

Conclusiones

§1. Conclusiones generales

1. Una investigación como la realizada, conduce como primera conclusión de carácter general, a poner en evidencia la importancia que ha asumido en estos últimos años la legislación sobre FP.

Esa importancia queda de manifiesto, desde luego, en la profusión de leyes y decretos reglamentarios sobre la materia, los cuales se han dictado en un número tan amplio y variado de países que puede calificarse este proceso legislativo como de alcance universal.

2. Por otra parte, es claro que el impulso para el desarrollo de ese cúmulo normativo responde a preocupaciones compartidas por todos los pueblos, que pueden ofrecer variantes motivadas por el diferente grado de desarrollo económico y humano, pero que, en lo sustancial, son comunes.

Entre ellas, destacan, por un lado, la convicción de que no hay futuro para los individuos, ni tampoco para las naciones, si no se alcanzan niveles siempre más elevados de educación y de formación. Por otro, se acrecienta la esperanza en que el desarrollo de la formación ayude a controlar la desocupación, subocupación y precariedad, mejorando la situación de los grupos particularmente desfavorecidos y convirtiéndose en un instrumento para la generalización del “trabajo decente” y el combate de la miseria.

3. El propósito de este estudio, según quedó establecido desde la introducción, no ha sido la realización de un examen en profundidad de los condicionamientos jurídicos de la FP, sino que meramente se han tratado de presentar los resultados de una investigación de derecho comparado. La misma, estuvo inicialmente limitada a lo acontecido en el lustro que la precedió, pero para esta edición, el campo se ha ampliado, de modo de poder actualizar la información, hasta el primer semestre de 2003.

Después de las consideraciones introductorias, se intentó realizar una síntesis de todo ese vasto universo normativo, lo que condujo a la postulación de cuatro tendencias dominantes, dentro del entramado de las diversas legislacio-

nes, a saber: énfasis en las consideraciones económicas y en el empleo; extensión del reconocimiento del derecho individual a la formación; incremento del proceso de descentralización en diversos planos, e importancia de la formación práctica y desarrollo de nuevas figuras o tipos de contratos y relaciones de formación en la empresa, junto a la revalorización del contrato de aprendizaje. Según quedó de manifiesto, la información complementaria, aportada por las normas más recientes, no afectó dicho esquema, si bien mostró un mayor énfasis en algunos puntos, fundamentalmente centrados en la empresa y la empleabilidad.

4. Las líneas que las tendencias que acaban de señalarse dibujan, no son trazos finos, sino gruesos; o más bien, cada una de ellas constituye un haz, en el que confluyen una muy grande serie de factores, que interactúan entre sí y con las demás tendencias, así como con la sociedad en que están inmersas.

Como consecuencia de ello, al hacer la recapitulación de lo expuesto a ese propósito, es conveniente dejar de mirar cada una de las tendencias detectadas en forma independiente y como si poseyeran una estructura unitaria, puesto que es necesario combinarlas armónicamente con las restantes, atendiendo a la variedad de sus componentes.

O sea que, por ejemplo, al comprobar la reformulación de los objetivos de la formación, con la preeminencia de las consideraciones económicas y la inserción en el empleo, no puede dejar de tenerse presente otra serie de factores.

Desde luego, no pueden ignorarse las ansiedades y urgencias vinculadas a la fuerte penuria de empleo en que esta tendencia se manifiesta y mantiene; pero no es posible tampoco dejar de considerar que la misma se proyecta en un contexto en el que, simultáneamente, se está extendiendo el derecho a la formación, se ha incrementado el proceso de descentralización y ha tomado una especial relevancia la formación práctica centrada en la empresa.

5. Asimismo, no se debe omitir, al evaluar la situación creada, que la preeminencia de las motivaciones de índole económica y la preocupación por la inserción en el empleo no ha hecho desaparecer el interés por los demás objetivos, aunque sea obvio que han pasado a un segundo plano.

En particular, debe tomarse en cuenta que no se ha borrado la aceptación de la formación como parte del sistema educativo, ni ha desaparecido la aspiración a mejorar las condiciones de vida y trabajo, a nivel individual y general. Antes bien, en muchos países, se continúa trabajando en torno de la conexión entre ambos sistemas y fomentando la circulación entre ellos, y a dicho asunto se le atribuye especial prioridad, así como en términos más generales, a la relación escuela/trabajo.¹

¹ V. Tokman, "Visión desde la OIT del trabajo de los jóvenes en la región", in *Bol. Técnico Interamericano de FP- Boletín Cinterfor*, N° 128, 1994, p. 37 y ss.

Más aun, al integrarse esa tendencia con las demás y con la afirmación del derecho a la formación, es forzoso concluir que la atención preferente a ciertos objetivos, no sólo no provoca el vaciamiento de los otros, sino que en la medida que sea bien entendida y puesta en aplicación, los reafirma.

6. En efecto, si la formación se canaliza hacia el empleo, el derecho a la formación se unifica y fortalece recíprocamente con el derecho al trabajo, de modo que la formación para el empleo tiende a aterrizar de una pura aspiración a una expectativa cierta.

Por otra parte, si el derecho a la formación se consolida en una efectiva ocupación, además de haber contribuido a la superación de una de las situaciones más angustiosas para los individuos, representa el inicio de una etapa más auspiciosa en lo personal, con las mejores perspectivas de progreso y carrera profesional, generadas por esa nueva dimensión, que es la formación continua.

7. A mayor abundamiento, puede decirse que en las presentes circunstancias, en que ya no se concibe una formación cristalizada en el tiempo, sino una formación continua y para toda la vida, el renovado relacionamiento de sus modalidades con la empresa, puede tener otras consecuencias positivas para la efectividad del derecho a la formación.

Ello es así, por cuanto los titulares de ese derecho, además de seguir en posesión de la legítima expectativa de que Estado, u otros entes públicos, les proporcionen los medios para la satisfacción de ese derecho, agregan, bajo esta nueva óptica, la posibilidad de reclamar individual o colectivamente a sus respectivos empleadores el cumplimiento de la obligación concreta de proporcionar formación u otorgar las facilidades para obtenerla por otras vías.

8. En un orden de cosas diferente, si son patentes las relaciones y la reciprocidad de perspectivas entre el énfasis en las consideraciones económicas y en el empleo con el incremento del proceso de descentralización, tampoco cuesta mucho relacionar las condiciones para la efectividad del derecho a la formación con ciertas expresiones del proceso de descentralización.

Ello tiene que verse de ese modo, toda vez que la descentralización sea realmente encarada como un instrumento para alcanzar un mayor acercamiento con los titulares del derecho subjetivo correspondiente, aumentando las posibilidades no sólo de su ejercicio efectivo, sino también de su eficiencia.

9. Otro tanto cabe aseverar –como ya se adelantó en la parte respectiva– de las interrelaciones creadas entre la reformulación de los objetivos perseguidos y el proceso de descentralización, en lo que ha dado en llamarse formación para la competencia laboral.

En cuanto a la ubicación central que actualmente tiene la formación práctica en la empresa, dentro de las políticas legislativas de la FP, su examen se profundizó en relación con el contrato de aprendizaje, por tanto, corresponde darle un espacio preferente en la segunda parte de estas conclusiones.

Antes de pasar a ese punto, y en cierta forma como introducción a él, puesto que el aprendizaje fue el objetivo prioritario de la creación de la IFP, importa destacar en esta sección, que las tendencias de carácter general y sus interrelaciones, parecen estar operando en el plano de la organización de los sistemas nacionales de FP de forma que dichas instituciones tienden a perder el protagonismo que tuvieron, especialmente en América Latina, en los años precedentes a los que fueron considerados.

§2. Conclusiones en relación con la situación actual del contrato de aprendizaje y sus perspectivas

10. Si, con el propósito de establecer algunas conclusiones sobre la situación actual y las perspectivas de la formación práctica, que tiene su máxima expresión en el aprendizaje, se examinan las normas que se han adoptado o revalidado recientemente en los distintos países, se advierte de inmediato que no puede hacerse en abstracto la confrontación de las cualificaciones negativas con los argumentos de sus defensores.

Vale decir que tal confrontación sólo será válida y consiguientemente útil, si se la formula por referencia a las situaciones que concretamente se dan en el marco de los respectivos sistemas nacionales y sus prácticas.

11. En ese entendido, corresponde establecer que:

a) La mayor parte de las críticas resultan seguramente válidas respecto del aprendizaje que se cumple en el marco de legislaciones que se limitan a autorizar esta figura contractual, sin instrumentar mecanismos para la efectividad de la formación y que, en el mejor de los casos, únicamente consagran un mínimo de dispositivos para prevenir los más graves abusos.

b) Estarán en la misma situación, los sistemas que aun contando con una regulación satisfactoria del contrato de aprendizaje, no han previsto, o no ponen en aplicación, los mecanismos de control indispensables para garantizar que no se violen las normas laborales, ni se frustren las expectativas de formación de los aprendices.

c) En todo caso, o sea, aun contándose con una legislación satisfactoria del contrato de aprendizaje, no parece razonable que se conciban excesivas esperanzas sobre su efectividad para satisfacer las acuciantes expectativas de los jóvenes

en cuanto a su inserción en el mundo del trabajo, por diversas razones, bastante obvias por otra parte, y fundamentalmente tomando en consideración que:

- el reconocimiento de que las innegables ventajas que puede deparar el desarrollo de la FP, y en particular, el aprendizaje "para reforzar el empleo y para facilitar a los desempleados el acceso a puestos de trabajo",² no deben hacer olvidar las limitaciones propias de la formación para generar empleos;³
- por adecuada que sea la preceptiva legislativa, en muchos países se tropieza con enormes dificultades para implementarla adecuadamente, por falta de recursos humanos o materiales;
- es un hecho cultural que no debe dejar de tenerse presente, que el aprendizaje, aun en los países como Alemania, en que se cuenta con una firme tradición y se ha alcanzado el mayor desarrollo y aceptación, es visto actualmente por los jóvenes y sus respectivas familias, como una alternativa residual y, desde luego, menos prestigiosa y deseable que las formaciones académicas.⁴

12. Al margen de las apuntadas reservas, resulta posible afirmar categóricamente que las perspectivas de que el aprendizaje aporte en razonable medida los beneficios esperables, depende, en elevada proporción, de que esté regulado de modo satisfactorio.

A los fines de caracterizar qué debe entenderse por una legislación satisfactoria sobre el contrato de aprendizaje, puede ser de muy grande utilidad el aporte del derecho comparado.

La consideración de tal aporte no implica, desde luego, la pretensión de transferencia o copia de sistemas legales ajenos a la realidad y a la técnica legislativa propias de cada comunidad nacional. Se trata, más bien, del señalamiento de los puntos que en la experiencia de los distintos países han aparecido como cruciales, así como de las innovaciones y los perfeccionamientos a los que trabajosamente se ha ido llegando para tratar de superar las disfunciones de los sistemas en vigor.

13. En atención a lo que acaba de expresarse, resulta pues aconsejable reparar la normativa adoptada en estos últimos años, con vistas a detectar las tenden-

2 Como dice textualmente el punto 1-d) de la Res. del Cons. de la Unión Europea de 11.06.1993, relativa a la FP para los años 90 (93/C 186/02).

3 P.D. Weinberg, "Contribuciones de la FP a la generación de empleo", in *Boletín Cinterfor*, N° 90, Montevideo, 1985, pp. 3-25.

4 J. Münch, titula "La discriminación de la FP un problema planetario", una sección de su estudio sobre *Educación, formación y empleo en Alemania, Japón y Estados Unidos*, (op. cit., p. 150, publicado originalmente en 1992. Allí comienza señalando que aun en la República Popular de China se manifiesta "el escaso reconocimiento social de la FP, en comparación con la educación general, con las conocidas repercusiones sobre padres y niños al elegir los diferentes estudios". A continuación, establece que "según los resultados de las encuestas, en Alemania, por ejemplo, más del 50% de los padres desean para sus hijos el bachillerato y por tanto la posibilidad de acceso a la enseñanza superior" (pp. 150-151).

cias y los datos fundamentales, que irían configurando una regulación satisfactoria del contrato de aprendizaje, varios de los cuales son comunes con las demás modalidades de formación.

Una reflexión sobre el cúmulo de esas tendencias y datos permitiría destacar una línea de principios o bases sobre los que debería asentarse todo el sistema, entre los que corresponde destacar:

a) En lo orgánico: la institucionalización de la participación de los interlocutores sociales en la instrumentación, el funcionamiento y el control del aprendizaje,⁵ dentro de un esquema profundamente descentralizado y próximo a todos los interesados actuales y potenciales.

b) En lo metodológico: la efectiva implantación de la alternancia, la modularización y la validación y acreditación de la formación adquirida por cualquier medio;

c) En lo operativo:

- el establecimiento y permanente adecuación de la lista de cualificaciones a las que puede accederse a través del aprendizaje;

- la instrumentación del sistema de visados y autorizaciones a las empresas para contratar aprendices, supeditados a que llenen los requisitos para garantizar que están en condiciones de proporcionar de modo satisfactorio la formación correspondiente;

- la determinación de los niveles de capacitación y aptitudes pedagógicas exigibles a los maestros, y el establecimiento de facilidades para su reciclaje y actualización;

- la exigencia, siempre que sea posible, o progresivamente, a quienes se proponen iniciar el aprendizaje profesional, de haber alcanzado niveles de educación básica suficientes para acceder a una verdadera cualificación. Cuando fuere necesario, deben proveerse los medios para alcanzar esos niveles a quienes ya han comenzado o están por comenzar el aprendizaje;⁶

- la implementación del aprendizaje con el sentido de una formación inicial y preparatoria para una formación que se continúe toda la vida.

14. Sobre esas bases, la reglamentación del contrato de aprendizaje debería partir de:

a) Reconocer, a todos sus efectos, el contrato de aprendizaje, como un contrato de trabajo cuya especialidad responde exclusivamente a la finalidad

5 La colaboración de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las políticas y programas de orientación y FP es reclamada por el art. 5 del C.142 y por la R.150.

6 En el anexo 3 del doc. *Mise à jour des Normes...* (BIT), cit. se incluye entre los elementos a agregar o destacar en la rev. de la Rec. 150/1975: "la importancia de las formaciones de 'puesta a nivel' o de 'ratrapage' comprendido el caso de los iletrados" (p. 12).

formativa que se le agrega. Ello debe significar, por un lado, la toma en consideración, como un factor decisivo, de la circunstancia de que el aprendiz es acreedor a una formación y, por otro, de que debe gozar de la totalidad de los derechos laborales y previsionales, tanto individuales como colectivos, desde el momento que se inicia la relación.

b) La aceptación de la aplicabilidad a los aprendices menores de todas las normas que regulan el trabajo de ese grupo etario, tales como edad de admisión, exámenes preventivos, prohibición de algunas actividades o tareas, etc. La previsión de la autorización de los responsables del menor en la concertación del contrato, no debería importar la sustitución de la voluntad de quien debe cumplirlo.

c) La admisión expresa de que el incumplimiento de los requisitos esenciales de forma o de fondo impuestos por las leyes, así como el incumplimiento grave de las obligaciones laborales o relativas a la formación, por parte del empleador, aparejarán la conversión automática del contrato de aprendizaje en un contrato de trabajo típico, en la categoría de las tareas que está desempeñando efectivamente el supuesto aprendiz.

d) La aplicación subsidiaria o complementaria de las normas generales sobre formación profesional y de las reglamentaciones adoptadas por los organismos oficiales competentes.

15. En ese marco, los servicios administrativos respectivos, deben proveer de un modelo o contrato-tipo, de observancia obligatoria, ajustado a las preceptivas legales y reglamentarias, así como a las que resulten de la negociación colectiva.

El contrato-tipo debería contener, además de los datos identificatorios, por lo menos los siguientes ítems:

a) Objeto del aprendizaje claramente definido, que incluya el compromiso de facilitar al aprendiz todos los elementos necesarios y las oportunidades apropiadas y de no ocuparlo en tareas ajenas a su formación;

b) Lugar en que se desarrollará la formación y la actividad práctica.

c) Duración máxima del aprendizaje con arreglo al plan establecido, dentro de los términos legales, lo cual debería entenderse sin perjuicio del derecho del aprendiz a someterse con anterioridad a las pruebas que correspondan a la calificación a la que aspira.

d) Individualización de la persona, habilitada por la autoridad competente que tendrá a su cargo la instrucción dentro de la empresa.

e) Indicación del plan de la formación y de sus etapas, así como del tiempo que, dentro de la jornada laboral, deberá dedicarse como mínimo para cumplirlo.

f) Designación de la institución, centro o escuela que dispensará la formación complementaria, en cuya elección debe haber participado el interesado y sus representantes (si fuere menor) con los asesoramientos que escoja.

g) Previsión sobre cómo se llevará adelante la alternancia entre la formación teórica con la práctica.

h) Fijación de la remuneración garantizada al aprendiz, bajo reserva de las condiciones más favorables que puedan resultar de las leyes, los convenios colectivos o los acuerdos directos. Dicha remuneración, no podría ser inferior al mínimo vital, con adecuación al costo de la vida y deberían estar previstas las etapas en las que iría aumentando, en función de los progresos de la formación. En ningún caso, sería admisible la remuneración en función del rendimiento.

i) Individualización de la persona habilitada, que se desempeñaría como tutor o consultor y aseguraría las relaciones entre la empresa y el centro de formación, así como con la autoridad competente.

j) Obligación del empleador de cumplir con sus obligaciones como tal y como responsable de asegurar la formación convenida al aprendiz, y de éste, de realizar con razonable diligencia las tareas encomendadas en el marco del aprendizaje y de aplicarse al aprovechamiento de la instrucción tanto práctica como teórica. En el contrato debería constar en caracteres destacados, para conocimiento del aprendiz, que sus faltas de asistencia o de aplicación a la instrucción, son equiparables a las faltas a la actividad laboral.

k) Derechos que se le reconocerán al aprendiz que ha culminado exitosamente su aprendizaje.

g) Procedimiento judicial sumario para exigir el cumplimiento del contrato por el aprendiz y para el cobro de su remuneración.

16. La legislación debería prever:

a) La aprobación y registro por la autoridad competente del contrato de aprendizaje suscrito entre las partes, antes de su entrada en aplicación, o dentro de un plazo breve, luego del comienzo de la relación.

b) La regulación del funcionamiento de las escuelas profesionales y centros de formación de aprendices, que en cualquier caso, para ser admitidos a dispensar la formación complementaria de la práctica, tendrían que contar con habilitación de la autoridad competente.

c) El establecimiento de las condiciones que deberían reunir los instructores y tutores, así como el número máximo de aprendices que podrían tener a su cargo cada uno de ellos.

d) La extensión máxima del período de prueba y la descripción de las causales de justificación de la terminación anticipada de la relación de aprendizaje, así como el monto de las eventuales indemnizaciones debidas a los aprendices por la frustración de sus expectativas de calificación. La eventualidad de prórrogas, condicionada al interés de la formación del aprendiz, debería estar convenientemente reglamentada y limitada.

17. Asimismo, la legislación debería adecuar a las particularidades del aprendizaje las normas generales sobre evaluación y certificación de las capacidades laborales.

Cuando ello no esté ya previsto en la legislación sobre enseñanza, se debería organizar, en forma progresiva, la circulación entre el sistema de FP y el sistema educativo, así como la equiparación con las de este, de las certificaciones resultantes del aprendizaje.

En el ámbito internacional y de las comunidades económicas debería tenderse a la homogenización de las cualificaciones y de los métodos de evaluación, así como al reconocimiento y validación internacional de las certificaciones.

También debería funcionar un régimen de inspección y asesoramiento, lo más continuado posible, referido al seguimiento de las etapas de los planes de formación y a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales y laborales en materia de formación. Tal control, que debería ejercerse por servicios competentes, con participación de los interlocutores sociales, no excluiría el control normal de los aspectos laborales de la relación a través de la Inspección del trabajo.

18. La experiencia cumplida en muchos países autoriza a suponer que el mejor estímulo para promover el aprendizaje, tanto como la verdadera justificación de que se lo fomenta, están supeditados a su eficacia para cumplir con los objetivos formativos y a su desenvolvimiento en condiciones de dignidad y respeto de las legítimas expectativas de las partes de la relación que se crea.

Como quiera que sea, y especialmente cuando la actividad formativa es impuesta legalmente a los empleadores, puede justificarse establecer determinados beneficios económicos que los compensen por los gastos y preocupaciones propias de sus responsabilidades respecto de la formación de los aprendices.

Una de las mejores y más racionales formas de incentivar a los empresarios en materia de aprendizaje parecería ser la de admitir ampliamente las compensaciones con los importes de las tasas de aprendizaje o contribuciones similares a fondos de formación.⁷ Eventualmente, también podrían preverse reducciones o

⁷ En varios países en que rigen esas compensaciones, ha podido comprobarse que las empresas se ven estimuladas a efectuar un gasto que supera largamente el beneficio que reciben.

exenciones de otros impuestos. En cambio, no parece en absoluto conveniente, aunque se halle ampliamente difundida, la reducción de los aportes a la Seguridad Social.

19. Al término de estos desarrollos, cabe también concluir que el examen del derecho comparado, referido a estos últimos años, ha puesto en evidencia que la tendencia mayoritaria es a contemplar varios de los extremos señalados precedentemente, aunque no es frecuente que se atienda a la integridad de las cuestiones, ni que la regulación sea plenamente satisfactoria.

Por tal razón, debe admitirse que aunque se han hecho progresos considerables en la dirección indicada, en general la normativa aparece como insuficiente o incompleta. Asimismo, no puede ignorarse que en un clima propenso a la desregulación laboral, el apremio por encontrar soluciones a las dificultades de los jóvenes y otros grupos a acceder al empleo, ha inducido a los legisladores en algunos países a encuadrar el contrato de aprendizaje al margen del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

20. Cabría agregar que, aunque por razones ya expuestas, las investigaciones que sirven de soporte al presente estudio, no han encarado el grado de aplicación efectiva de las normas, la propia insuficiencia de estas, en la mayoría de los países, y el descaecimiento de la vigencia del Derecho del Trabajo –que ha cundido tanto en los de escaso desarrollo económico como en los desarrollados, hacen presumir que, salvo excepciones, continúa siendo bajo el nivel de cumplimiento de los dispositivos de protección de los derechos de los aprendices.

Además, ese ancho margen de desprotección afectaría tanto a los aspectos propiamente laborales como a los formativos.