

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

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

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

### PREÁMBULO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

61 Actas (2003), N° 53.

62 Actas (2003), N° 57.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

64 Actas (2004), N° 144.

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

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

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

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

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

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

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

65 Actas (2003), N° 75.

66 Actas (2003), N° 77.

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

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

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

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

## I. OBJETIVOS, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

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

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

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

67 Actas (2003), N<sup>os</sup> 84 a 86.

68 Actas (2003), N<sup>o</sup> 95.

69 Actas (2003), N<sup>o</sup> 96.

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

2. A los efectos de la presente Recomendación:

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

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

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

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

87. Los miembros gubernamentales de los países africanos<sup>71</sup> presentaron una enmienda para definir el concepto de “desarrollo de la capacidad empresarial”, como “un apoyo a quienes ingresan al mercado de trabajo, a quienes desean reincorporarse a él, a los trabajadores por cuenta propia, al desarrollo de la pequeña empresa, así como un apoyo a los empresarios de la economía informal para que se incorporen a la economía formal. Abarca también, en el ámbito social, a los empresarios capaces de identificar y explotar oportunidades de prestar servicios sociales”.

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

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

---

70 Actas (2004), N° 189.

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

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

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

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

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

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

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

Una enmienda presentada por numerosos miembros gubernamentales<sup>74</sup> propuso sustituir los términos “empleos seguros y de calidad”, que venía de la primera discusión, por la actual redacción de “empleos decentes”. Los empleadores pretendieron añadir el término de empleo “productivo”, sin éxito: el miembro gubernamental de Namibia, por ejemplo, adujo que “el concepto de trabajo decente incluía el trabajo productivo”.<sup>75</sup>

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

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

72 Actas (2004), N° 232.

73 Actas (2004), N° 265.

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

75 Actas (2004), N° 272.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ambas iniciativas no tuvieron eco en la comisión.

| 76 Actas (2004), N° 277.

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

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

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

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

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

<sup>77</sup> Actas (2004), N<sup>os</sup> 303 y 306.

<sup>78</sup> Actas (2004), N<sup>o</sup> 319.

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

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

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

El texto final da mayor amplitud al sentido del párrafo.<sup>79</sup>

#### *4. Los Miembros deberían:*

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

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

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

En un documento sindical<sup>81</sup> se observó que el capítulo inicial “Objetivo, campo de acción, definición”, “debería comenzar con una referencia expresa que reconozca el derecho a la formación profesional, como parte de los derechos humanos fundamentales. La mención a este derecho aparece recién en el artículo 5 del documento propuesto”. Y agregaba que en la Resolución sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, adoptada por la Conferencia Internacional del Tra-

79 Actas (2004), N<sup>o</sup>s 327 a 331.

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

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

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

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

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

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

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

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

82 Actas (2003), N° 172.

83 Actas (2003), N° 185.

84 Actas (2003), N° 186.

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

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

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

95. En la segunda discusión se replanteó con toda intensidad el tema. El grupo de países africanos presentó una enmienda<sup>87</sup> que decía reconocer “el derecho de todos a la educación y trabajar conjuntamente con los interlocutores sociales para extender dicho derecho al aprendizaje permanente”. El Vicepresidente empleador “estuvo de acuerdo en que los países en desarrollo estaban en una situación difícil en lo que respecta a garantizar este derecho y que éste debía considerarse más bien como una aspiración y una orientación para los Estados Miembros”.

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

---

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

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

87 Actas (2004), N<sup>o</sup> 332 a 336.

88 Actas (2004), cit., N<sup>o</sup> 334.

Otra iniciativa, que casi no llegó a tratarse, fue la presentada por algunos países<sup>89</sup> que calificaba la responsabilidad de los gobiernos, restringiéndola al derecho a la educación “básica” y al derecho a la formación “previa al empleo”.

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

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

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

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

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

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

la formación y la eliminación de las barreras que lo dificulten a lo largo de toda la vida".<sup>92</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

94 Actas (2004), p. 339 a 348.

95 Actas (2004), p. 359 y 360.

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

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

5. Los Miembros deberían:

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

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

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

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

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

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

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

96 Actas (2004), p. 365.

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

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

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

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

En el documento de la Oficina que contiene el texto del proyecto de Recomendación, y que circuló entre los países miembros, se decía que “el significado no queda claro inmediatamente”.<sup>100</sup> En los comentarios de los países miembros, sobre este proyecto, muchos de los gobiernos<sup>101</sup> contestaron que la expresión acordada, “marco de referencia” no era clara.

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

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

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

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

---

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

99 Actas (2003), p. 194.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

104 Actas (2004), pár. 406.

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

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

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

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

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

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

---

105 Actas (2004), pág. 408-409.

106 Actas (2004), pág. 407.

107 Actas (2004), pág. 410.

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

Un grupo de miembros gubernamentales<sup>109</sup> propuso sustituir el término “oriente a las personas”, por “informe a las personas”, que no contó con el apoyo de los trabajadores que entendieron que “oriente” era un término más activo que “informe”, y que “en el complejo mundo de hoy la gente necesitaba orientación y esto se aplicaba también a los trabajadores con empleo”.<sup>110</sup>

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

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

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

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

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

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

108 Actas (2004), pár. 438.

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

110 Actas (2004), pár. 449.

111 Actas (2003), pár. 283.

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

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

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

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

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

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

---

112 Actas (2003), pág. 285.

113 Actas (2003), pág. 286.

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

115 Actas (2004), pág. 461.

116 Actas (2004), pág. 462.

117 Actas (2004), pág. 463.

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

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

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

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

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

118 Actas (2004), pág. 464.

119 Actas (2004), pág. 481-482.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

121 Actas (2003), pár. 296-298.

122 Actas (2004), pár. 501.

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

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

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

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

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

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

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

123 Actas (2004), pág. 507.

124 Actas (2003), pág. 314.

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

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

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

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

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

La propuesta no contó con suficiente apoyo de los empleadores ni trabajadores.<sup>125</sup>

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

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

### III. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PREVIA AL EMPLEO

#### 8. Los Miembros deberían:

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

| 125 Actas (2004), pár. 577-578.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

126 Actas (2004), pág. 596-597.

127 Actas (2004), pág. 620.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

128 Actas (2003), pág. 360.

129 Actas (2003), pág. 361.

130 Actas (2003), pág. 363.

131 Actas (2003), pág. 365, 368, 369.

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

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

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

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

#### IV. DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS

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

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

Ante la falta de acuerdo, se retiró la propuesta.

##### 9. Los Miembros deberían:

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

<sup>132</sup> Actas (2004), pág. 641.

<sup>133</sup> Actas (2004), pág. 644.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

134 Actas (2003), pág. 390.

135 Actas (2003), pág. 404.

136 Actas (2003), pág. 406.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>137</sup> Actas (2003), pág. 409 a 416.

<sup>138</sup> Actas (2003), pág. 422 y ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

| 139 Actas (2003), pár. 431.

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

130. En la segunda discusión, el debate estuvo centrado en el primero de los apartados del literal, en tanto en su redacción original decía “adoptando métodos de trabajo de alto rendimiento”, lo cual fue observado por los países del Mercosur<sup>140</sup> que entendieron que el término implicaba una intensificación del trabajo, al menos en su traducción al idioma español. La versión final contempla esas observaciones.

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

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

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

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

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

140 Actas (2004), pág. 678.

141 Actas (2003), pág. 436.

142 Actas (2003), pág. 442-443.

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

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

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

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

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

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

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

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

143 Actas (2003), pág. 457.

144 Actas (2003), pág. 462-463.

145 Actas (2003), pág. 465.

146 Actas (2004), pág. 693 a 698.

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Los Miembros deberían reconocer:

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

147 Actas (2004), pár. 710 y 712.

148 Actas (2003), pár. 468 y 471.

149 Actas (2004), pár. 723 a 725.

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

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

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

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

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

En la segunda discusión no sufrió modificaciones.

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

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

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

150 Actas (2004), pág. 741.

151 Actas (2003), pág. 518.

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

El literal presenta, además, otra arista de importancia.

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

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

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

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

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

152 Actas (2004), pág. 752.

153 Actas (2004), pág. 753.

154 Actas (2004), pág. 754.

155 Actas (2003), pág. 478.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

156 Actas (2004), pár. 794.

157 Actas (2004), pár. 797.

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

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

## VII. PRESTADORES DE SERVICIOS DE FORMACIÓN

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

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

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

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

*14. Los Miembros deberían:*

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

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

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

| 159 Actas (2003), pág. 487.

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

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

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

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

No obtuvo mayoría como para quedar en el texto definitivo.

### VIII. ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y SERVICIOS DE APOYO A LA FORMACIÓN

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

*15. Los Miembros deberían:*

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

---

160 Actas (2003), pár. 555.

161 Actas (2004), pár. 818 a 821.

162 Actas (2003), pár. 556.

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

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

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

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

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

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

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

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

| 163 Actas (2004), pág. 841.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

164 Actas (2004), pág. 849 a 851.

165 Actas (2003), pág. 582.

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

18. Los Miembros deberían:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

166 Actas (2004), pág. 882-883.

167 Actas (2004), pág. 885.

168 Actas (2004), pág. 888.

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

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

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

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

## X. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y TÉCNICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

169 Actas (2004), pág. 909.

170 Actas (2003), pág. 649.

171 Actas (2003), pág. 651 y 653.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

172 Actas (2004), pár. 932.

173 Actas (2004), pár. 937.

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

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

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

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

#### XI. DISPOSICIÓN FINAL

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

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

| 174 Actas (2004), pár. 943.