

Evolución de la Formación Profesional en la Legislación Laboral

En el ámbito nacional, la temática de la Formación Profesional y sus instancias de negociación han sido incorporadas como materia tanto en la legislación nacional como en acuerdos sectoriales, y, con diferente nivel de análisis, también se encuentra en los articulados de Convenciones Colectivas renegociadas recientemente.

Teniendo en cuenta esta realidad, como así también los antecedentes de nivel internacional en estas cuestiones y la tendencia creciente a considerar a la Formación Profesional y al saber del trabajador como un componente del potencial productivo de una sociedad, resulta impostergable definir a la formación, a sus condiciones de cumplimiento y a las obligaciones y derechos de ella devenidos como una materia negociable y coparticipable.

En tal sentido, se procede a realizar una breve descripción de antecedentes jurídicos que dan soporte a la negociación colectiva en materia de formación¹.

Marco constitucional

En la reforma de la Constitución de 1994, se plantean nuevas obligaciones, entre las que se estipulan al Congreso figura la de proveer "a la formación profesional de los trabajadores" (Art. 75, inc. 19 – denominada cláusula del progreso).

Estos nuevos contenidos revalorizan la Formación Profesional, les dan rango constitucional y, en consecuencia, pasa a ser un componente del "programa de país" que bosqueja la máxima norma, se transforma en contenido obligado de políticas y programas específicos por parte del Estado. Además, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 75, en su inciso 22, los convenios internacionales (entre los que la doctrina más autorizada incluye a los del trabajo elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo)², han

¹ El desarrollo que sigue se ha realizado sobre la base del trabajo de investigación la Aplicación de Normas sobre Formación Profesional en Argentina del Dr. Pablo A. Topet.

² Mas adelante se presentan algunas precisiones sobre los Convenios internacionales relacionados.

pasado a "tener una jerarquía superior a las leyes modificando el status que tenían antes de la reforma, en que se equiparaban a las normas heterónomas.

Convenios Internacionales

En el ámbito internacional, Argentina ratificó 69 convenios internacionales del trabajo desde el año 1933 a la fecha, de los que ha denunciado 7. En los últimos diez años sólo ratificó 3 convenios internacionales del trabajo.

En lo que concierne a la formación profesional y los recursos humanos, en menos de una año Argentina incorpora a su ordenamiento jurídico (uno de los pocos países de América que lo ha hecho) el Convenio sobre la Orientación Profesional y la Formación Profesional en el Desarrollo de los Recursos Humanos de 1975. El convenio es ratificado el 15 de Junio de 1978, durante el gobierno de la dictadura militar y hasta la fecha no ha sido objeto de observaciones individuales por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Desde la normativa internacional se plantea una suerte de definición sobre que alcances cabe dar al término "Formación Profesional", que resulta oportuno indicar en el presente trabajo:

"La orientación y la formación tienen por objeto 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, en influir sobre ellos"³

Convenio 142

Artículo 1

1. Todo Miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una

³ Recomendación 150 I/ 1.2.1. de la OIT

estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo.

2. Estas políticas y estos programas deberán tener en cuenta:

a) las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como a nivel nacional;

b) la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural;

c) las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales.

3. Estas políticas y estos programas deberán aplicarse mediante métodos adaptados a las condiciones nacionales.

4. Estas políticas y estos programas tendrán por mira mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente, sobre éstos.

5. Estas políticas y estos programas deberán alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, 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.

Artículo 2

Para alcanzar los objetivos arriba mencionados, todo Miembro deberá establecer y desarrollar 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.

Artículo 4

Todo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

Artículo 5

Las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de

trabajadores y, según los casos y de conformidad con la ley y la práctica nacionales, con otros organismos interesados.

Es importante destacar que el Convenio 117 sobre Política Social de 1962, no ha sido ratificado por Argentina, la enfática mención de su falta de ratificación en el contexto del presente trabajo, tiene gran relevancia dado que contiene una parte específica dedicada a la Educación y la Formación Profesional:

Convenio 117

Parte VI. Educación y Formación Profesionales

Artículo 15

- 1. Se deberán dictar disposiciones adecuadas, siempre que lo permitan las condiciones locales, para desarrollar progresivamente un amplio sistema de educación, formación profesional y aprendizaje que tenga por objeto lograr la preparación eficaz de menores de uno u otro sexo para cualquier empleo útil.*
- 2. La legislación nacional prescribirá la edad en que terminará la enseñanza escolar obligatoria, así como la edad mínima para el empleo y las condiciones de trabajo.*
- 3. Para que la población infantil pueda disfrutar de las facilidades de instrucción existentes y para que la extensión de dichas facilidades no sea obstaculizada por la demanda de mano de obra infantil, se deberá prohibir el empleo de niños en edad escolar, durante las horas de escuela, en las regiones donde haya suficientes facilidades de instrucción para la mayoría de dichos niños.*

Artículo 16

- 1. A fin de obtener una productividad elevada mediante el desarrollo del trabajo especializado se deberán enseñar nuevas técnicas de producción, cuando ello sea adecuado.*
- 2. Las autoridades competentes se deberán encargar de la organización o de la vigilancia de esta formación profesional, previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores del país de donde provengan los candidatos y del país donde se proporcione la formación.*

En las mismas condiciones está el Convenio 140 sobre licencia pagada por estudios de 1974, que también contiene normas relacionadas con la Educación y la Formación Profesional:

Convenio 140

Artículo 2

Cada Miembro deberá formular y llevar a cabo una política para fomentar, según métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales, y de ser necesario por etapas, la concesión de licencia pagada de estudios con fines:

- a) de formación profesional a todos los niveles;*
- b) de educación general, social o cívica;*
- c) de educación sindical.*

Artículo 3

La política a que se refiere el artículo anterior deberá tener por objeto contribuir, según modalidades diferentes si fuere preciso:

- a) a la adquisición, desarrollo y adaptación de las calificaciones profesionales y funcionales y al fomento del empleo y de la seguridad en el empleo en condiciones de desarrollo científico y técnico y de cambio económico y estructural;*
- b) a la participación activa y competente de los trabajadores y de sus representantes en la vida de la empresa y de la comunidad;*
- c) a la promoción humana, social y cultural de los trabajadores; y*
- d) de manera general, a favorecer una educación y una formación permanentes y apropiadas que faciliten la adaptación de los trabajadores a las exigencias de la vida actual.*

Con respecto a estos dos últimos Convenios se solicita con énfasis, que la Argentina los ratifique, debido a su estrecha relación con la Formación Profesional, como lo hemos tratado de presentar.

Si bien la Argentina no ha merecido observaciones sobre el incumplimiento del Convenio 142, por lo que se puede afirmar que los marcos normativos son plenamente compatibles con los postulados y objetivos de los instrumentos y quizá hasta más ambiciosos; al momento de evaluar las políticas y los programas, la forma en que se

estimula la participación de los actores sociales y los recursos y fondos asignados, el juicio es de disvalor: hay una marcada inconsistencia con los marcos legales.

Dentro del campo normativo internacional se ha dado en el marco del proceso de integración regional iniciado con la firma del Tratado de Asunción – Mercosur –, otro paso aplicativo del Convenio 142: En la Declaración Sociolaboral del Mercosur, adoptada por los Presidentes, el 10 de diciembre de 1998, en Río de Janeiro, se incorpora en la Sección de los Derechos Individuales de "No discriminación" (Art. 1), y de "Promoción de la Igualdad" (Art. 2), hay un compromiso estatal de "adoptar medidas efectivas" de "educación, formación, readaptación y orientación profesional" para las personas discapacitadas.

En la Sección de "Otros derechos", se incluyen dos pautas: una dirigida a los que están en situación de desempleo (Art.15), donde se promueven programas de acceso de los desempleados a servicios de reubicación y de programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva", y otra norma general "Formación Profesional y desarrollo de Recursos Humanos" (Art. 15), de clara inspiración en el Convenio 142 y la Recomendación 150.

El carácter de "Declaración" implica la imposibilidad de aplicar sanciones por incumplimientos, la incorporación de la institución refuerza sus campos de vigilancia y control, no sólo de los Estados involucrados, también de los actores sociales y ahora a un nivel supranacional con alcance regional.

Otros convenios vinculados con la Formación Profesional que han sido ratificados por Argentina son:

Convenio 107, sobre poblaciones indígenas y tribales del año 1957, que fuera ratificado el 18 de enero de 1960.

Convenio 169 del año 1989, que en el ámbito normativo sucedió al convenio anterior, que entró en vigencia el 5 de setiembre de 1991; norma que no ha sido ratificada por la Argentina hasta el momento, a pesar que el Congreso nacional autorizó la ratificación en abril de 1992.

Convenio 159 de Readaptación Profesional y Empleo (Personas Inválidas) del año 1983, ratificado el 13 de abril de 1987, que propone la formación profesional de las personas inválidas.

Convenio 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares de 1981, fue ratificado en marzo de 1988, destacamos que deberían “tomarse medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales, incluyendo medidas en el campo de la orientación y de la formación profesional”, para permitir la integración o la permanencia en la fuerza de trabajo, luego de las ausencias motivadas por dicha circunstancia. (Art. 7).

Un convenio que es fundamental mencionar es el Convenio 122 sobre la Política de Empleo del año 1964, que plantea diversas propuestas relativas a la política del empleo, mencionamos algunos artículos considerados de interés:

Convenio 122

Artículo 1

1. 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, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

- a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;*
- b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;*
- c) 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, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.*

Artículo 3

En la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo 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 la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución.

Legislación Nacional – Derecho Laboral

En la década de los noventa se introduce con un sesgo importante la cuestión de la Formación Profesional en la legislación del derecho laboral argentino. Anteriormente, tan solo se aludía a la materia en la reglamentación de la ley que regula el proceso de la negociación colectiva (1988,DR 200), que dispone la “ . . . *la parte que promueva la negociación deberá notificar a la otra sobre las materias a negociar, con especial individualización de las cláusulas de relativas a empleo, ajustes salariales, capacitación, organización del trabajo y nuevas tecnologías . . .*” al momento de entablar las negociaciones, cuando se remite el proyecto de acuerdo colectivo. Como lejano antecedente hayamos al más elevado nivel su inclusión en la Constitución Nacional del año 1949 (rigió en forma temporaria hasta la Revolución Libertadora del año 1957), que en el Art. 37, sobre los “Derechos del Trabajador” en el apartado 3 incluía el de la capacitación.

En 1991 se sanciona la “Ley de Empleo” N° 24.013, y decreto 2072/94, en la Ley se materializan una serie de instituciones, formas contractuales, se introducen modificaciones a la ley de ministerios, se formulan normas de promoción e implementación de acciones y programas de empleo y formación profesional, se instituye el Fondo Nacional de Empleo, se incorporan formas colectivas de gestión de procesos de reconversión productiva con incidencia en el empleo y la formación, se establecen directrices sobre programas nacionales y regionales de formación, se prevén instancias tripartitas de elaboración y diseño de políticas y programas de capacitación, orientación y formación profesional, etc.

El 25 de julio de 1995, se suscribe el "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social" entre el Gobierno la Confederación General del Trabajo (CGT), la Unión Industrial Argentina y Cámaras Empresarias. En forma tripartita se fijaron las bases de una reforma laboral consensuada.

Producto de dicho acuerdo se sanciona entre otras la “Ley de Promoción del Empleo” N° 24.465, que regula contratos de trabajo temporales y la figura no laboral de Aprendizaje.

La Ley N° 24.467, que contiene un “Régimen Especial para las Pequeñas y Medianas Empresas” y dedica un título a las relaciones del trabajo, donde se regulan contenidos de formación profesional y contratos temporales, específicamente en el Título III sobre “Relaciones del Trabajo” Sección VI Art. 96 aparece una normativa sobre Formación Profesional, donde se indica expresamente que es un derecho y un deber fundamental de los trabajadores de las pequeñas empresas, disponiendo un trato preferencial en el acceso a los programas de formación continua que tengan financiamiento estatal. Además se promueve la regulación de la Formación Profesional al disponer una obligación de negociar colectivamente un capítulo especial para la materia en convenios colectivos para pequeñas empresas.

La Ley N° 24.522 “Concursos Quiebras”; la Ley N° 24.557, sobre “Riesgos del Trabajo”; y la Ley N° 24.635, norma de procedimiento que incluye una instancia de conciliación obligada para los conflictos individuales del trabajo, y a la Reglamentación de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo en el decreto 470/93; son de alguna manera el resultado del Acuerdo Marco.

En 1995 se producen modificaciones al régimen de Contrato de Trabajo a partir de la sanción Ley N° 24.576 donde se introduce el Instituto de la Formación Profesional en la LCT N° 20.744. Se agregan algunos derechos colectivos para la organización sindical más representativa, relacionados con la ejecución de acciones de formación y capacitación profesional. El Instituto es incorporado en el Título II, Capítulo VIII “De la Formación Profesional” donde se especifican como derechos individuales del trabajador: la promoción y la formación profesional como “derechos fundamentales”; la igualdad de condiciones y de trato para su ejercicio y acceso; el goce de una cantidad de horas del total anual previsto en la relación de trabajo (que deberá ser objeto de pactación colectiva); a participar; y a la libre elección de la actividad de formación que él juzgue mas apropiada, a realizarse fuera del establecimiento en el que presta los servicios.

A fines del año 1996, una vez más el gobierno alcanza un acuerdo de coincidencias con la Confederación General del Trabajo (CGT), que se instrumenta en una “Acta de Coincidencias” suscrita el 9 de mayo de 1997. Entre los consensos a los que se arriba se haya el fomento de la Formación Profesional permanente y continua, incluyendo la de los

desocupados. Se garantiza en forma expresa una garantía para la central sindical de poder participar en forma activa en toda decisión de política pública que se relacione con la eficiencia de las acciones, la dirección del gasto y la elaboración de las políticas, que se enmarquen en aquellos contenidos. Un derivado directo del acuerdo es la sanción de la Ley N° 25.013 de noviembre de 1998, en la que se laboraliza la figura del aprendizaje y se regula el régimen de pasantías laborales.

En el sistema de relaciones laborales no había regulación de situaciones colectivas hasta 1991, cuando se dicta la Ley de Empleo, que introduce formas y procedimientos de variado alcance e índole para atender aquellas circunstancias; luego se suceden otras leyes que dan cuenta en sus coberturas materiales de los fenómenos de cambio, de ajuste o de reconversión empresarial o productiva que involucran grandes colectivos de trabajadores.

En el Capítulo 5 de la Ley de Empleo (Art. 95) se faculta al Ministerio de Trabajo, a declarar “en situación de reestructuración productiva” a todo un sector de actividad económica, cuando pudiera estar en compromiso algún nivel significativo del empleo.

También se faculta al Ministerio de Trabajo a constituir una comisión Técnica Tripartita, en el ámbito del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil para entre otros asuntos, hacer un estudio sobre las “posibilidades de reinserción laboral y las necesidades de formación planteadas” y, más adelante, la de “elaborar un programa de empleo y de reconversión profesional destinado a los trabajadores afectados”; y imprescindible destacar que esta posibilidad no se tradujo en aplicaciones prácticas o iniciativas concretas.

La grave situación del empleo fue seguramente el motivo de la reglamentación del procedimiento preventivo de crisis para las empresas de más de cincuenta trabajadores. Invocando el “acuerdo bilateral” entre la CGT y el Gobierno y en uso de facultades legislativas de excepción; se reguló un “Plan para empresas en crisis” abarcando a las que superasen en plantilla los cincuenta trabajadores.

A tenor de dicha norma, en situaciones de crisis en que, a criterio de los empresarios, se deban producir despidos o suspensiones de trabajadores, aquel debe proponer, entre otros contenidos, un Plan Social que incluya medidas sobre recalificación y Formación

Profesional de los trabajadores afectados y también la ayuda para la creación de emprendimientos productivos.⁴

Desde los Convenios Colectivos de Trabajo y Acuerdos, que incorporan la Formación Profesional a la negociación colectiva se pueden destacar los siguientes⁵:

- Convenio empresa Aguas Argentinas y el Sindicato Obras Sanitarias: cita derecho a la capacitación para mejorar sus habilidades y aptitudes, prioridad para cubrir vacantes al personal capacitado.
- Convenio Colectivo de Trabajo Empleados de Comercio: contempla el financiamiento de la Capacitación Profesional.
- Convenio del sector Comunicaciones: compromete a la empresa a proveer la capacitación y entrenamiento mediante programas y/o prácticas que correspondan.
- Convenio del Sector Gas: contempla el financiamiento de la capacitación, formación y entrenamiento de su personal.
- Acuerdo marco del Sector Seguros: constitución de un Comité Permanente de Capacitación Laboral con representación Paritaria y de carácter permanente. (analiza y propone lineamiento cursos)
- Convenio entre Unión Obrera de Tintoreros y la Asociación Lavaderos Mecánicos de Ropa: compromiso para proveer capacitación y entrenamiento y acuerdo para financiar las acciones.
- Convenio Federación Argentina de Obreros, Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros y la Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Cafés de Buenos Aires: instituye un fondo convencional para la Formación Profesional de trabajadores y empleadores financiado por las empresas.
- Convenio Sindicato Único Trabajadores de Renta Horizontal: establece el título de trabajador integral de edificio, otorgado por la escuela de capacitación y que reditúa beneficios al trabajador.

⁴ Según informes oficiales los registros no cuentan con más de 20 por año. En los casos en que se lo utilizó son prácticamente inexistentes las medidas concretas sobre formación profesional o recalificación de la fuerza de trabajo.

⁵ Síntesis tomada del documento de investigación "Articulación entre Formación Profesional y Educación" del Instituto de estudios Sociales y Económicos "Arturo Jauretche"

- Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción: Fundación que desarrolla acciones de Formación Profesional en el marco del Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad para la Industria de la Construcción; fondo creado paritariamente por el sector para el sostenimiento de dichas acciones.

Legislación Nacional – Sistema Educativo

El Sistema Educativo Nacional se reestructura a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, que introduce cambios sustanciales respecto del régimen anterior. La responsabilidad primaria de la educación se deriva al ámbito de las provincias Argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El nuevo marco establece cambios normativos, organizativos, de objetivos, de forma de gestión, de currícula, de formación profesional, de contenidos básicos, de financiamiento y de descentralización educativa.

Con respecto a la Formación Profesional la Ley no expresa claramente la creación o reordenamiento del Sistema de Formación Profesional. Desde lo normativo hay una fuerte correspondencia con el Art. 2º del Convenio 142, al disponer que se “deberá establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general básica y profesional” y de “orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de este”.

En todo el articulado de la ley hay referencias al trabajo, al mundo productivo, a la Formación Profesional, a la capacitación, al trabajo como herramienta pedagógica, a la reconversión laboral en las empresas industriales, agropecuarias y de servicios, a la alternancia trabajo/sistema educativo, a los requerimientos productivos del país, a la

orientación sobre la oferta de educación no formal y académica para insertarse en el mundo productivo, a la formación y actualización permanente. De la enumeración y detalle de éstos puntos se colige que en el contenido de la ley están incluidos los objetivos que enuncia el Convenio 142 en el artículo primero,

Sobre el trabajo y el proceso educativo en particular la ley introduce algunas novedades: específicamente se alude a la incorporación del trabajo “como metodología pedagógica” (Art. 15, inc. e), concepto que luego reafirma al señalar que el trabajo es un elemento pedagógico de la enseñanza (Art. 16, inc. d). Otro aspecto de relieve es que deberá implementarse un sistema en régimen de alternancia entre la escuela y la organización productiva, procurando la participación de las empresas y los sindicatos en los procesos de formación de los ciudadanos y futuros trabajadores que tengan “acceso a la tecnología del mundo del trabajo y la producción (Art. 17).