
INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado” que le asegure personalmente y a su familia, bienestar (artículo 25). En concreto, tiene derecho a recibir gratuitamente la instrucción elemental y fundamental y a ser partícipe de la instrucción técnica y profesional (artículo 26).

La estrecha relación existente entre educación y trabajo es, desde entonces, un objetivo permanentemente deseado, aunque desarrollado de forma más explícita en posteriores instrumentos.

Efectivamente, en términos semejantes, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, establece que para hacer plenamente efectivo el derecho de toda persona a trabajar, es indispensable que reciba orientación y formación técnico profesional (artículo 6). Por consiguiente, toda persona tiene derecho a una educación que le capacite, entre otras cosas, a participar efectivamente en una sociedad libre, para lo cual la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita; mientras que la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza secundaria técnica y profesional, “debe ser generalizada y hacerse accesible a todos” (artículo 13).

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), dos normas deben ser citadas. Primero, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948 y cuyo artículo XII recuerda que toda persona tiene derecho a que mediante el proceso educativo “se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad”. Segundo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, que fue adoptado en El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimotercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, y que señala el compromiso de los Estados Miembros de adoptar las medidas que garanticen plena efectividad del derecho al trabajo, en especial las referidas a la “orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de ca-

pacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos” (artículo 7).

En las normas internacionales del trabajo adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pueden asimismo encontrarse distintas referencias directas a las obligaciones de los Estados Miembros de implementar acciones orientadas a una política de pleno empleo, entre las cuales se encuentran la formación y capacitación profesional. En efecto, “con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo”, los Estados Miembros de la OIT deberán formular y llevar a cabo, “como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”. Por este último motivo, debe garantizarse “que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea” (artículo 1 Convenio N° 122 relativo a la política del empleo¹ –ratificado el 27 de enero de 1966–).

Estas políticas y programas de formación deberán alentar y ayudar a todas las personas “a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad”; es decir, las demandas del mercado (artículo 1 Convenio N° 142 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos² –todavía no ratificado–).

Para alcanzar este objetivo, todo Estado Miembro deberá establecer y desarrollar sistemas que se caracterizarán por ser “abiertos, flexibles y complementarios”, tanto en la enseñanza general técnica y profesional, como en los servicios de orientación escolar y profesional y de formación profesional, ya sea que se encuentren dentro del sistema oficial de enseñanza o fuera de éste (artículo 2, *ibídem*).

Una participación destacada se reserva a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, “con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación” en la labor de formular y ejecutar el programa de empleo (artículo 3 Convenio N° 122).

Cada una de estas disposiciones cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, “tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución”.³

¹ Fecha de adopción: 9 de julio de 1964. Fecha de entrada en vigor: 15 de julio de 1966.

² Fecha de adopción: 23 de junio de 1975. Fecha de entrada en vigor: 19 de julio de 1977.

³ Sala Constitucional. Voto N° 2313-95 de las 16:18 horas del 9 de mayo de 1995.

A partir de los compromisos adquiridos por el país y la participación que los representantes de los sectores sociales deben tener en la formulación y ejecución de las acciones formativas, esta investigación tiene tres objetivos que cumplir, y para el desarrollo de cada uno de ellos, hay un apartado.

El primer apartado se refiere al desarrollo de formas de diálogo social, institucionalizadas o no, de naturaleza tripartita o multipartita, con un énfasis especial en aquellas que se relacionan con el diseño, ejecución y seguimiento de la formación profesional.

Desde los primeros pasos de vida constituyente en el siglo XIX, pasando por las grandes reformas sociales de 1943, el país ha dado muestras de que existen las bases para un diálogo social sostenible.

Aunque no son las únicas instancias que pueden citarse, el Consejo Nacional de Salarios, el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo Superior de Trabajo, adscritos al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, son un ejemplo de ello; a pesar de que como luego se indicará, requieren de reformas urgentes que permitan enriquecer sus acciones.

En el segundo apartado, se hace una evaluación del sistema de participación institucional, en aquellas instancias en las que se confía el liderazgo de todo el sector, comenzando por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y finalizando con el Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC) y el Consejo Nacional de Intermediación de Empleo.

Creado en 1965, al Instituto Nacional de Aprendizaje le ha correspondido “promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía”; lo que ha venido realizando con gran éxito, apoyado en una estructura orgánica de naturaleza tripartita, que no sólo se refleja en su Junta Directiva, sino también en los Comités Consultivos de Enlace del INA.

Estos comités, de carácter sectorial o de cúpula, subsectorial y regional, son los que atendiendo los intereses de las partes involucradas y en un permanente ejercicio de diálogo social, asumen la labor de actualizar de forma constante las acciones formativas del INA, para ajustarlas a las necesidades del mercado laboral, lo que siempre ha garantizado un óptimo nivel de capacitación y formación profesional de los estudiantes teniendo en cuenta su posterior inserción laboral.

El último apartado, está dedicado al análisis de la formación profesional conforme al texto de las negociaciones colectivas que forman parte del Anexo; se estudian tanto los convenios colectivos de trabajo suscritos por organizaciones sindicales, como los arreglos directos firmados por Comités Permanentes de Trabajadores.

Con una negociación colectiva predominantemente heterónoma y una muy escasa implantación sindical, en especial, en el sector privado, la negociación es de ámbito de empresa o institución pública.

Al lado de un número significativamente bajo de convenios colectivos de trabajo negociados por los sindicatos, los arreglos directos que suscriben los Comités Permanentes de Trabajadores, mantienen todavía una estrecha vinculación, discreta o no, con el movimiento solidarista.

Las negociaciones realizadas por los actores sociales se refieren a la formación profesional desde tres perspectivas distintas: los programas o planes de formación profesional en el ámbito de la empresa, los programas orientados al fortalecimiento del nivel educativo de los trabajadores y los programas de capacitación en el extranjero.