

II. SISTEMATIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

5. Del análisis del contenido del convenio N° 142, es posible extraer siete principios sobre los cuales se estructura la columna vertebral de lo que en el criterio de la OIT debería ser el desarrollo de los recursos humanos. La recomendación N° 150 profundiza y desarrolla estos principios, explicándolos o brindando detalles de carácter instrumental o eminentemente práctico. Las referencias a la recomendación serán realizadas en la medida que los aportes de la misma resulten significativos a los efectos de nuestro análisis.

6. Dichos principios o enunciados fundamentales, son los siguientes:

- Principio de adecuación a la realidad;
- Principio de integralidad;
- Principio de antropocentrismo;
- Principio de instrumentalidad;
- Principio de universalización gradual;
- Principio de igualdad; y
- Principio de participación.

Antes de exponer el sentido y alcance atribuido a cada uno de estos principios, cabe precisar que el orden de su presentación no necesariamente implica una jerarquización en función de su trascendencia, sino que simplemente responde a la forma en que los mismos van emanando de la propia redacción y articulado del convenio internacional.

1. Principio de adecuación a la realidad

7. El convenio N° 142 establece que una de las condiciones fundamentales para la debida estructuración de un sistema de desarrollo de los recur-

Los humanos, consiste en que el mismo se planifique y se aplique atendiendo primordialmente a la circunstancia o coyuntura real a la que va dirigido.

Esto descarta la procedencia de las fórmulas genéricas o universales, aplicables indiferenciadamente en cualquier tiempo o lugar. Del sentido del convenio es posible concluir que el mismo proclama que solamente resultará potencialmente exitoso un sistema de desarrollo de los recursos humanos que se construya y estructure a partir de la propia realidad a la que está dirigido.

8. Este principio se manifiesta en una doble vertiente:

- Por una parte, en un sentido general, en lo que se relaciona con la **generación y aplicación** de las políticas y programas de orientación y formación profesional, actividades en las que deben tenerse en cuenta las necesidades, posibilidades y problemas de empleo, el nivel de desarrollo económico, social y cultural y la vinculación existente entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos sociales y culturales (convenio: artículo 1, numeral 2, literales a, b y c) y en las que habrán de escogerse métodos adaptados a las condiciones nacionales (convenio: artículo 1, numeral 3).

- En un segundo sentido -en este caso, de carácter particular o concreto- la adecuación a la realidad se manifiesta en la **formación específica** que debe recibir el individuo, la que debe mantener un permanente y constante vínculo con el mundo real y vivo del trabajo. Esto implica que resulte imprescindible que la formación a nivel escolar o académico se complemente con una adecuada experiencia práctica en el seno de la empresa (recomendación: párrafo 22), debidamente planificada por el organismo competente, en cuanto a sus procedimientos, métodos, objetivos y evaluaciones o certificaciones (recomendación: párrafo 24)⁴.

9. Otras disposiciones de la recomendación, también recogen estos postulados, poniendo especial énfasis en la necesidad de que los sistemas de formación y orientación profesionales se mantengan en un estado de periódica actualización, evitando de este modo su inadecuación como consecuencia de su vetustez.

2. Principio de integralidad

10. El convenio concibe al desarrollo de los recursos humanos a partir de la conformación de un plan integral que supone la adopción de políti-

4 En este segundo sentido, este principio se relaciona con el que hemos enunciado como "principio de instrumentalidad". Ver infra, numeral 4 de este mismo Capítulo.

cas y programas “completos y coordinados” (convenio: artículo 1, numeral 1) que permitan visualizar al sistema de enseñanza como un todo integrado y abarcativo tanto de la formación escolar, como de la desarrollada en el ámbito de la empresa (“sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste”- convenio: artículo 2).

Se trata de la adopción de políticas que se plasmen en programas aplicables en la práctica de manera coordinada e integral, es decir, mediante la racionalización de los recursos y evitando la contraproducente yuxtaposición de competencias que conduce al despilfarro.

11. Por otra parte, la flexibilidad y complementariedad de los sistemas, implica que los mismos deben ser concebidos con una visión general y de conjunto, contemplando la creación de mecanismos que permitan el tránsito dinámico entre los distintos ambientes de la enseñanza (por ejemplo, de la formación técnica hacia la enseñanza universitaria y viceversa), la validación académica de conocimientos adquiridos mediante la experiencia práctica; la generación de sistemas “modulares” de enseñanza, que habiliten al individuo la posibilidad de planificar a su medida la ruta de su formación, etc.)⁵.

12. Esto además se conecta con la necesidad de estructurar sistemas de formación permanente, tanto de jóvenes como de adultos, incluyendo la formación inicial, el perfeccionamiento y la readaptación o reconversión (convenio: artículo 4).

13. Pero la integralidad también se manifiesta en otro sentido: los instrumentos en estudio abarcan y hacen referencia tanto a la *formación* profesional, como a la *orientación* profesional (convenio: artículo 1, numeral 1; recomendación: párrafos 1 y 2).

5 A este último aspecto, también se le denomina “complementariedad”. BIT, Desarrollo de los recursos humanos, cit., p. 45 y 46.

6 BIT, Desarrollo de los recursos humanos, cit., p. 56.

La **orientación profesional** consiste por una parte, en el estudio de los gustos y aptitudes individuales y por otra parte, implica la conformación de mecanismos de recopilación y difusión de informaciones objetivas (también denominada “información profesional”) que permitan a la persona hacerse una idea cabal acerca del mundo real del trabajo (características de determinado oficio, condiciones de empleo que éste ofrece, tipo de formación que permite acceder al mismo, situación del mercado, etc.)⁶.

La referencia que ambos instrumentos hacen a la orientación profesional, resulta particularmente relevante puesto que se trata de una temática que tradicionalmente resultaba ajena al universo profesional, pues interesaba primordial o exclusivamente al mundo escolar. Por otra parte, y contrariamente a lo que sucede con la formación, en el caso de la orientación profesional aún se advierten ciertas hesitaciones a la hora de considerarla como “un derecho de todos”, siendo frecuente que los Estados la dirijan exclusivamente hacia determinados colectivos específicos (jóvenes con dificultades familiares, minorías desfavorecidas, etc.)⁷.

3. Principio de antropocentrismo

14. La presencia del individuo humano como centro fundamental de todo el sistema formativo, aparece claramente reflejada en diversas disposiciones del convenio 142 y de la recomendación 150.

Las actividades relativas a la formación y orientación profesional, deben fijarse como meta que la persona alcance a comprender su medio social en general y su medio de trabajo en particular, y esté en condiciones de incidir en éstos, tanto individual como colectivamente (convenio: artículo 1, numeral 4). El párrafo 1, numeral 1 de la recomendación describe el sentido que debe darse al adjetivo “profesional” que acompaña a la formación y a la orientación, señalando que el mismo implica la finalidad de “...descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”.

De este modo, la finalidad básica del desarrollo de los recursos humanos debe ser el crecimiento integral del propio individuo al que la misma está dirigida, como un factor indispensable para contribuir a la conformación de una personalidad verdaderamente libre y potencialmente autodeterminable.

Las políticas y programas de orientación y formación profesional no deben estructurarse sobre la premisa de pretender adiestrar al individuo para que se convierta meramente en una “pieza útil” del engranaje productivo, sino que deberán atender de manera primordial a la necesidad de alcanzar o facilitar un desarrollo cabal de la persona.

⁷ BIT, Desarrollo de los recursos humanos, cit., p. 55.

En el numeral 5 del artículo 1 del convenio, se ratifica que la finalidad de estas políticas y programas debe ser la de "...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". Claramente se consagra la importancia de alcanzar un punto de equilibrio entre el interés personal de desarrollo integral y el interés general de la sociedad en contar con individuos preparados para cumplir sus finalidades.

La recomendación contiene una serie de disposiciones que abundan en este criterio antropocéntrico que debe guiar a las políticas y programas de desarrollo de los recursos humanos, abundando respecto de otras importantes vertientes que el mismo debe poseer. En este sentido, el párrafo 4, numeral 6), literales d) y e) establecen como objetivos o metas de estas actividades, el brindar protección a los trabajadores ocupados en tareas que supongan una excesiva fatiga física o mental, así como darles a todos los trabajadores una formación de calidad en cuestiones vinculadas con la seguridad e higiene en el trabajo. En particular, es interesante reseñar el literal f) de la última disposición citada, en el que se desarrolla como uno de los objetivos de estas políticas y programas, el "asistir a los trabajadores en su búsqueda de satisfacción en el trabajo, de expresión y desarrollo de su personalidad y de mejoramiento de su condición general por el propio esfuerzo, con miras a mejorar la calidad o modificar la naturaleza de su contribución profesional a la economía".

15. La personalidad humana como eje fundamental de este desarrollo también queda de manifiesto en la preocupación que evidencia la recomendación por "ofrecer a todos los trabajadores posibilidades efectivas de reincorporación al sistema educativo, a un nivel que corresponda a su experiencia práctica en la vida profesional" (párrafo 5, numeral 2, literal g), extremo que se relaciona también con el principio de "integralidad" y las exigencias de flexibilidad y complementariedad de las políticas educativas⁸.

16. En una línea similar, se ubica el literal i) del numeral 2 del párrafo 5 de la recomendación, que consagra la complementación de la formación profesional "...mediante una educación sindical impartida por sus organizaciones representativas", y el párrafo 7, numeral 3 del mismo instrumento, que refiriéndose a la orientación profesional, establece que la misma debería ser complementada "...con información sobre los aspectos generales de los contratos colectivos y los derechos y obligaciones de todos los interesados en virtud de la legislación del trabajo..." la que

8 Ver supra, § 11.

debería "...suministrarse de conformidad con la ley y la práctica nacionales habida cuenta de las respectivas funciones y tareas que incumben a las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas".

4. Principio de instrumentalidad

17. El convenio y la recomendación establecen una estrecha relación entre las políticas y programas de formación y orientación profesional y el empleo. En este sentido, las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo deben ser tenidas especialmente en consideración al momento de establecer los perfiles de estas políticas y programas.

Los sistemas de formación deben constituirse en instrumentos eficaces para brindar al individuo la posibilidad de acceder y mantener un empleo, facilitarle una adecuada inserción en el mercado de trabajo y mediante su ubicación en el mismo, encontrar un camino hacia la satisfacción personal así como hacia la contribución útil para la sociedad.

Ambos instrumentos reconocen y desarrollan con particular énfasis la trascendencia que la formación y orientación profesionales poseen con relación al empleo, tanto desde una perspectiva individual (como instrumento para alcanzar un grado de satisfacción personal), como colectiva (como herramienta para una adecuada política de pleno empleo)⁹.

Esto condiciona la necesidad de que exista una fluida comunicación e interrelación entre el mundo de la formación y el mundo real del trabajo.

A tales efectos la recomendación se encarga de resaltar expresamente la importancia de coordinar estas políticas y programas con los planes de desarrollo social y económico, "...tales como los relativos a la promoción del empleo, la integración social, el desarrollo rural, el desarrollo de la artesanía y la industria, la adaptación de los métodos y la organización del trabajo a las necesidades humanas, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo" (párrafo 6, literal a). También se hace referencia a la trascendencia de mantener estas actividades en un proceso de constante revisión que atienda al desarrollo económico y social (párrafo 6, literal c; párrafo 73).

5. Principio de universalización gradual

18. La orientación y la formación profesional deben tender a expandirse de manera gradual, de forma de alcanzar al mayor número de personas que resulte posible (convenio: artículos 3 y 4; recomendación: capítulo

⁹ El párrafo 15, numeral 3 sintetiza ambos aspectos cuando señala: "Los programas de formación profesional deberían estar concebidos de modo que favorezcan el pleno empleo y el desarrollo de las aptitudes personales de cada individuo".

III, párrafo 7, numeral 1).

Esta progresiva tendencia hacia la universalización refiere a los aspectos **etarios** (convenio: artículo 3, numeral 1, donde se establece que la orientación profesional debe estar a disposición de "...niños, adolescentes y adultos", en tanto que el artículo 4 del mismo instrumento, establece que la formación profesional debe ser de carácter permanente y alcanzar tanto a jóvenes, como a adultos. Por su parte, el capítulo I, párrafo 1 de la recomendación 150, determina el ámbito subjetivo de aplicación de la misma, indicando que se aplica "...tanto para los jóvenes como para los adultos...", y el capítulo III, párrafo 7, numeral 1 menciona a la orientación profesional al alcance de "...niños, adolescentes y adultos"); de **sectores de actividad y ramas de la actividad económica** (el artículo 3, numeral 2 del convenio 142, refiere a "...los diversos sectores de la actividad económica, social y cultural...", en tanto que el artículo 4, refiere a "...todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica...". En términos similares, el capítulo I, párrafo 1 de la recomendación habla de "...todas las esferas de la vida económica, social y cultural") y de **niveles de calificación y responsabilidad de trabajadores** (convenio: artículo 3, numeral 2, "...a todos los niveles de responsabilidad", artículo 4, "...a todos los niveles de calificación y de responsabilidad"; recomendación: capítulo I, párrafo 1).

19. Por otra parte, también se atiende a este principio de universalidad cuando se destaca la necesidad de que los sistemas de enseñanza sean "abiertos" (convenio: artículo 2; recomendación: capítulo II, párrafo 5, numeral 1), es decir, que resulten accesibles al mayor número de personas que sea posible. A tales efectos, se resalta la importancia de fomentar el otorgamiento de becas para estudios, brindar facilidades para las personas con cargas familiares (guarderías), o para quienes ven insumir buena parte de su tiempo en un empleo (mediante la instrumentación de cursos nocturnos); preocuparse por una distribución geográfica adecuada de los locales de enseñanza, crear mecanismos para acceder -aunque sea con retraso- a determinados niveles de formación (recomendación: capítulo II, párrafo 5, numeral 2, literal g), etc.¹⁰

6. Principio de igualdad

20. Las políticas y programas de orientación y formación profesional deben estar dirigidos a todas las personas en pie de igualdad y sin discriminación alguna (convenio: artículo 1, numeral 5).

En el párrafo 4, numeral 4 de la recomendación, se repiten casi textual-

10 BIT, Desarrollo de los recursos humanos, cit., p. 45 y 46.

mente los términos del convenio en cuanto a la necesidad de trato igualitario y no discriminatorio para todas las personas. Sin embargo, la recomendación profundiza aún más en este principio, pues abunda en la necesidad de tratamientos especiales para contemplar a determinadas categorías particulares de personas o sectores de la actividad económica, extremo que, en definitiva, no es más que la correcta aplicación del concepto de igualdad.

Así por ejemplo, el párrafo 7 de la recomendación refiere a "...programas especiales para minusválidos" en materia de orientación profesional; el párrafo 8, literal e), fomenta la difusión de "... la contribución que aportan o pueden aportar al desarrollo general y a la expansión del empleo los diversos sectores de la economía y ramas de actividad económica, sin olvidar aquellos que gozan tradicionalmente de poco prestigio"; el párrafo 9, literal b), contempla a los niños y jóvenes que nunca hayan asistido a la escuela, o que la hayan dejado prematuramente, en tanto que en el literal e) del mismo párrafo refiere a la necesidad de asistir a las personas que tengan problemas especiales en relación con la enseñanza, etc. La recomendación destina el capítulo VI a los "Programas para determinadas zonas o ramas de la actividad económica", donde se atienden especialmente a las zonas rurales, ramas de actividad económica que utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados, industrias y empresas en decadencia o en trance de reconversión, nuevas industrias. El capítulo VII de la recomendación refiere a los "Grupos especiales de población" (en los que se incluyen a personas que nunca han asistido a la escuela o que la han dejado prematuramente, trabajadores de edad, miembros de minorías lingüísticas o de otra índole y minusválidos físicos o mentales), respecto de los cuales sugiere que deberían adoptarse medidas adecuadas para asegurarles "...igualdad de oportunidades en el empleo y puedan integrarse más fácilmente en la sociedad y la economía". Finalmente, los capítulos VIII y IX, están respectivamente destinados a la "Promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres" y a los "Trabajadores migrantes", indicándose en este último caso, la finalidad de que mediante una orientación y formación profesional eficaz, éstos puedan beneficiarse de la igualdad de oportunidades en el empleo (párrafo 57).

7. Principio de participación

21. El convenio y la recomendación otorgan especial trascendencia a la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como de otros organismos interesados, en la implementación de las

políticas y programas de orientación y formación profesional.

Se procura así fomentar la participación de todos los actores sociales en los procesos de desarrollo y en los beneficios que de los mismos se derivan. De este modo se intenta evitar la imposición unilateral de sistemas de formación u orientación profesionales, que más allá de sus virtudes o defectos, pueden resultar incapaces de generar los grados de compromiso suficiente como para convertirse en eficaces y alcanzar así un aceptable nivel de aplicación práctica.

22. La amplia participación de todos los sectores contribuye además a facilitar la coordinación de las políticas y programas de formación y orientación y dotarlas de una estrecha vinculación con el mundo real, impregnándolos de la imprescindible adecuación a la práctica.

De este modo, el principio guarda estrecha relación con los que enunciáramos como de “adecuación a la realidad”, “integralidad” e “instrumentalidad”.

23. También este principio trae a colación el tema de las fuentes de financiación de estas políticas y programas de formación y orientación. El convenio guarda silencio al respecto. La recomendación, en cambio, contiene algunas indicaciones muy genéricas (tales como, por ejemplo, la contenida en el párrafo 17, numeral 1, donde se expresa que “...debería hacerse todo lo posible para desarrollar y utilizar plenamente, de ser necesario con financiamiento público, todas las posibilidades de formación profesional existentes o potenciales, incluyendo los recursos disponibles en las empresas, para facilitar programas de formación profesional continua”, o la referencia del párrafo 72, donde dice que “...debería tenerse presente la necesidad de (...) facilitar recursos económicos suficientes para ejecutar los programas”). Un poco más expresivo resulta el elíptico enunciado del párrafo 4, numeral 5, que incita a “...las empresas a aceptar la responsabilidad de formar a sus trabajadores”, atribuyéndole así a este actor, una suerte de deber al respecto. La conceptualización contenida en esta disposición se torna un poco más contundente a la luz de lo señalado en el párrafo 22, numeral 1, donde se insiste en que “Las empresas deberían, en consulta con los representantes de los trabajadores, los interesados y las personas responsables de su trabajo, establecer planes de perfeccionamiento para su personal...”.

