

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

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

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

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

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

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

| 56 GB.271/4/1.

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

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

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

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

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

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

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

---

57 GB.271/4/1, pár. 21.

58 Doc. cit., pár. 22.

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

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

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

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

| 59 Doc. cit., pág. 31.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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