecimiento por el pasante. Si el alumno pierde la calidad de reglamentado, la pasantía cesa automáticamente.

Los pasantes pueden ser acompañados por sus docentes siempre que la empresa donde se realiza la pasantía lo autorice expresamente.

Se establece el registro de pasantes y docentes acompañantes en la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, con indicación del lapso autorizado en cada caso.

#### *2.5.2. Perfeccionamiento profesional*

En una época de alto desempleo, se ha dado importancia primordial a los programas de formación profesional que atienden a los trabajadores desempleados, principalmente de la industria y el comercio, como resulta de las disposiciones de la Ley 16.320 y su respectiva reglamentación. Pero ello no ha obstado a la promoción de programas destinados a trabajadores rurales desocupados, a los trabajadores en actividad de empresas o sectores que la JUNAE determine y en especial a aquellos que hayan concertado con sus respectivas empresas convenios colectivos en materia de formación profesional, a los trabajadores de empresas que han tomado personal que se ha reconvertido, a otros grupos con dificultades de inserción laboral o empleo con limitaciones (art. 419 de la Ley 16.736).

La reglamentación define la recapacitación laboral como el proceso a través del cual se pretende reincorporar a un trabajador al mercado laboral cuando teniendo una especialidad que usa en su trabajo, por diversas razones se ve impedido de aplicarla, siendo necesario para su reinserción cambiar o complementar dicha especialidad.

Los programas de reconversión laboral tienen como principal objetivo lograr el desarrollo de nuevas capacidades para el empleo y perfeccionar aquellas con que cuente el trabajador, y comprenderán las actividades de instrucción que persigan una adecuada preparación para el desempeño de un trabajo, actividad u oficio y deberán tener objetivos de aprendizaje evaluables, en función de contenidos ocupacionales seleccionados y jerarquizados, acompañadas por el uso de técnicas metodológicas adecuadas.

Los cursos de capacitación son brindados por entidades capacitadoras y seleccionadas por la JUNAE atendiendo a las necesidades de capacitación de los trabajadores.

La selección de las entidades capacitadoras por la JUNAE se debe realizar considerando las condiciones que ofrecen para el logro de los objetivos propuestos en el programa de recapitación laboral, infraestructura, tecnología aplicada, y nivel de calificación de los instructores.

Las entidades capacitadoras pueden ser públicas o privadas, nacionales o extranjeras y deben acreditar solvencia para impartir capacitación a través de acciones o cursos. La reglamentación plantea exigencias razonables para asegurar la profesionalidad y responsabilidad de dichas entidades. En consecuencia, para su registro en la DINA, las EC deben presentar propuestas que contengan:

- a) Nombre, objetivos y cometidos de las actividades de capacitación que se proponen.
- b) Metodología a emplear en los cursos.
- c) Infraestructura física, materiales y equipos a utilizar en el proceso de instrucción.
- d) Aptitudes y condiciones de ingreso de los participantes.
- e) Antecedentes sobre idoneidad y competencia de los instructores.
- f) Número de participantes por curso.
- g) Número total de horas por curso y, de corresponder, su distribución en horas teóricas y prácticas.
- h) Requisitos de aprobación.



- i) Presupuesto detallado del costo de la actividad.
- j) Toda otra información que la JUNAE considere conveniente solicitar.

#### *2.5.3. Normas y directrices en materia de formación profesional*

El Decreto-ley de creación del COCAP le atribuye al Consejo Honorario de Capacitación Profesional el cometido de fijar las normas técnicas mínimas que regirán el sistema de capacitación técnico profesional.

En la órbita de la DINAЕ se está desarrollando un proyecto dirigido a estudiar, diseñar y preparar la puesta en práctica de un sistema de normalización, formación y certificación en competencias laborales. Este proyecto, dirigido a lograr la elevación de la calificación de los trabajadores, para generar mejores condiciones de competitividad del sector productivo y de empleo del trabajador en el ámbito de la globalización, cuenta con la cooperación del Fondo Multilateral de Inversiones administrado por el BID 27.

#### *2.5.4. Formación para funciones de dirección y para un trabajo por cuenta propia*

El COCAP realiza cursos para la formación de trabajadores por cuenta propia y en apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Es cometido de la DINAЕ desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios.

Mediante un convenio entre la DINAЕ, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Educación y Cultura y el Foro Juvenil (ONG), con el apoyo para las iniciativas vinculadas al sector granjero del Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG) del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, funciona desde 1998 el programa "Emprender: creando tu propio empleo", que tiene por objeto la capacitación de jóvenes entre 18 y 29 años de edad, provenientes de hogares de bajos ingresos y en búsqueda de empleo, con educación formal incompleta, que han sido identificados como potenciales creadores de autoempleo, con el objetivo de que puedan crear sus propias fuentes de trabajo.

Asimismo, la JUNAE ha elaborado un programa piloto orientado a apoyar la consolidación del empleo existente y el fortalecimiento de la gestión de las micro y

---

27 <http://www.mtss.gub.uy/dinae/> de 1/02/2000

pequeñas empresas, denominado "Programa Cinco, capacitación integral y competitividad de las MYPES". Este programa es gestionado por la DINAE y la Dirección Nacional de Artesanía, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria y Energía.

La capacitación se orienta en función de un Proyecto de Desarrollo Empresarial formulado por la empresa con el apoyo de una consultora y está dirigido tanto a empresarios como a trabajadores.

#### *2.5.5. Financiación de la formación profesional*

Los recursos para la financiación de la orientación y de la formación profesional derivan de tributos, ingresos originados en la prestación de los servicios y actividades onerosas de capacitación y formación, de contribuciones, donaciones y legados, préstamos recibidos de organizaciones nacionales o internacionales, multas previstas en la ley.

##### *a) Tributos*

Se ha previsto un tributo del cinco por mil como máximo sobre el valor FOB que gravará todas las exportaciones declaradas, como recurso del COCAP (art. 9º del Decreto-ley 14.869 de 23/2/79), aunque, según señalaron las autoridades de dicho organismo, nunca percibieron ingresos derivados de esta fuente.

El art. 325 de la Ley 16.320 creó el Fondo de Reversión Laboral que se integrará con un tributo del 0,25% adicional de las retribuciones gravadas por el impuesto a las retribuciones personales, con excepción de los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas, el cual se integrará con los aportes de trabajadores y empleadores por partes iguales (modificación introducida por el art. 417 de la Ley 16.736).

b) Contraprestaciones por los servicios brindados y donaciones, legados, herencias están previstas expresamente en el caso del COCAP y constituyen ingresos previstos por la ley del Fondo de Reversión Laboral.

c) Préstamos y multas. Son recursos establecidos únicamente para el Fondo de Reversión Laboral.

d) Exoneraciones impositivas y deducciones de los gastos de formación. Otras modalidades de financiación derivan de la previsión de exoneraciones de aportes a la seguridad social, a las empresas que celebren contratos de aprendizaje o contratos de aprendizaje simple (Ley 16.873).

Asimismo, cuando las empresas asumen los costos de la financiación de capacitación de su propio personal, el régimen de imposición sobre la renta de industria y comercio permite deducir, a los efectos de establecer la renta, de la renta bruta, los gastos en que incurran las empresas destinados a capacitar a su personal en áreas consideradas prioritarias, los que se computarán entre una vez y media y dos su monto real, según lo que establezca el Poder Ejecutivo (Texto ordenado 1996, Decreto 338/996 de 28 de agosto, Título 4, art. 13, lit. p).

## **2.6. Programas para determinadas zonas o ramas de actividad económica**

### *2.6.1. Zonas rurales*

Las actividades de formación profesional dirigidas a trabajadores rurales desocupados se realiza con cargo al Fondo de Reconversión Laboral.

Uno de los programas pilotos orientado a la capacitación de los jóvenes de escasos ingresos y educación formal incompleta para que puedan crear sus propias fuentes de trabajo, "Emprender: creando tu propio empleo", comprende a los jóvenes con iniciativas, residentes en localidades del interior del país o áreas rurales, y cuenta con el apoyo para las iniciativas vinculadas al sector granjero del Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja del MAP.

COCAP también ofrece cursos de formación profesional en materia agropecuaria (de administración, forestación, lechería, trabajos generales agrarios, apicultura, agricultura, agroindustrias, cría y explotación de animales de granja, horticultura e invernáculos, riego, bovinos y ovinos, extensión rural).

### *2.6.2. Industrias y empresas en decadencia o en trance de reconversión*

Precisamente, la legislación reciente ha establecido como prioridad de los programas de formación profesional que diseñe la JUNAE, aquellos que atiendan a los trabajadores desocupados como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión.

En tal sentido, el "programa de reconversión laboral para trabajadores en seguro de desempleo", gestionado por la DINAE y financiado por el Fondo de Reconversión Laboral, está dirigido a este grupo de trabajadores. Según la información disponible para 1998 se habían registrado 35.844 trabajadores. y en ese año se habían capacitado 6.407 trabajadores en todo el país. Los cursos se dictan en respuesta a la demanda del mercado de empleo, y los datos de la evaluación del impacto del programa indicaban que el 73% de los egresados de

los cursos estaba trabajando, mientras que el 18% no trabajaba y buscaba empleo, y un 9% no trabajaba ni buscaba empleo<sup>28</sup>.

## **2.7. Promoción de igualdad de oportunidades**

### *2.7.1. Promoción de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en la formación y en el empleo*

La Ley 16.045 de 2 de junio de 1989, prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral.

Esta prohibición se aplicará también en cuanto a las "posibilidades de formación o reconversión profesionales y técnica" (art. 2º, lit. i).

La ley admite la discriminación de carácter compensatorio orientada a promover la igualdad de oportunidades y trato, para ambos sexos en situaciones concretas de desigualdad.

### *2.7.2. Minusválidos físicos y mentales*

La Ley 16.095 de 26 de octubre de 1989 estableció un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurarles su atención médica, su educación, su rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional, así como otorgarles los beneficios, las prestaciones y estímulos que permitan neutralizar las desventajas que la discapacidad les provoca y les dé oportunidades, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un papel equivalente al que ejercen las demás personas (art. 1).

Se entiende por rehabilitación profesional la parte del proceso de rehabilitación integral en que se suministran los medios, especialmente orientación profesional, formación profesional y colocación selectiva, para que los discapacitados puedan obtener y conservar un empleo adecuado (art. 4º).

A éstos se les reconoce especialmente el derecho "a la educación, formación y readaptación profesionales" y a su colocación laboral (art. 5, lit. d).

La Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado, que funciona en la órbita del Ministerio de Salud Pública, tiene a su cargo la elaboración, estudio, evaluación y

---

<sup>28</sup> <http://www.mtss.gub.uy/dinae/programas>, de 1/02/2000

aplicación de los planes de política nacional de promoción, desarrollo, rehabilitación e integración social del discapacitado.

La ley pone a cargo del Estado la asistencia coordinada a los discapacitados que carezcan, entre otros beneficios, de formación laboral o profesional, a fin de que puedan desempeñar en la sociedad un papel equivalente al que ejercen las demás personas, debiendo tomar medidas adecuadas en esta área.

En particular, se dispone que la orientación y la rehabilitación laboral y profesional deberán dispensarse a todos los discapacitados según su vocación, posibilidades y necesidades, y se procurará facilitarles el ejercicio de una actividad remunerada (art. 41).

Se atribuye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los cometidos de instalar, equipar y dirigir Centros de rehabilitación ocupacional para la formación profesional de los discapacitados, en los lugares en que sea necesario, coordinando su acción con los servicios similares del Ministerio de Educación y Cultura (art. 45, a).

Una organización privada, la Asociación Cristiana de Jóvenes, presentó a la DINAE y a la JUNAE un proyecto destinado a facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad, que fue reelaborado con la participación de las organizaciones de discapacitados, y funciona actualmente como un programa descentralizado de la DINAE<sup>29</sup>. La finalidad del programa consiste en promover el incremento de las posibilidades de acceso, y de creación de empleo, para personas con discapacidad, mediante la capacitación y la rehabilitación ocupacional.

El programa atiende a personas con discapacidad, preferentemente en situación de pobreza, mayores de 16 y menores de 39 años de edad, que no hayan logrado insertarse formalmente en el mercado laboral en un puesto de trabajo competitivo.

## **2.8. La perspectiva gubernamental, empresarial y sindical**

Desde la perspectiva gubernamental la política de empleo y formación profesional que se ha puesto en práctica en los últimos años, busca lograr los objetivos del crecimiento económico y de la creación de empleo de buena calidad.

---

<sup>29</sup> <http://www.mtss.gub.uy/programas/texto de 27/01/2000>

Desde la perspectiva empresarial, el desarrollo empresarial requiere la capacitación de los trabajadores y, por ello resulta fundamental la formación profesional, dentro de un marco jurídico que dé la suficiente amplitud y flexibilidad para promover acciones en tal sentido. Contrarios a la regulación en materia de trabajo, los empresarios advierten que la legislación sobre fomento e inserción de los jóvenes no ha tenido las consecuencias favorables para el empleo que se esperaba, debido, precisamente, a la rigidez de sus normas. El sector empresarial estima que la formación profesional integra los temas de la negociación colectiva con los sindicatos. También consideran que la promoción de la formación profesional se puede lograr a través de incentivos fiscales a las empresas. Finalmente, consideran que debería existir un organismo coordinador de las acciones de la DINAE, ANEP-UTU y COCAP, por lo menos para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Competencias Laborales, hoy en proyecto<sup>30</sup>.

La perspectiva sindical apoya la legislación y la negociación colectiva como herramientas importantes para poner en práctica sistemas de formación profesional. Resalta la importancia de la JUNAE en el futuro. Considera favorable la ley sobre formación e inserción laboral de los jóvenes, y necesaria, una revisión de sus efectos y alcances prácticos. Coincide con la perspectiva empresarial en relación con la utilización de incentivos fiscales para promover la formación profesional. Agrega que es preciso reformular la educación técnica de UTU, lograr un cambio de la percepción que existe en la sociedad de la educación para el trabajo, e incorporar la idea de la formación permanente<sup>31</sup>.

### 3. Perspectivas de ratificación del CIT nº 142

La legislación y la práctica nacionales sobre la orientación y formación profesional han conocido importantes avances desde 1989, año de la Memoria presentada por el Gobierno uruguayo, en cumplimiento de las disposiciones del art. 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Desde entonces las políticas y programas en el campo de la orientación y formación profesionales adoptadas por el Uruguay se orientan en el sentido previsto por el artículo 1 del CIT 142.

---

<sup>30</sup> <http://www.cinterfor.org.uy/> de 27/01/2000

<sup>31</sup> <http://www.cinterfor.org.uy/> de 27/01/2000

En el período también se advierte un desarrollo de los sistemas complementarios de orientación y formación profesional, fuera del sistema oficial de enseñanza.

La orientación profesional ha sido reglamentada en forma específica y los cometidos en tal sentido han sido definidos en la legislación nacional, acercándose a las definiciones de los instrumentos internacionales.

Se ha avanzado en la ampliación, adaptación y armonización gradual de los sistemas de formación profesional, aunque la cobertura de la formación de los jóvenes y de los adultos, que se extiende a amplios sectores de la economía y ramas de la actividad económica y amplios niveles de calificación y responsabilidad, todavía carece de la nota de permanente o continua.

La tendencia reciente hacia la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores conjuntamente con representantes del gobierno en la JUNAE le ha dado un impulso renovador a la formación profesional. Asimismo, se advierte la participación de organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles en la promoción y desarrollo de programas de formación profesional.

La perspectiva empresarial y la perspectiva sindical coinciden en que la formación profesional es un elemento indispensable para el desarrollo empresarial y de los trabajadores.

Los indicios existentes señalan que no existen obstáculos legislativos o derivados de la práctica nacional que justifiquen la omisión del Uruguay en proceder a la ratificación del Convenio N° 142.

Si a ello se agrega un indicio de fundamental trascendencia, como es la tradición nacional de amplio apoyo a la acción legislativa de la OIT, parecería justificado aventurar la pronta ratificación del convenio internacional sobre desarrollo de los recursos humanos.

## ANEXO



## CONVENIO INTERNACIONAL DE TRABAJO 142

### Convenio sobre Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975

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 4 junio 1975 en su sexagésima reunión;

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

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veintitrés de junio de mil novecientos setenta y cinco, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975:

#### **Artículo 1**

1. Todo Miembro deberá 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.
2. Estas políticas y estos programas deberán tener en cuenta:
  - a) las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como a nivel nacional;
  - b) la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural;
  - c) las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales.
3. Estas políticas y estos programas deberán aplicarse mediante métodos adaptados a las condiciones nacionales.

4. Estas políticas y estos programas tendrán por mira mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente, sobre éstos.

5. Estas políticas y estos programas deberán alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad.

## **Artículo 2**

Para alcanzar los objetivos arriba mencionados, 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.

## **Artículo 3**

1. Todo Miembro deberá ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo, a fin de asegurar que se pongan a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos una información completa y una orientación tan amplia como sea posible, inclusive por medio de programas apropiados en el caso de los minusválidos.

2. Esta información y esta orientación deberán abarcar la elección de una ocupación, la formación profesional y las oportunidades educativas conexas, la situación y perspectivas de empleo, las posibilidades de promoción, las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene en el trabajo, y otros aspectos de la vida activa en los diversos sectores de la actividad económica, social y cultural, y a todos los niveles de responsabilidad.

3. Esta información y esta orientación deberán ser completadas 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 última información deberá suministrarse de acuerdo con la ley y la práctica racionales habida cuenta de las respectivas funciones y tareas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas.

## **Artículo 4**

Todo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

#### **Artículo 5**

Las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según los casos, de conformidad con la ley y la práctica nacionales, con otros organismos interesados.

#### **Artículo 6**

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

#### **Artículo 7**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

#### **Artículo 8**

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

#### **Artículo 9**

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

#### **Artículo 10**

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

#### **Artículo 11**

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

#### **Artículo 12**

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 8, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

**b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.**

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

#### **Artículo 13**

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

## RECOMENDACIÓN 150

### **Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975**

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 4 junio 1975 en su sexagésima reunión;

Considerando la importancia de la orientación profesional y la formación profesional en la implantación de políticas y programas de empleo;

Tomando 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;

Tomando nota de que la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura adoptó en su 18.a reunión (1974) una Recomendación relativa a la enseñanza técnica y profesional;

Tomando nota de que la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura han establecido una estrecha colaboración con vistas a la armonización de los objetivos de los instrumentos de las dos organizaciones y para evitar toda duplicación o conflicto entre los mismos, y que ambas organizaciones continuarán colaborando estrechamente para asegurar el cumplimiento pleno de estos instrumentos;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al desarrollo de los recursos humanos: orientación profesional y formación profesional, cuestión que constituye el sexto 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 veintitrés de junio de mil novecientos setenta y cinco, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975:

### **I. Disposiciones generales**

1. La presente Recomendación se aplica a la orientación profesional y a la formación profesional, tanto para los jóvenes como para los adultos, y respecto de todas las esferas de la vida económica, social y cultural, y de todos los niveles de calificación profesional y de responsabilidad.

#### **2.**

1) A efectos de la presente Recomendación, 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.

2) La definición del subpárrafo 1) que precede se aplica a la orientación profesional y a la formación inicial y complementaria, sean cuales fueren la forma en que se den y el nivel de calificación profesional y de responsabilidad.

3. Al aplicar la Recomendación, los Estados Miembros deberían tener en cuenta las directrices sobre la aplicación detallada de sus disposiciones que formulen las conferencias regionales, las comisiones de industria y las reuniones de expertos o consultores convocadas por la Organización Internacional del Trabajo y por otros organismos competentes.

### **II. Políticas y programas**

#### **4.**

1) 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 del empleo.

2) Estas políticas y estos programas deberían tener en cuenta:

- a) las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como a nivel nacional;
- b) la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural;

- c) las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales.
- 3) Estas políticas y estos programas deberían aplicarse mediante métodos adaptados a las condiciones nacionales.
- 4) Estas políticas y estos programas deberían ayudar y alentar a todas las personas, en pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad.
- 5) 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.
- 6) Estas políticas y estos programas deberían tener por objetivo:
  - a) 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;
  - b) promover y desarrollar el espíritu creador, el dinamismo y la iniciativa con vistas a mantener o acentuar la eficacia en el trabajo;
  - c) 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;
  - d) proteger a los trabajadores ocupados en tareas que supongan una excesiva fatiga física o mental;
  - e) 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;
  - f) asistir a los trabajadores en su búsqueda de satisfacción en el trabajo, de expresión y desarrollo de su personalidad y de mejoramiento de su condición general por el propio esfuerzo, con miras a mejorar la calidad o modificar la naturaleza de su contribución profesional a la economía;
- g) 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;**
- h) lograr la plena participación de todos los grupos sociales en el proceso de desarrollo y en los beneficios derivados de éste.

**5.**

- 1) Para alcanzar los objetivos arriba mencionados, los Estados Miembros deberían 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.

- 2) Los Miembros deberían tratar, en especial, de:
    - a) asegurar a todos iguales posibilidades de orientación y formación profesionales;
    - b) proporcionar orientación profesional, en forma continua, realista y ampliamente concebida, a los diversos grupos de la población en todas las ramas de actividad económica;
    - c) establecer sistemas globales de formación profesional que abarquen todos los aspectos del trabajo productivo en todas las ramas de actividad económica;
    - d) facilitar la movilidad entre tipos diferentes de formación profesional dentro de las diversas ocupaciones y ramas de actividad económica y entre ellos, y entre diferentes niveles de responsabilidad;
    - e) coordinar la formación profesional destinada a un sector de la economía o a una rama de la actividad económica con aquella destinada a otros sectores o a otras ramas;
    - f) establecer planes de formación profesional sistemática en todas las ramas de actividad económica y para todos los tipos de trabajo y niveles de calificación y de responsabilidad;
    - g) ofrecer a todos los trabajadores posibilidades efectivas de reincorporación al sistema educativo, a un nivel que corresponda a su experiencia práctica en la vida profesional;
  - h) **establecer una estrecha cooperación y coordinación entre la orientación profesional y la formación profesional que se proporcionan fuera del sistema escolar, por una parte, y la orientación escolar y el sistema de enseñanza escolar, por otra;**
    - i) crear condiciones que permitan a los trabajadores completar su formación profesional mediante una educación sindical impartida por sus organizaciones representativas;
    - j) **realizar investigaciones y adaptar las disposiciones y métodos administrativos en la forma que requiera la ejecución de los programas de orientación y de formación profesionales.**
6. Las políticas y los programas de orientación y de formación profesionales deberían:
- a) 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;



- b) tener en cuenta la interdependencia y la cooperación internacionales en el campo económico y tecnológico;
- c) ser revisados periódicamente en función del desarrollo económico y social actual y del previsto;
- d) promover actividades que estimulen a los trabajadores a contribuir al mejoramiento de las relaciones internacionales;
- e) **contribuir a un mejor entendimiento de los problemas técnicos, científicos, económicos, sociales y culturales;**
- f) crear y desarrollar una infraestructura adaptada que permita impartir una formación adecuada en la que se respeten normas esenciales de higiene y de seguridad en el trabajo.

### **III. Orientación profesional**

7.

1) Todo Miembro debería ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo, a fin de asegurar que se pongan a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos una información completa y una orientación tan amplia como sea posible, incluidos programas apropiados para todos los minusválidos.

2) Esta información y esta orientación deberían abarcar la elección de una ocupación, la formación profesional y las oportunidades educativas conexas, la situación y perspectivas de empleo, las posibilidades de promoción, las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene en el trabajo, y otros aspectos de la vida activa en los diversos sectores de la actividad económica, social y cultural y a todos los niveles de responsabilidad.

3) Esta información y esta orientación deberían ser completadas 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.

8.

1) Los objetivos principales de los programas de orientación profesional deberían ser los siguientes:

- a) ofrecer a los niños y a los adolescentes que no se hayan incorporado todavía a la fuerza de trabajo una base adecuada que les permita elegir un tipo de educación o una formación profesional en función de sus aptitudes, capacidades e intereses, así como de las oportunidades de empleo;
- b) ayudar a los beneficiarios de los programas de enseñanza y de formación profesional a sacar el mejor provecho posible y a prepararse sea para reci-

bir una instrucción o una formación profesional complementaria, sea para iniciar una actividad profesional y proseguir su instrucción y formación cuándo y en la forma que sea necesario durante su vida profesional;

- c) ayudar a las personas que se incorporan a la fuerza de trabajo, que intentan cambiar de actividad profesional o que están desempleadas a elegir una ocupación y a planear la enseñanza o la formación profesional correspondiente;
- d) informar a las personas que ejercen una actividad de las oportunidades de mejorar sus posibilidades de perfeccionamiento profesional, la calidad de su trabajo, su remuneración y su situación, así como de los requisitos en materia de enseñanza y de formación profesional para conseguir tal mejora y de los medios existentes para ello;
- e) dar a conocer al público en general la contribución que aportan o pueden aportar al desarrollo general y a la expansión del empleo los diversos sectores de la economía y ramas de actividad económica, sin olvidar aquellos que gozan tradicionalmente de poco prestigio;
- f) ayudar a las instituciones participantes a facilitar información sobre la eficacia de determinados programas de formación, como parte integrante de la orientación profesional.

2) Los Miembros deberían velar porque tales programas sean compatibles con el derecho a elegir libremente ocupación y a tener oportunidades justas de promoción, así como con el derecho a la instrucción.

**9.** Al ampliar el alcance de sus sistemas de orientación profesional, los Miembros deberían procurar en particular:

- a) ayudar a los niños y adolescentes que asisten a la escuela a que aprecien el valor y la importancia del trabajo y a que comprendan el mundo del trabajo y se familiaricen con las condiciones de trabajo en el mayor número de ocupaciones posibles, habida cuenta de las oportunidades de empleo y carrera a las que pueden tener acceso, y con los requisitos necesarios para aprovechar dichas oportunidades;
- b) dar a los niños y a los jóvenes que nunca hayan asistido a la escuela o que la hayan dejado prematuramente información sobre el mayor número posible de profesiones y las posibilidades de empleo en esas profesiones, así como orientación sobre la manera de acceder a ellas;
- c) informar a los adultos que trabajan, incluidos los trabajadores independientes, sobre las tendencias y objetivos del desarrollo que los afecten y, en particular, sobre las consecuencias que los cambios sociales, técnicos y económicos pueden acarrear para su actividad;
- d) dar a las personas desempleadas y subempleadas toda la información y orientación necesarias sobre las posibilidades de encontrar empleo o de mejo-

rar su situación en el empleo y sobre los medios disponibles para lograr este objetivo;

- e) facilitar a las personas que tengan problemas especiales en relación con la enseñanza, la formación profesional o el empleo, asistencia para resolverlos en el marco de las medidas generales orientadas al progreso social.

10.

1) Se deberían ofrecer programas de orientación profesional colectiva, que abarquen la difusión de informaciones concretas y la orientación, a grupos de personas con análogos problemas profesionales; también debería brindarse asesoramiento individual.

2) El asesoramiento individual debería ser accesible en particular a los jóvenes y a los adultos que precisan una asistencia especializada para descubrir sus aptitudes, habilidades e intereses profesionales, así como para evaluar las oportunidades de enseñanza, formación profesional y empleo a que pueden tener acceso, y para elegir un tipo determinado de enseñanza, formación profesional o empleo.

3) El asesoramiento individual y, según los casos, la orientación profesional de grupo deberían tener en cuenta las necesidades específicas de información y asistencia de cada individuo, y prestar particular atención a los minusválidos físicos y mentales y a las personas poco favorecidas desde el punto de vista social y educativo. Estas actividades podrían comprender ejercicios de búsqueda y evaluación de información y de adopción de decisiones, facilitando el examen de una variedad extensa de carreras y objetivos, a fin de fomentar la capacidad de elegir con conocimiento de causa. Deberían siempre tomar en consideración el derecho del individuo a efectuar su propia elección basándose en una información amplia en la materia.

4) El asesoramiento individual debería completarse, cuando fuera necesario, mediante consejos sobre medidas correctoras y sobre cualquier ayuda que pueda ser útil para la adaptación profesional.

**11.** Los Miembros cuyos programas de orientación profesional se hallen en una fase inicial de desarrollo deberían, en un principio, fijarse como objetivos:

- a) señalar a la atención de los jóvenes la importancia de que elijan formación general y profesional teniendo plenamente en cuenta las posibilidades de empleo existentes y las tendencias, así como sus aptitudes e intereses personales;
- b) asistir a los grupos de población que requieren ayuda para superar los obstáculos tradicionales con que tropiezan para elegir libremente enseñanza, formación profesional u ocupación;
- c) satisfacer las necesidades de quienes tienen aptitudes potenciales especiales para actividades de mayor importancia.

**12.** Los Miembros deberían hacer uso en sus programas de orientación profesional de todos los recursos y medios de comunicación disponibles que mejor permitan alcanzar a los grupos de población interesados.

**13.**

1) Cada vez que ello sea posible, convendría utilizar pruebas apropiadas de capacidad y de aptitud –incluyendo las características psicológicas y fisiológicas– y otros métodos de examen para los fines de la orientación profesional, según las necesidades de cada caso particular.

2) Dichas pruebas y otros métodos de examen solo deberían utilizarse de acuerdo con la persona que solicita orientación y deberían combinarse con otros métodos de exploración de las características personales; asimismo, deberían ser llevados a cabo únicamente por especialistas.

3) No deberían comunicarse a un tercero los resultados de dichas pruebas y otros exámenes sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

**14.**

1) Cuando en la orientación profesional se utilicen pruebas u otros métodos de examen, éstos deberían normalizarse según grupos de edad, categoría de población y nivel cultural del grupo, asegurándose su eficacia para alcanzar los objetivos concretos que persiguen.

2) Debería ejecutarse un programa permanente para desarrollar y normalizar, a intervalos regulares, dichas pruebas u otros métodos de examen que tengan en cuenta las modificaciones de las condiciones y estilos de vida.

#### **IV. Formación profesional**

##### **A. Disposiciones generales**

**15.**

1) Los Miembros deberían gradualmente ampliar, adaptar y armonizar sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

2) Al hacerlo, deberían prestar especial atención a la conveniencia de:

- a) ofrecer, siempre que sea posible, oportunidades de promoción a las personas que tienen el deseo y la capacidad de alcanzar niveles superiores de calificación y de responsabilidad;
- b) mejorar la formación profesional en sectores de economía y ramas de actividad económica en que la formación profesional sea esencialmente empírica y en que se utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados;

- c) ofrecer oportunidades de formación profesional a grupos de la población que no hayan recibido una atención suficiente en el pasado, en particular a los grupos desfavorecidos en el plano económico y social;
- d) coordinar eficazmente la enseñanza general y la formación profesional, la enseñanza teórica y la práctica, y la formación inicial y la complementaria.

3) Los programas de formación profesional deberían estar concebidos de modo que favorezcan el pleno empleo y el desarrollo de las aptitudes personales de cada individuo.

**16.** Los programas de formación profesional para las diversas ocupaciones y ramas de actividad económica deberían, según sea conveniente, organizarse en etapas progresivas, de manera que ofrezcan oportunidades adecuadas de:

- a) formación inicial para jóvenes y adultos con poca o ninguna experiencia profesional;
- b) formación complementaria que permita a las personas que ya ejercen una profesión:
  - i) mejorar su competencia o ampliar la gama de actividades que pueden desempeñar, pasar a ejercer trabajo de nivel superior o conseguir una promoción;
  - ii) actualizar sus conocimientos y calificaciones en función de la evolución que se registre en su ocupación;
- c) recibir una nueva formación para permitir a los adultos adquirir nuevas calificaciones para otro tipo de ocupación;
- d) adquirir la formación complementaria necesaria;
- e) recibir formación en materia de seguridad e higiene en el lugar de trabajo, especialmente en el caso de jóvenes y adultos con poca experiencia profesional;
- f) recibir información sobre los derechos y obligaciones resultantes del empleo, incluidos los relativos a la seguridad social.

**17.**

1) Debería hacerse todo lo posible para desarrollar y utilizar plenamente, de ser necesario con financiamiento público, todas las posibilidades de formación profesional existentes o potenciales, incluyendo los recursos disponibles en las empresas, para facilitar programas de formación profesional continua.

2) En los programas de formación debería recurrirse, según convenga, a los medios de comunicación de masas, a unidades móviles, a cursos por correspondencia y a otros medios de autoenseñanza.

**18.** Los programas de formación inicial para jóvenes con poca o ninguna experiencia profesional deberían comprender, en particular:

- a) enseñanza general coordinada con la formación práctica y la instrucción teórica correspondiente;
- b) formación básica en conocimientos teóricos y prácticos comunes a diversas ocupaciones afines, que podría impartirse en un instituto de enseñanza o de formación profesional o en la empresa, en el puesto de trabajo o fuera de él;
- c) especialización en conocimientos teóricos y prácticos directamente utilizables en los empleos existentes o que se han de crear;
- d) iniciación controlada a las condiciones en que se desarrolla normalmente el trabajo.

19.

1) Los cursos de formación inicial a tiempo completo deberían incluir, siempre que sea posible, una adecuada sincronización entre la enseñanza teórica en las instituciones de formación y la formación práctica en las empresas de forma que se asegure que esa enseñanza teórica corresponde a una situación de trabajo real; asimismo, la formación práctica fuera de las empresas debería, en lo posible, corresponder a situaciones de trabajo reales.

2) La formación en el trabajo organizada como parte integrante de la enseñanza que se da en instituciones de formación debería ser planificada conjuntamente por las empresas, las instituciones y los representantes de los trabajadores interesados, con objeto de:

- a) permitir que los educandos utilicen los conocimientos que han adquirido fuera de su empleo en situaciones reales de trabajo;
- b) dar formación en los aspectos de la ocupación que no pueden enseñarse fuera de las empresas;
- c) familiarizar a los jóvenes con poca o ninguna experiencia profesional con las exigencias y condiciones en que probablemente habrán de trabajar y con sus responsabilidades en el trabajo en grupo.

20. Las personas que ingresen en un empleo después de haber terminado los cursos a tiempo completo mencionados en el párrafo 19 deberían recibir:

- a) iniciación que las familiarice con la naturaleza y objetivos de la empresa y con las condiciones en que el trabajo se efectúa;
- b) formación adicional sistemática en el trabajo, completada con los necesarios cursos complementarios;
- c) en la medida de lo posible, experiencia práctica en diversas actividades y funciones útiles para la formación, comprendida la adaptación al puesto de trabajo.

21. Las autoridades competentes deberían establecer, en consulta con las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores y en el marco de la planifi-

cación y legislación nacionales, planes nacionales o regionales de formación complementaria relacionados con la situación del empleo.

22.

1) 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.

2) Dichos 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;
- c) tener en cuenta tanto las aptitudes y preferencias de los interesados como las exigencias del trabajo.

3) Las personas responsables del trabajo de otras deberían tener la obligación de contribuir de modo efectivo al éxito de los planes de perfeccionamiento profesional.

4) La responsabilidad de organización en materia de concepción, ejecución y revisión de los planes de perfeccionamiento profesional debería definirse claramente y asignarse, en la medida de lo posible, a una sección especial o a una o más personas que desempeñen una actividad de nivel compatible con tal responsabilidad.

23.

1) Los trabajadores que reciban formación en la empresa deberían:

- 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.

2) Los trabajadores 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.

## **B. Normas y directrices en materia de formación profesional**

24.

1) La formación inicial y el perfeccionamiento para la adquisición de calificaciones profesionales reconocidas deberían regirse, en la medida de lo posible, por nor-

mas generales fijadas o aprobadas por el organismo competente, después de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

2) Estas normas deberían indicar:

- a) el nivel de conocimientos y calificaciones que se exige para el ingreso a los diversos cursos de formación profesional;
- b) el nivel de competencia que debe alcanzarse en cada actividad o función principal de la ocupación considerada en cada fase de formación, así como, en la medida de lo posible, el contenido y la duración de la formación y los recursos y el material necesarios para garantizar que se pueda alcanzar tal nivel de competencia;
- c) la parte de la formación profesional que incumbirá al sistema de enseñanza, a los establecimientos de formación profesional, a las empresas mediante la formación en el trabajo, o a otros medios de formación;
- d) el carácter y duración de la experiencia práctica que pueda exigirse en los programas de formación profesional;
- e) el contenido de la formación en base a los principios de la formación polivalente y de la movilidad ocupacional;
- f) la metodología que deba aplicarse, teniendo en cuenta los objetivos de la formación y las características de los educandos;
- g) los exámenes que deban pasarse u otros medios de evaluación de los resultados;
- h) los certificados que deban otorgarse después de haber completado satisfactoriamente los cursos de formación profesional.

**25.**

1) La misma ocupación podrá regirse por más de una norma de formación profesional en la medida en que las condiciones en que se efectúa el trabajo y las actividades que entraña varíen considerablemente según los diferentes sectores de la economía, ramas de actividad económica o importancia de la empresa.

2) 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.

**26.**

1) Deberían establecerse directrices que especifiquen la organización y el contenido de la formación profesional para las ocupaciones, niveles de calificación y conocimiento y niveles de responsabilidad para los cuales se demuestre que las normas previstas en el párrafo 24 de esta Recomendación son inadecuadas.

2) Tales directrices pueden ser necesarias, en especial, en lo que atañe a:



- a) la formación de los futuros supervisores, especialistas y directivos y de las personas ya ocupadas en estas funciones;
- b) la formación de los instructores, directivos y supervisores de la formación profesional;
- c) la formación profesional para ramas de actividad económica que cuentan con un número importante de trabajadores por cuenta propia o de pequeñas empresas;
- d) el mejoramiento de la formación profesional para ramas de actividad económica en que haya pocos o ningún medio de formación profesional sistemática y para las empresas que utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados.

3) Esas directrices podrían también ser adecuadas para la primera formación en el empleo de las personas que acaben de terminar cursos a tiempo completo de formación inicial en establecimientos de enseñanza o de formación profesional.

**27.** Las normas y directrices sobre formación profesional deberían evaluarse y revisarse periódicamente, con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y adaptarse a los cambios en las necesidades; la periodicidad de dichas revisiones debería determinarse en función del ritmo de la evolución en la ocupación considerada.

**28.**

1) Los Miembros deberían establecer gradualmente normas y directrices o, eventualmente, ampliar su alcance hasta abarcar todas las ocupaciones principales y todos los niveles de calificación y responsabilidad.

2) Debería darse prioridad a la formación profesional para ocupaciones y niveles de calificación y de responsabilidad que sean de importancia fundamental para el progreso social y económico.

V. Formación para funciones de gestión y supervisión  
y trabajo por cuenta propia

**29.**

1) Las personas responsables del trabajo de otras, el personal profesional y especializado que participa en la dirección de la empresa y las personas que se preparan para ejercer funciones de gestión y de supervisión deberían tener acceso a una formación para las funciones de gestión y supervisión.

2) De conformidad con la planificación nacional y las leyes y reglamentos nacionales, y después de consultar a las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores, las autoridades competentes deberían elaborar planes de formación para desempeñar funciones de gestión y supervisión y para las personas que trabajan por cuenta propia.

**30.**

1) En los programas de formación para funciones de gestión y de supervisión debería tenerse en cuenta el nivel de responsabilidad actual y futura de los educandos.

2) Los programas deberían concebirse especialmente para:

- a) desarrollar un buen conocimiento y comprensión de los aspectos económicos y sociales de la adopción de decisiones;
- b) desarrollar actitudes y capacidades para dirigir y motivar a otras personas en el respeto de la dignidad humana y para fomentar relaciones laborales justas;
- c) fomentar el espíritu de iniciativa y una actitud positiva frente al cambio y la capacidad de apreciar los efectos de éste en las demás personas;
- d) desarrollar la capacidad para ejercer nuevas responsabilidades en el trabajo;
- e) afianzar en los interesados la noción de la importancia de la instrucción, la orientación y la formación profesional para el personal de la empresa;
- f) fomentar el conocimiento de la condición de los trabajadores en su vida profesional, la preocupación por su bienestar y el conocimiento del derecho laboral y de los regímenes de seguridad social;
- g) hacer comprender el valor de los esfuerzos que se realizan para el mejoramiento de sí mismo;
- h) servir de base a un perfeccionamiento que permita adaptarse a nuevas necesidades.

**31.**

1) Los programas de formación profesional para el trabajo por cuenta propia deberían tener en cuenta la situación social del trabajador y:

- a) abarcar, además de la formación técnica correspondiente, una formación en los principios y prácticas básicos de la gestión de empresas y de la formación de otras personas;
- b) hacer comprender mejor la necesidad de tomar iniciativas, de evaluar los riesgos y de aceptarlos.

2) Los programas deberían ofrecer posibilidades de actualización periódica de los conocimientos y ser completados por una información continua sobre la evolución técnica en la especialidad de que se trate, así como sobre las fuentes de financiación y, en su caso, las formas de comercialización más adecuadas.

VI. Programas para determinadas zonas o  
ramas de actividad económica

**32.**

1) Deberían establecerse programas apropiados de orientación y de formación profesionales para determinadas zonas o ramas de actividad económica en que se requiera una acción de mejora global o un cambio estructural importante.

2) Estos programas deberían formar parte de los programas nacionales de orientación y de formación profesionales en conjunto y coordinarse con otras actividades encaminadas a desarrollar la zona o la rama de actividad económica considerada.

**33.** Entre las zonas y ramas de actividad económica que puedan requerir programas separados, podría prestarse especial atención a las zonas rurales, a las ramas de actividad económica que utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados, a las industrias y empresas en decadencia o que cambian sus actividades y a industrias proyectadas o recién creadas.

#### **A. Zonas rurales**

34.

1) Los programas destinados a las zonas rurales deberían tener por objeto garantizar plenamente la igualdad de oportunidades en materia de orientación y de formación profesionales entre la población rural y urbana.

2) Tales programas deberían estar concebidos en el marco de la política nacional de desarrollo, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las características y tendencias de las migraciones entre las zonas rurales y urbanas.

35.

1) Los programas destinados a las zonas rurales deberían prever las necesidades especiales en materia de orientación y de formación profesionales de:

- a) los trabajadores agrícolas, incluidos los de las plantaciones, los pequeños propietarios que explotan directamente sus fincas, los arrendatarios y aparceros y demás personas ocupadas en la agricultura o en sectores afines, especialmente en caso de reforma agraria y de otros cambios importantes en los sistemas de abastecimiento, producción y distribución en las zonas consideradas;**
- b) las personas empleadas en ocupaciones no agrícolas, y en particular en la educación, las comunicaciones, transportes y otros servicios, y en la artesanía.**

2) Esos programas deberían tener en cuenta las diferencias en las necesidades según el tipo de actividad rural considerada, su grado de mecanización, especialización y modernización, así como su amplitud.

3) Los programas deberían comprender formación en materia de organización cooperativa y gestión de empresas.

36.

1) Los países en que los medios y los programas de orientación y de formación profesionales para las zonas rurales estén todavía poco desarrollados deberían concentrar inicialmente sus esfuerzos en:

- a) **facilitar información a los jóvenes y a los adultos de las zonas rurales sobre los objetivos y las medidas previstas para introducir mejoras o cambios estructurales importantes en la zona considerada y sobre los efectos de esta acción en su trabajo y su vida;**
- b) **ofrecer oportunidades de enseñanza y de formación profesional sistemáticas a tiempo completo o parcial, según convenga, a los jóvenes que trabajan para completar su formación empírica en el puesto de trabajo;**
- c) **preparar programas breves de formación complementaria, de actualización de la formación o de nueva formación profesional para los adultos, por conducto de los servicios existentes de formación profesional, divulgación y demás servicios de asesoramiento;**
- d) **crear en las regiones rurales un personal de dirección en los ámbitos social y económico, y fomentar la participación de grupos más amplios de población en las actividades de desarrollo;**
- e) **promover la voluntad de mejoramiento individual.**

2) Estos países deberían examinar periódicamente sus prioridades respecto de las zonas rurales para lograr progresivamente:

- a) **el establecimiento de servicios completos de información y orientación profesionales para la población rural en su conjunto;**
- b) **la introducción y generalización de una formación inicial y sistemática para los jóvenes;**
- c) **la introducción de programas completos de perfeccionamiento profesional sobre una base continua o periódica para atender las necesidades de los adultos.**

37. Los países que por razones financieras o por falta de personal calificado no puedan ofrecer servicios adecuados a la población rural en su conjunto podrían considerar:

- a) **concentrar temporalmente sus actividades en zonas geográficas limitadas en que pueda adquirirse una buena experiencia para la acción ulterior en otras zonas;**
- b) **dar la prioridad a los trabajadores agrícolas sin tierras y a otros grupos económicamente débiles de las zonas rurales que necesitan de forma apremiante la justicia económica y social.**

B. Ramas de actividad económica  
que utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados

**38.**

1) Deberían desarrollarse programas para las ramas de actividad económica y las ocupaciones en que la utilización de técnicas y métodos de trabajo anticuados es muy común, siguiendo, según las necesidades, principios análogos a los aplicados a los programas de las regiones rurales.

2) Tales programas deberían tener por finalidad proporcionar orientación y formación profesionales a las personas empleadas en estas ramas de actividad económica u ocupaciones, o que ingresen en las mismas, para que puedan participar en la modernización de los métodos y productos o contribuir a ella, y beneficiarse con los cambios que se vayan introduciendo.

**39.** Los servicios de divulgación y demás servicios de asesoramiento para trabajadores por cuenta propia y pequeños empresarios en estas ramas de actividad económica o en estas ocupaciones deberían proporcionarles información sobre las posibilidades de innovación en su trabajo y sobre la formación profesional y demás servicios que podrían serles útiles a ese fin.

**40.** En el planeamiento de la formación profesional para estas ramas de actividad económica u ocupaciones deberían tenerse en cuenta:

- a) **la necesidad de ampliar el campo de actividad de las empresas o de especializar sus actividades y las oportunidades para ello, así como las repercusiones de esta ampliación o especialización en la formación profesional;**
- b) **las posibilidades de mejorar los métodos de formación profesional y, en particular, de dar oportunidades de educación permanente;**
- c) las posibilidades de combinar los servicios de formación para directores de empresa con otras actividades encaminadas a mejorar el nivel de eficiencia;
- d) la creación de nuevas posibilidades de empleo productivo.

**41.** Las actividades de formación profesional para estas ramas de actividad económica y ocupaciones:

- a) **podrían estar concebidas inicialmente como complemento de los sistemas tradicionales por los que se adquieren los conocimientos y calificaciones profesionales;**
- b) **deberían tener en cuenta las necesidades de los jóvenes que reciben una formación inicial y de las personas que ya trabajan en estas ramas de actividad económica o en estas ocupaciones, incluidos los pequeños empresarios y otras personas que se encargan de la formación inicial de los jóvenes.**

**C. Industrias y empresas en decadencia o en trance de reconversión**

**42.** Cuando una industria o una empresa estén declinando, convendría que sus trabajadores pudieran obtener, en tiempo oportuno, una orientación y una formación profesionales que faciliten su readaptación y les permitan encontrar nuevo empleo.

**43.** En los casos en que industrias o empresas cambien sus productos y métodos de producción o los servicios que prestan, deberían ponerse a disposición de los trabajadores afectados, en tiempo oportuno, cursos organizados en colaboración con las empresas o industrias interesadas que los ayuden a adaptarse a las nuevas tareas.

**D. Nuevas industrias**

**44.** En el planeamiento de la orientación y la formación profesionales en relación con la creación de nuevas industrias deberían tenerse en cuenta:

- a) **las necesidades de obreros, especialistas, directores y administradores en la fase de construcción y después de la puesta en marcha de las nuevas instalaciones, así como la necesaria nueva formación de las personas ocupadas durante la fase de construcción para relocalizarlas en otros empleos después de la puesta en marcha;**
- b) **las necesidades de trabajadores independientes y contratistas encargados de trabajos para las nuevas industrias;**
- c) **la necesidad de proporcionar información y formación profesional con respecto a nuevas actividades que el cambio de las condiciones económicas de la región haga posibles o necesarias;**
- d) **la necesidad de proporcionar servicios de orientación y nueva formación profesional a las personas cuyos conocimientos y calificaciones hayan quedado superados como consecuencia de cambios en la estructura de la demanda de mano de obra en la región;**
- e) **la necesidad de ofrecer nuevas oportunidades a los trabajadores independientes y a los contratistas cuya actividad pueda verse perjudicada por la competencia creada por las nuevas empresas.**

**VII. Grupos especiales de población**

**45.**

1) Deberían adoptarse medidas para proporcionar a determinados grupos de la población orientación y formación profesionales efectivas y adecuadas a fin de que gocen de igualdad de oportunidades en el empleo y puedan integrarse más fácilmente en la sociedad y la economía.

2) Debería prestarse especial atención, en particular, a los siguientes grupos:

- a) **personas que nunca han asistido a la escuela o que la han dejado prematuramente;**

- b) trabajadores de edad;
- c) miembros de minorías lingüísticas o de otra índole;
- d) **minusválidos físicos o mentales.**

A. Personas que nunca han asistido a la escuela o que la han dejado prematuramente

46. Deberían adoptarse medidas para que todas las personas que nunca han asistido a la escuela o que la han dejado antes de adquirir una instrucción general suficiente para integrarse en una sociedad y en una economía en vías de modernización tengan acceso a una orientación profesional, a una enseñanza general y a una formación de base, teniéndose debidamente en cuenta las oportunidades del mercado del empleo.

47. La orientación profesional de las personas que nunca han asistido a la escuela o que la han dejado antes de adquirir nociones suficientes de lectura y cálculo debería concebirse en la forma más amplia posible, sin dejar de tener en cuenta las medidas especiales de enseñanza y formación profesional y las otras oportunidades de enseñanza, formación y empleo que puedan ofrecérseles.

48.

1) Entre las medidas para que estas personas tengan acceso a una formación básica y a una enseñanza general podrían figurar:

- a) **instrucción a tiempo parcial consistente en los conocimientos y calificaciones necesarios para su trabajo y una enseñanza general, vinculada a la otra instrucción, para los menores ocupados en una explotación agrícola u otra empresa familiar o en otras ramas de la economía;**
- b) **cursos que proporcionen las necesarias calificaciones básicas y una enseñanza general complementaria para los jóvenes y, en caso necesario, para los adultos, a fin de facilitar su ingreso en la formación profesional sistemática o aumentar sus oportunidades de empleo y promoción;**
- c) **una formación profesional especial combinada con el trabajo productivo destinada a los jóvenes desempleados y completada, en caso necesario, con cursos de enseñanza general, a fin de proporcionarles los conocimientos, calificaciones y hábitos de trabajo necesarios para que puedan desempeñar una actividad económica útil y remuneradora;**
- d) **cursos de alfabetización y cálculo elemental, sobre todo para adultos, relacionados y completados con una formación profesional en los conocimientos y calificaciones necesarios para una ocupación o tipo de trabajo determinado, así como una participación efectiva en**

- actividades de desarrollo; ello debería coordinarse con otras medidas generales para la eliminación del analfabetismo;**
- e) cursos especiales complementarios de enseñanza y formación técnica para los jóvenes y adultos que trabajan a fin de elevar el nivel de su trabajo o mejorar sus oportunidades de promoción;**
- f) cursos de formación en especialidades que se requieran urgentemente en el mercado del empleo para personas que hayan recibido poca o ninguna instrucción escolar.**

2) A fin de poner en práctica las medidas mencionadas, deberían elaborarse y aplicarse métodos especiales de formación profesional.

**49.** Los certificados que se otorguen de conformidad con estas medidas deberían armonizarse con los que se obtienen en el sistema de enseñanza oficial o con los de las personas que hayan recibido formación por otros medios.

#### **B. Trabajadores de edad avanzada**

##### **50.**

1) Las medidas para remediar las dificultades con que tropiezan los trabajadores de edad avanzada en el empleo podrían consistir, según los casos, en:

- a) determinar y modificar en lo posible aquellas condiciones de trabajo que son susceptibles de acelerar el proceso de envejecimiento físico y mental;**
- b) proporcionar a los trabajadores de edad avanzada la orientación y la formación profesionales de que precisen, especialmente en relación con cualquiera de las necesidades siguientes:**
  - i) actualizar sus conocimientos y calificaciones proporcionándoles las informaciones adecuadas en el momento oportuno;**
  - ii) elevar su nivel de instrucción general y de calificación profesional con el concurso de especialistas en formación de adultos para equiparlos con los jóvenes mejor instruidos y capacitados que ingresan o trabajan ya en la misma ocupación;**
  - iii) informarlos oportunamente sobre los medios de perfeccionamiento disponibles e iniciar y proseguir ese perfeccionamiento en el momento adecuado, es decir, antes de que se introduzcan nuevas técnicas y métodos de trabajo;**
  - iv) poner a su disposición otro empleo, en su propia especialidad o en otra distinta, en que puedan utilizar sus calificaciones y conocimientos, en la medida de lo posible, sin pérdida de ingresos;**
  - v) cerciorarse de que no estén privados de la formación profesional por límites de edad máxima de admisión a dicha formación, fijados sin atender a la realidad;**



- vi) **elaborar métodos especiales de formación profesional adaptados a las necesidades de los trabajadores de edad avanzada;**
- vii) **tomar todas las medidas necesarias para poner a su disposición instructores competentes en cuanto a sus cualidades técnicas y pedagógicas y que estén bien preparados para impartir una formación complementaria adaptada a las necesidades de los trabajadores de edad avanzada;**
- c) **incitar a los trabajadores de edad avanzada a aprovechar los servicios de orientación y de formación profesionales o las oportunidades de traslado que pueden ayudarlos a superar sus problemas;**
- d) **informar al público en general, y especialmente al personal de orientación y formación profesionales, al personal de los servicios del empleo y de otros servicios sociales competentes, a los empleadores y a los trabajadores, de los esfuerzos de adaptación al empleo que los trabajadores de edad avanzada pueden verse precisados a realizar y de la conveniencia de ayudarlos en tales esfuerzos.**

2) Deberían tomarse también medidas en lo posible para desarrollar métodos de trabajo, herramientas y equipos adaptados a las necesidades especiales de los trabajadores de edad avanzada y para darles la formación necesaria para utilizar tales métodos y equipos.

#### **C. Minorías lingüísticas y de otra naturaleza**

**51.** Las personas que forman parte de minorías lingüísticas y de otra naturaleza deberían tener acceso a una orientación profesional que las informe, en su lengua materna o en una lengua que les sea familiar, y cuando sea necesario mediante intérpretes, de las condiciones y requisitos existentes en materia de empleo, así como de los derechos y obligaciones de las partes interesadas y de la asistencia que pueden recibir para resolver sus problemas particulares.

**52.** Deberían establecerse, según las necesidades, programas especiales de enseñanza para las minorías lingüísticas y otras minorías. En el caso de las minorías lingüísticas, estos programas de formación deberían darse, si fuese posible, en la lengua vernácula y eventualmente deberían comprender la enseñanza de idiomas.

#### **D. Minusválidos físicos o mentales**

**53.**

1) Siempre que con ello puedan beneficiarse, los minusválidos físicos o mentales deberían tener acceso a los programas de orientación y formación profesionales establecidos para la población en general.

2) Cuando esto no sea aconsejable debido a la gravedad o a la naturaleza de la incapacidad o a las necesidades particulares de ciertos grupos de minusválidos físicos o mentales, deberían establecerse programas especialmente adaptados.

3) Deberían desplegarse todos los esfuerzos posibles para informar a la opinión pública, los empleadores, los trabajadores, el personal médico y paramédico y los trabajadores sociales sobre la necesidad de facilitar a los minusválidos físicos o mentales orientación y formación profesionales que les permitan encontrar un empleo correspondiente a sus necesidades, así como sobre las adaptaciones en el empleo que puedan ser necesarias a algunos de aquéllos y sobre la conveniencia de darles un apoyo especial en el empleo.

4) En lo posible, deberían adoptarse medidas para garantizar, en la medida posible, la integración o la reintegración de los minusválidos físicos o mentales a la vida productiva, en un ambiente normal de trabajo.

5) Debería tenerse en cuenta la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955.

#### VIII. Promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

54.

1) Deberían adoptarse medidas a fin de promover la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el empleo y en la sociedad en general.

2) Dichas medidas deberían formar parte integrante del conjunto de medidas económicas, sociales y culturales adoptadas por los gobiernos para mejorar la situación del empleo de las mujeres, y, en lo posible, deberían:

- a) **convencer a la opinión pública, y en especial a los padres, maestros, personal de orientación y formación profesionales, personal de los servicios del empleo y otros servicios sociales, empleadores y trabajadores, de la necesidad de que hombres y mujeres participen en pie de igualdad en la sociedad y en la economía y de la necesidad de modificar las actitudes tradicionales respecto del trabajo de mujeres y hombres en el hogar y en la vida profesional;**
- b) **proporcionar orientación profesional a las jóvenes y a las mujeres sobre la misma amplia gama de oportunidades de enseñanza, formación profesional y empleo que a los jóvenes y a los hombres, incitarlas a aprovechar plenamente estas oportunidades y crear las condiciones que les permitan aprovechar plenamente esas oportunidades;**
- c) **fomentar el acceso, en igualdad de condiciones, de las jóvenes y de las mujeres a todos los tipos de educación y a la formación para todos los tipos de empleo, incluidos los tradicionalmente accesibles**

- a los jóvenes y a los hombres, a reserva de las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo;
- d) **favorecer el perfeccionamiento de las jóvenes y de las mujeres, con el fin de garantizar su desarrollo personal y su promoción a empleos calificados y puestos de responsabilidad, e incitar a los empleadores a que les ofrezcan las mismas posibilidades de enriquecer su experiencia profesional que tienen los trabajadores de similar nivel de instrucción y calificaciones;**
  - e) **crear, en la medida de lo posible, guarderías infantiles diurnas y otros servicios para niños de toda edad, de forma que las mujeres y las jóvenes con responsabilidades familiares puedan tener acceso a los servicios normales de formación profesional, así como acogerse a arreglos especiales; por ejemplo, cursos a tiempo parcial o por correspondencia, programas de formación profesional por etapas o programas que utilicen los medios de comunicación de masas;**
  - f) **establecer programas de formación profesional para las mujeres que hayan sobrepasado la edad normal de ingreso en la vida profesional, y que desean tomar un empleo por primera vez o reintegrarse a él después de un período de ausencia.**

**55.** Los hombres que tengan problemas análogos deberían tener acceso a programas especiales de formación profesional análogos a los que se prevén en los apartados e) y f) del subpárrafo 2) del párrafo 54 de la presente Recomendación.

**56.** En la aplicación de las medidas destinadas a promover la igualdad de hombres y mujeres en el campo de la formación y del empleo deberían tomarse en cuenta las disposiciones del Convenio y de la Recomendación sobre las políticas del empleo, 1964.

#### **IX. Trabajadores migrantes**

**57.** Deberían preverse una orientación y una formación profesionales eficaces para los trabajadores migrantes, a fin de que puedan beneficiarse de la igualdad de oportunidades en el empleo.

**58.** En la orientación y la formación profesionales debería tenerse en cuenta el hecho de que los trabajadores migrantes pueden tener solamente un conocimiento muy rudimentario del idioma de los países de empleo. Las disposiciones de los párrafos 51 y 52 de la presente Recomendación también deberían aplicárseles.

**59.** La orientación y la formación profesionales de los trabajadores migrantes deberían tener en cuenta:

a) las necesidades del país de empleo;

**b) la posible reintegración de los trabajadores migrantes en la economía de su país de origen.**

**60.** En lo que atañe a la orientación y formación profesionales para los trabajadores migrantes, deberían tenerse en cuenta las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo relativas a estos trabajadores. Tales cuestiones deberían asimismo ser objeto de acuerdos entre los países de origen y de empleo.

X. Formación de personal especializado en actividades de orientación y formación profesionales

**61.** Las disposiciones relativas a la formación de personal deberían abarcar a todas las personas que se encarguen a tiempo completo o parcial de planear, organizar, administrar, desarrollar, supervisar o impartir la orientación y la formación profesionales.

**62.**

1) Además de recibir una formación en materia de orientación profesional, incluido el asesoramiento individual, las personas que se encarguen de la orientación profesional deberían familiarizarse con el mundo del trabajo en general y con las condiciones de trabajo y las funciones de los trabajadores en una gama amplia de ocupaciones a todos los niveles de calificación y de responsabilidad, así como con las oportunidades de empleo y de carrera en dichas ocupaciones y con los programas y servicios de formación a su alcance. Deberían asimismo estar familiarizadas con los aspectos generales de los contratos colectivos y con los derechos y obligaciones dimanantes de la legislación laboral.

2) En caso necesario, la formación de las personas encargadas de la orientación profesional debería incluir el estudio de las características fisiológicas, psicológicas y sociológicas de los diferentes grupos de personas, así como el de métodos especiales de orientación.

**63.**

1) Las personas que imparten la formación profesional deberían poseer amplios conocimientos teóricos y prácticos, así como una experiencia laboral sólida en las técnicas o funciones para las cuales tengan competencia, y una buena formación pedagógica y técnica adquirida en instituciones de enseñanza y de formación.

2) En caso necesario, la formación de estas personas debería incluir el estudio de las características y aptitudes de los diferentes grupos de alumnos, así como de los métodos especiales de formación.

64.

1) Las personas dedicadas a la formación profesional para ciertas ramas de actividad económica deberían estar familiarizadas con las características sociales, económicas y técnicas de la rama de actividad en que ejercen su oficio.

2) Por ejemplo, además de la enseñanza técnica y profesional y de la formación profesional en su especialidad, las personas que desempeñan actividades relacionadas con el desarrollo rural deberían recibir una formación en:

- a) economía de la agricultura, de la silvicultura y de otras actividades rurales;
- b) métodos y técnicas de explotación agropecuaria y forestal;
- c) sociología rural e instituciones rurales;
- d) medios de comunicación de masas y métodos de divulgación;

**e) actividades de las cooperativas, en caso de que éstas existan.**

**65.** Las personas dedicadas a la orientación y formación profesionales para grupos especiales de la población deberían estar familiarizadas con los problemas especiales de orden social y económico del grupo de que se trate.

66.

1) Las personas encargadas del planeamiento, organización, administración y supervisión de los programas de orientación o de formación profesionales, incluidos los directores y administradores de los establecimientos de servicios de orientación o de formación, los directores y los responsables de la formación en las empresas y los consultores en orientación y formación profesionales, deberían poseer experiencia en las labores de orientación profesional o de formación profesional.

2) Las personas que tengan estas responsabilidades en relación con los programas de formación profesional deberían, en lo posible, poseer cierta experiencia del trabajo en las empresas, aparte de las actividades de formación profesional.

**67.** Todas las personas dedicadas a la orientación y a la formación profesionales deberían tener oportunidades frecuentes de actualizar y mejorar su conocimiento de los elementos sociales, económicos, técnicos y psicológicos que afectan a su actividad y de aprender nuevos métodos y técnicas que puedan utilizar en su trabajo.

## **XI. Actividades de investigación**

**68.** Los miembros deberían establecer programas experimentales y de investigación con objeto de:

- a) determinar los criterios en que han de basarse el establecimiento de prioridades y la puesta en práctica de la orientación y de la formación pro-

- fesionales en ramas determinadas de actividad económica y para grupos determinados de la población;
- b) determinar las oportunidades de empleo y hacer previsiones sobre las mismas en las diversas ramas de actividad económica y ocupaciones;
  - c) perfeccionar el conocimiento de los aspectos psicológicos, sociológicos y pedagógicos de la orientación y de la formación profesionales;
  - d) evaluar la eficacia de cada uno de los componentes de los sistemas de orientación y de formación profesionales, tanto en cuanto a su funcionamiento interno como a los resultados obtenidos;
  - e) determinar los costos y los beneficios directos e indirectos de los diferentes modelos y métodos de orientación y de formación profesionales;
  - f) perfeccionar para la población considerada las pruebas psicológicas y otros métodos de evaluación utilizados con vistas a determinar las cualidades y apreciar las aptitudes e intereses, así como evaluar los niveles de conocimiento y de calificación alcanzados por medios de la formación profesional;
  - g) obtener más información sobre las profesiones y sus requisitos.

## **XII. Aspectos administrativos y organismos representativos**

69.

1) Las autoridades públicas y los organismos competentes en materia de enseñanza general, orientación profesional, enseñanza técnica y profesional, formación profesional, formación del personal encargado del desarrollo de los recursos humanos y formación de personal de dirección, las autoridades públicas y los organismos competentes en materia de planificación y ejecución de las políticas de empleo y de desarrollo social y económico, así como los organismos representativos de las diversas ramas de actividad económica y ocupaciones y de los diversos grupos de la población interesados, deberían colaborar en el establecimiento de la política y del planeamiento y ejecución de programas para la orientación profesional y la formación profesional.

2) Los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían formar parte de los organismos encargados de dirigir las instituciones públicas de formación y de vigilar su funcionamiento técnico; cuando no existan dichos organismos, los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían participar en alguna otra forma en la creación, dirección e inspección de las referidas instituciones.

**70.** Además de participar en la definición de una política y en el planeamiento y ejecución de programas, los organismos representativos deberían, con arreglo a la legislación vigente y en el marco de la planificación nacional:

- a) incitar y ayudar a sus miembros a:

- i) proporcionar oportunidades y medios de orientación y de formación profesionales;
- ii) prestar su apoyo a los que proporcionan estos medios y oportunidades;
- iii) aprovecharlos plenamente;
- b) proporcionar la orientación y la formación profesionales necesarias para completar la acción de otros organismos, servicios o personas, y las informaciones que faciliten esta acción;
- c) participar en investigaciones en esta esfera.

**71.** Deberían definirse claramente las funciones y responsabilidades respectivas de todas las partes interesadas en el desarrollo de los recursos humanos.

**72.** En la administración de los programas de orientación y de formación profesionales debería tenerse en cuenta la necesidad de:

- a) asesorar a los organismos, servicios, establecimientos y empresas interesados sobre los aspectos sociales, técnicos y metodológicos relacionados con la ejecución de los programas;
- b) proporcionar servicios y medios de apoyo como investigaciones, normas y directrices relativas a la organización de la orientación y de la formación profesionales, medios audiovisuales e información sobre los métodos y las técnicas apropiados;
- c) organizar exámenes públicos o aplicar otros medios de evaluación de las calificaciones obtenidas para las ocupaciones incluidas en las normas de formación profesional;
- d) formar al personal;
- e) comunicar los resultados de los estudios y la experiencia adquirida a las personas u organismos encargados del planeamiento y ejecución de los programas;
- f) facilitar recursos económicos suficientes para ejecutar los programas.

### **XIII. Revisiones Periódicas**

**73.** Los Miembros deberían revisar periódicamente sus programas de orientación y formación profesionales con vistas a:

- a) lograr una utilización óptima del personal, de las instalaciones y de los medios;
- b) adaptar la organización, el contenido y los métodos de la orientación y la formación profesionales en función de los cambios en las condiciones y exigencias de las diversas ramas de actividad económica y de las necesidades de determinados grupos de la población, así como en función de los progresos logrados en los conocimientos de que se trata;

- c) definir otras actividades que pueden ser necesarias para conseguir una mayor eficacia de la política nacional de promoción de los objetivos fijados en los párrafos 4 a 6 de la presente Recomendación.

#### **XIV. Cooperación Internacional**

**74.** Los países deberían colaborar entre ellos en la mayor medida posible en el planeamiento, elaboración y ejecución de programas de orientación y de formación profesionales, eventualmente con la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, regionales e internacionales y no gubernamentales nacionales.

**75.** Esta cooperación podría comprender:

- a) la prestación de asistencia a otros países, sobre una base bilateral o multilateral, en el planeamiento, la elaboración y la ejecución de estos programas;
- b) la organización en común de investigaciones y experimentos para mejorar la organización y la eficacia del planeamiento y ejecución de los programas;
- c) el suministro de medios de formación o su establecimiento en común para facilitar a las personas dedicadas a la orientación y a la formación profesionales la adquisición de los conocimientos, calificaciones y experiencia a que no tienen acceso en sus propios países;
- d) el intercambio sistemático de información sobre la orientación y la formación profesionales, incluidos los resultados de las investigaciones y de los programas experimentales, por medio de reuniones de expertos, seminarios, grupos de estudio o intercambio de publicaciones;
- e) la armonización gradual de las normas de formación profesional para una misma ocupación dentro de un grupo de países, a fin de facilitar la movilidad profesional y el acceso a la formación en el extranjero;
- f) la preparación y difusión de documentos y material básico de orientación y de formación profesionales, incluidos los programas de estudio y las definiciones de ocupaciones, con vistas a que se utilicen en una región o en un grupo de países que tengan necesidades análogas o que intenten armonizar los niveles de formación profesional y la práctica en materia de orientación profesional.

**76.** Los países deberían examinar la conveniencia de establecer o de contribuir a establecer y administrar en común centros para una región o grupo de países con vistas a facilitar el intercambio de experiencias y promover la cooperación en el desarrollo de programas y en las investigaciones metodológicas.

#### **XV. Efecto sobre recomendaciones anteriores**



**77.**

1) La presente Recomendación reemplaza la Recomendación sobre la orientación profesional, 1949; la Recomendación sobre la formación profesional (agricultura), 1956, y la Recomendación sobre la formación profesional, 1962.

2) La Recomendación sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos, 1955; la Recomendación sobre la formación profesional (pescadores), 1966; la Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970, y la Recomendación sobre la formación profesional (gente de mar), 1970, continúan siendo aplicables a las categorías de personas comprendidas en su campo de aplicación.

### **Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 88.<sup>a</sup> reunión (2000);

Habiendo celebrado una discusión general con base en el Informe V, «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.

1. La sociedad humana se enfrenta con un reto esencial en este umbral del siglo XXI para conseguir el pleno empleo y un crecimiento económico sostenible en la economía mundial, así como para lograr la inserción social. El criterio de la OIT de *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 inter-

nacional, aumentos espectaculares en las inversiones extranjeras directas, nuevas estrategias comerciales, nuevas prácticas de gestión, nuevas formas de organización de las empresas y de la organización del trabajo son algunos de los aspectos más importantes de la evolución que transforma 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 relativas 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, 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 que se precisan 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, la equidad y la inserción social. 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 integral 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 ciencia y tecnología, educación y formación y políticas empresariales. Políticas fiscales apropiadas, la seguridad social y una negociación colectiva efectiva son medios entre otros 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 son transferibles y facilitan la transición al mundo del trabajo. La educación permanente garantiza que las calificaciones y competencias de la persona se mantienen al día y mejoran en función del cambio 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 necesi-

dades de las mujeres y de 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, jóvenes, los trabajadores migrantes y los trabajadores despedidos como consecuencia de programas de reforma económica o de reestructuración industrial o de su empresa. Para atender las necesidades de estos grupos, en especial los jóvenes, debería ofrecerse y desarrollarse 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 desarrollo del sector informal, mantenerlas en dicho sector, o contribuir a la expansión de este último, sino que debería, junto con políticas fiscales, el ofrecimiento de créditos, la ampliación del campo de aplicación de la protección social y la legislación del trabajo, 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 y niñas 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 son el cimiento en 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 la 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 la provisión 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 la provisión 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 abarquen la educación y el asesoramiento en materia de carrera, asesoramiento para el empleo e información sobre educación, formación y mercado de trabajo, son medidas todas 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 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 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 también abarca 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, 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 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. Por otra parte, las 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. Así 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 son especialmente convenientes más inversiones para las PYME.

**12.** No existe ningún modelo universal de inversiones en la 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. Estos 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 la formación y establecer una base men-



surable y comparativa para todos consiste en elaborar modelos de referencia. La OIT debería constituir una base de datos sobre los gastos actuales de la formación profesional y continua y proponer una serie de modelos en materia de inversiones en la 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.** Estructuras jerárquicas más llanas transfieren la toma de decisiones, las iniciativas y las responsabilidades de control; por ello 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.

Métodos de enseñanza a distancia pueden utilizarse para impartir la formación de manera que ésta sea asequible cuándo y dónde 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. Incentivos apropiados del Estado contribuirían 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 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 siquiera los instrumentos intelectuales de la «antigua economía». La UNESCO estima que en los países menos desarrollados en que 144 millones de adultos eran analfabetos en 1985, su número habrá aumentado hasta 188 millones en 2005 (es decir, en otras palabras, que el número de adultos analfabetos aumentará en 30 por ciento en los países menos desarrollados). Por otra parte, los programas de ajuste estructural han contribuido en casos

específicos a reducir el gasto público en la educación y debilitado más aún la capacidad a largo plazo de crecimiento y desarrollo económicos.

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, el costo de los computadores y del acceso a *Internet* son factores todos 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 condiciones propicias para que aumente la «fractura informática» entre 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, y 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 con el fin de 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 recursos 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 solo 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 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 formal e informal, 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 una lengua distinta de la materna 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, se considera que estructuras gerenciales más llanas transfieren 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 nacional de calificaciones debería ser tripartito; los trabajadores y toda persona con el deseo de aprender deberían tener acceso al mismo; tendría que abarcar 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 sobre la comparabilidad de los diferentes marcos nacionales de calificaciones 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 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 estrategias a largo plazo formuladas en consulta con los interlocutores sociales e integradas en políticas económicas y del 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 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 también agrega 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 contribución social del trabajo y la organización de los interlocutores sociales también debería formar parte integral 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 cuestiones consideradas en una revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150) deberían basarse en las presentes conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.<sup>a</sup> reunión, en 2000, las conclusiones de la Carta de Colonia, 1999, las declaraciones sobre el particular formuladas conjuntamente por las organizaciones internacionales de empleadores y de sindicatos, y tratar de 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 la promoción de 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 la 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 núm. 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 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.

1000.10.2000



Este libro  
se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT  
en Montevideo, octubre de 2000