



LA FORMACIÓN CONTINUA DE LOS TRABAJADORES EN LA LEGISLACIÓN LABORAL MEXICANA Y VENEZOLANA

(The training of employees in the Mexican and Venezuelan labor law)

Matheus Quintini, Luz Salomé

MCs. en Derecho Laboral y Administración del Trabajo, Mención Derecho Laboral.
Universidad del Zulia (LUZ).

luzsalome2002@yahoo.com.mx.

Govea de Guerrero, María.

Decana de Investigación y Postgrado.
Universidad Rafael Belloso Chacín (URBE).

maque@urbe.edu.

Recibido: 01 de octubre de 2009.

Aceptado: 30 de noviembre de 2009.

RESUMEN

La investigación tuvo como propósito analizar la formación continua de los trabajadores, en la legislación laboral venezolana y en la legislación laboral mexicana, tomando en cuenta las nuevas tendencias del derecho laboral. Para tal fin, se realizó una investigación documental. El estudio estuvo conformado por las leyes laborales venezolanas: Decreto de Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista y su Reglamento, Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, Ley del Estatuto de la Función Pública y la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, los tratados internacionales y la doctrina y la Ley Federal del Trabajo mexicana, Capítulo III, "De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores". Los resultados permiten establecer que la legislación laboral venezolana, posee debilidades que no favorecen la formación continua de los trabajadores. Se sugieren lineamientos para mejorar la Legislación Laboral relativa a esta materia.

Palabras clave: Formación continua, Trabajadores, Legislación Laboral.

ABSTRACT

The investigation had like intention to analyze the continuous formation of the workers, in the Venezuelan labour legislation and the Mexican labour legislation, taking into account the new tendencies from the labour right. For such aim, a documentary investigation was realised. The study is conformed by the Venezuelan labour laws, eg: Decree of Law of the National Institute of Qualification and Socialist Education and its Regulation, Statutory law of the Work and its Regulation, Law of the Statute of the Public Function and the Statutory law of Prevention, Conditions and Environment of Work, the international treaties and the doctrine and the Federal Law of the Mexican Work, Chapter III, "Of the qualification and training of the workers. The results allow to establish that the Venezuelan labour legislation, it owns weaknesses that do not favour the continuous formation of the workers. The results allow to establish that the Venezuelan labour legislation, it owns weaknesses that do not favour the continuous formation of the workers. Lineaments are suggested to improve the Labour Legislation regarding this matter



Key words: Permanent training, Workers, Labour Legislation.

INTRODUCCIÓN

En la sociedad actual, caracterizada por los cambios tecnológicos e informáticos que han contribuido a expandir, masificar y diversificar la información, el conocimiento constituye el potencial esencial.

La educación, entendida en sentido pleno, debe impartirse para lograr la eficacia técnica inicial indispensable y formar seres humanos integrales. Debe ser concebida como un proceso continuo y necesario durante toda la vida, especialmente la productiva.

De allí la necesidad de valorar y reconocer el derecho a la formación continua de los trabajadores en el ámbito del derecho laboral, establecer políticas y regulaciones laborales idóneas, específicas y eficientes, y sistemas, métodos y procedimientos para su materialización como un medio para transformar, actualizar y promover la cultura de la productividad dentro de las organizaciones.

La formación continua de los trabajadores ha sido regulada por ordenamientos jurídicos modernos como: la Ley Federal del Trabajo mexicana vigente, en un capítulo específico denominado "De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores", concebida como derecho de los trabajadores a que su empleador les proporcione capacitación y/o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a planes y programas formulados de común acuerdo, por el empleador, el trabajador y su representación sindical.

Tal capítulo prevé los sistemas, métodos y procedimientos específicos para la realización de este derecho, así como la codecisión y/o la participación de los trabajadores en esta materia.

Sin embargo, a pesar de la significación que otorgan las nuevas tendencias del derecho laboral a la formación continua de los trabajadores, en relación con la certificación de competencias y la previsión de la función formación continua de los trabajadores en la Constitución y legislación laboral de diferentes Estados, como un derecho de los trabajadores, algunos países no otorgan relevancia a este aspecto, y no prevén en sus constituciones ni en sus normas laborales directrices concretas, idóneas, efectivas y eficientes en ese sentido.

1. REGULACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA DE LOS TRABAJADORES EN LAS LEYES LABORALES VENEZOLANAS

En el examen pormenorizado de la legislación laboral venezolana sobre la formación continua de los trabajadores, específicamente la evaluación de instrumentos jurídicos como la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y su Reglamento, Ley del Estatuto de la Función Pública.



Asimismo, de la revisión del Decreto Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista y el Reglamento de la Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, se observaron los siguientes aspectos:

1.1 En cuanto a la previsión de la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral como un derecho:

- En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica del Trabajo, Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Ley del Estatuto de la Función Pública, Decreto con Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista; Reglamento de la Ley del INCE, no se prevé el derecho a la formación continua de los trabajadores en el contexto laboral.

- En la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo Artículo 53 numeral 2 en concordancia con el Artículo 1 de dicha Ley se prevé en forma explícita el derecho a la formación continua de los trabajadores en materia de prevención de accidentes de trabajo y promoción de trabajo seguro y saludable.

1.2 En cuanto al órgano responsable de la función formación continua de los trabajadores

- En términos generales resulta imprecisa la determinación del órgano responsable en materia de formación continua de los trabajadores.

- En la Ley Orgánica del Trabajo y en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo no se especifica el órgano responsable de la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral.

- En la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo se asigna a los empleadores la obligación de formación a los trabajadores en materia de promoción de la salud y la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Artículo 56 numeral 3, 58 y 44).

Por otra parte, se asigna al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (Artículo 18 numerales 8, 12 y 18), a los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo (Artículo 40 numerales 4, 11, 18); y a los Consejos Estadales, Municipales y Sectoriales de Seguridad y Salud en el Trabajo (Artículo 52 numeral 7), en razón de ello no se encuentra precisado el órgano responsable de la función formación continua de los trabajadores.

- En la Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista y Reglamento de la Ley del INCE no ha sido claramente precisado el órgano al cual corresponde la función formación de los trabajadores, pues por un lado corresponde al empleador, y por otro corresponde al Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista a través de las "Escuelas Especiales como Centros de Formación y Capacitación".



- De acuerdo a la Ley del Estatuto de la Función Pública, corresponde a las oficinas de recursos humanos y entes de la administración pública nacional, coordinar los programas de desarrollo y capacitación del personal, de conformidad con las políticas que establezca el Ministerio de Planificación y Desarrollo (Artículo 10 numeral 5).

1.3 En cuanto a los deberes de los trabajadores, inherentes a la función formación continua en el contexto laboral, se verifica que:

- En la Ley Orgánica del Trabajo y en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, la asignación de deberes a los trabajadores, derivados de la función formación continua, no han sido especificados en forma explícita.

- En la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo el Artículo 54 numeral 7 establece la obligación de los trabajadores de acatar las instrucciones, advertencias y enseñanzas que se le impartieren en materia de seguridad y salud en el trabajo.

- En la Ley del Estatuto de la Función Pública el Artículo 33 numeral 8 establece que los funcionarios públicos de carrera están obligados a cumplir las actividades de capacitación y perfeccionamiento destinadas a mejorar su desempeño.

- En el Decreto Ley del INCE y Reglamento de la Ley del INCE, y el Artículo 46 del Reglamento vigente contempla que los adolescentes que trabajan en unidades productivas y/o empresas, deben concurrir a los cursos de aprendizaje organizados por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) o los entes referidos en el Reglamento, y los empleadores deberán conceder el tiempo requerido para el estudio.

El Artículo 75 del referido Reglamento prevé que el Instituto notificará a los empleadores de las faltas de aprendices y adultos a fin de que las justifiquen dentro de los 10 días siguientes a su notificación, de tal forma que estos deben concurrir a las actividades formativas organizadas por el INCE.

1.4 En cuanto al rol del Estado:

- La Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento vigente no se precisan los órganos del Estado a los cuales corresponden las tareas de supervisión, vigilancia y control de la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral, que es encomendada al Ministerio del Trabajo como órgano competente en materia de regulación de las relaciones laborales.

Sólo existen algunas referencias genéricas al respecto, tal es el caso del Artículo 187 de la Ley Orgánica del Trabajo, el cual prevé que están bajo la protección del Estado el aprovechamiento del tiempo libre para la cultura, deporte y recreación.

- En la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales cumple funciones de



asesoría y desarrollo de programas de educación y capacitación para los trabajadores y empleadores en materia de seguridad y salud (Artículo 18 numerales 8 y 12).

Los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo cumplen funciones de: a) asesoría de trabajadores y empleadores en materia de seguridad y salud en el trabajo; b) desarrollo de programas de promoción de la seguridad y salud en el trabajo y prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales; c) participación en actividades y planes de formación. (Artículo 40 numerales 4, 11, 18).

- En la Ley del Estatuto de la Función Pública, el órgano encargado de del diseño, impulso, evaluación y seguimiento de las políticas de formación, capacitación y desarrollo del personal al servicio de la administración pública nacional y el responsable de la coordinación, vigilancia y control de los programas de los distintos órganos y entes es el Ministerio de Planificación y Desarrollo (Artículo 64).

- Los Artículos 3 (Nº 1, 2, 7), 28, 29, 51 del Reglamento del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista a través de las dependencias estratégicas de éste denominadas "Escuelas Especiales como Centros de Formación y Capacitación" realiza la promoción, ejecución y orientación de los programas y cursos de formación de los trabajadores.

1.5 En cuanto a la participación de los trabajadores en la función formación continua en el contexto laboral

- En la Ley Orgánica del Trabajo, la regulación de la formación continua de los trabajadores, se aprecia que la única norma al respecto es la contenida en el Artículo 245, que prevé la participación de los trabajadores en la designación de los empleados o hijos de estos por cada 200 asalariados al servicio del empleador, considerando para ello sus aptitudes, cualidades y aplicación para el trabajo, sin embargo, no se reglamentan los procedimientos concretos para ello.

- En la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, se establecen mecanismos para la participación de los trabajadores respecto a la formación continua de los trabajadores en materia de prevención y promoción de la seguridad y salud en el trabajo en forma limitada, a través de los delegados de prevención de seguridad y salud en el trabajo, los cuales pueden efectuar propuestas al Comité de Seguridad y Salud Laboral para su discusión.

Entre éstas se ubican las de formación continua de los trabajadores, aspectos están contenidos en el título III, denominado "De la participación de los trabajadores y trabajadoras y de empleadores y empleadoras", Artículos 41, 42 numerales 3 y 5; y 43 numeral 6.

- En la Ley del Estatuto de la Función Pública vigente, la participación de los trabajadores en la elaboración de los planes de formación, planificación, ejecución y supervisión es pasiva, es decir, se limita a la de receptores de la formación y/o aprendizaje tal y como se desprende de los Artículos 61, 63, 64 y 65. De igual forma, la



participación de los trabajadores en la Ley del INCES y Reglamento de la Ley del INCE es pasiva.

1.6 En cuanto a los procedimientos previstos para garantizar el derecho a la formación continua de los trabajadores:

- La Ley Orgánica de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, prevé que los delegados de prevención podrán demandar del empleador la adopción de medidas de carácter preventivo y para la mejora de los niveles de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, pudiendo efectuar propuestas al Comité de Seguridad y Salud Laboral para su discusión, de lo cual se deduce que los procedimientos para garantizar la materialización del derecho a la formación continua de los trabajadores no han sido previstos en forma exhaustiva. (Artículo 43 numeral 6 LOPCYMAT).

- En la Ley del Estatuto de la Función Pública: a) se prevé respecto al contenido de los planes que estos deberán contener los objetivos y metas para cada ejercicio fiscal en lo relativo a la capacitación del personal (Artículo 13); b) Las oficinas de recursos humanos deben presentar los planes de personal ante el Ministerio de Planificación y Desarrollo (Artículo 14).

c) el Ministerio de Planificación y Desarrollo aprobará los planes de personal en la administración pública nacional y quedarán integrados al proyecto de Ley de Presupuesto; d) Los planes de capacitación y desarrollo del funcionario serán propuestos con base a los resultados de las evaluaciones de desempeño (Artículo 61).

- En la Ley del INCES y Reglamento de la Ley del INCE no ha sido previsto en forma exhaustiva lo relativo a la elaboración, evaluación, aprobación y forma de ejecución de los planes de formación continua dirigidos a los trabajadores activos en la organización.

1.7 En cuanto a las sanciones en caso de incumplimiento de la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral:

- La Ley Orgánica de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo sanciona al empleador con multas de 26 a 75 Unidades Tributarias por cada trabajador expuesto, cuando éste no desarrolle programas de educación y capacitación técnica para los trabajadores y trabajadoras en materia de seguridad y salud en el ambiente laboral de conformidad con lo previsto en la Ley y en el Reglamento (Artículo 119).

- La Ley del INCES y Reglamento de la Ley del INCE establece sanciones en caso de incumplimiento del empleador de realizar los aportes al INCES dispuestos en los numerales 1 y 2 del Artículo 14, pero nada refiere respecto a las sanciones en caso de incumplimiento de la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral.

1.8 En cuanto a la unidad o dispersión normativa:

Existe dispersión normativa y ambigüedad en cuanto a la regulación de la función formación continua en el contexto laboral. Además, se advierten disposiciones respecto a



la misma, bajo diferentes perspectivas en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Ley del Estatuto de la Función Pública.

En el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista, en comparación con el Reglamento de la Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, se advierten especiales contradicciones.

De igual forma, se ha advertido que la Constitución venezolana vigente tan prolija en la enumeración de los derechos fundamentales de los trabajadores, nada específica respecto al derecho a la formación continua de los trabajadores dentro de las organizaciones o empresas de las cuales forman parte.

Derecho éste reconocido y abordado ampliamente como tal por ordenamientos jurídicos como el Mexicano, tanto en su Constitución Art. 123 fracción XIII, así como en la Ley Federal del Trabajo actualmente vigente que regula en forma pormenorizada lo atinente a los sistemas, métodos y procedimientos que contribuyen a la materialización del derecho a la formación continua de los trabajadores en el ámbito laboral.

De tal forma que el sistema normativo laboral venezolano, en cuanto a la regulación de la función formación continua en el contexto laboral, se caracteriza por la dispersión normativa, falta de claridad, armonía y coherencia.

La situación esbozada en el párrafo anterior se refleja en lo atinente al órgano responsable de la función formación, condiciones de modo, tiempo y lugar para realizar la formación, mecanismos de participación de los trabajadores en la administración de la función formación continua, los derechos y deberes de los trabajadores, el órgano del Estado encargado de garantizar ese derecho a través de la vigilancia y supervisión, las sanciones que corresponden al órgano responsable de la formación por el incumplimiento y los procedimientos para garantizar la realización de la función formación.

Resulta pertinente destacar que el Convenio N° 142 sobre desarrollo de los recursos humanos de fecha 23/06/1975 y, el Convenio N° 140 sobre licencia pagada de estudios de fecha 05/06/1974, ambos de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, fijan las bases de la formación continua de los trabajadores en el contexto laboral.

2. REGULACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA DE LOS TRABAJADORES EN LA LEGISLACIÓN LABORAL DE MÉXICO

Al estudiar la formación continua de los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo Mexicana vigente, ésta ha sido regulada como un derecho de estos, específicamente en el Capítulo III titulado “De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores”, se determinó del estudio de las variables citadas, ut supra, que el sistema normativo mexicano se caracteriza por su unidad, coherencia, uniformidad, claridad y consistencia normativa respecto a la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral.



El Capítulo III, “De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores” expone con claridad y coherencia el derecho a la formación de los trabajadores en el contexto laboral, el órgano responsable de la función formación (el empleador), condiciones de modo, tiempo y lugar para realizar la formación.

Señala además los mecanismos de participación de los trabajadores en la administración de la función formación continua, los derechos y deberes de los trabajadores, el órgano del Estado encargado de garantizar ese derecho a través de la vigilancia y supervisión, las sanciones que corresponden al órgano responsable de la formación por el incumplimiento en la materia, los procedimientos fijados para garantizar la realización de la función formación. Así:

La Ley Federal del Trabajo mexicana vigente regula en forma explícita el derecho a la formación continua de los trabajadores en el contexto laboral, el cual debe ser garantizado por el empleador a los trabajadores, y cuya finalidad es mejorar las aptitudes del trabajador, la actualización y perfeccionamiento de los conocimientos y habilidades de éste en su actividad, proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología; preparar al trabajador para ocupar vacantes o puesto de nueva creación; prevención de los riesgos de laborales; (Artículos 123 fracción XVIII, 153-A, 153 F, 153 V).

La Ley Federal del Trabajo mexicana vigente ha encomendado en forma explícita a los empleadores el deber de proporcionar formación, capacitación y/o adiestramiento a los trabajadores, y a los órganos del Estado, es decir, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento funciones supervisoras y de coordinación sobre el particular.

Adoptando de tal forma las tendencias actuales de la desconcentración de funciones asignadas al Estado, asignándolas a los agentes directamente interesados. (Artículo 123 fracción XIII de la Constitución mexicana, Artículos 153 A, 132 XIII, XIV, XV; 180 III, IV, V y 283 de la Ley Federal del Trabajo).

La Ley Federal del Trabajo mexicana vigente, asigna a los trabajadores obligaciones respecto a la función capacitación, tales como: asistir puntualmente a la capacitación, con disposición e interés, así como a la presentación de las evaluaciones de conocimientos y aptitud adquiridas durante los procesos de formación. (153 H, 237 V, 298 II, 353 – D I, IV y VI, 153 U).

La Ley Federal del Trabajo mexicana establece los procedimientos necesarios para la materialización del derecho a la formación continua de los trabajadores en los Artículos 153 I, 153-K, 153-N, 153-O, 153-R, 153-S, y estos podrían resumirse así:

2.1 En cada empresa deben constituirse Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por empleadores y trabajadores que vigilarán la instrumentación y operación del sistema.

2.2 La Secretaría del Trabajo y Previsión Social puede convocar a los Patrones, Sindicatos y Trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o



actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas Industriales o actividades, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la propia Secretaría. (Artículo 153-K).

2.3 En los contratos colectivos deben incluirse cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los requisitos. (Artículo 153-N).

2.4 Las empresas en las que no rija contrato colectivo de trabajo, deben someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros sesenta días de los años impares, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, hayan decidido implantar, y deben informar respecto a la constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento. (Artículo 153-O).

2.5 En el lapso de sesenta días hábiles que sigan a la presentación de tales planes y programas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ésta los aprobará o dispondrá que se les hagan las modificaciones que estime pertinentes. (Artículo 153-R).

2.6 En caso de que el empleador no brinde cumplimiento a la obligación de presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas de capacitación y adiestramiento, dentro de los plazos indicados, en los términos de los artículos 153-N y 153-O, o cuando presentados dichos planes y programas, no se lleven a la práctica, será sancionado conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 878 de esta Ley.

La Ley Federal del Trabajo mexicana vigente prevé la participación de los trabajadores en la función formación continua a través de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, encargadas de la vigilancia, instrumentación, operación del sistema y procedimientos que se imparten para mejorar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

Se prevé la participación de los trabajadores en la discusión de contratos colectivos de cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación a los trabajadores. (153 A, 153 I, 153 K numerales I al VI, 153 M, 153 O y 153 B).

En cuanto a las sanciones en caso de incumplimiento de la función formación en el contexto laboral, el Artículo 153-S dispone que cuando el empleador no cumpla con la obligación de presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas de capacitación y adiestramiento, dentro del plazo que corresponda, en los términos de los artículos 153-N y 153-O, o cuando presentados dichos planes y programas, no los lleve a la práctica, será sancionado conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 878 de esta Ley.

3. LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL VENEZOLANA EN RELACIÓN A LA LEGISLACIÓN LABORAL DE MÉXICO SOBRE REGULACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA DE LOS TRABAJADORES



De la comparación de ambos ordenamientos jurídicos se observa que en la legislación laboral venezolana, en lo atinente al derecho a la formación continua de los trabajadores en el contexto laboral, las fortalezas preponderan en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo vigente en lo atinente a la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales.

3.1 Fortalezas:

La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, Artículo 53 numeral 2 en concordancia con el Artículo 1, prevé en forma explícita el derecho a la formación continua de los trabajadores en materia de prevención de accidentes de trabajo y promoción de trabajo seguro y saludable.

La Ley del Estatuto de la Función Pública especifica que el órgano responsable de garantizar la formación continua de los trabajadores son las oficinas de recursos humanos y entes de la administración pública, sin embargo, tal disposición resulta genérica y habría que determinar con exactitud el órgano encargado de ejercer funciones de vigilancia y control para su cumplimiento.

La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Ley del Estatuto de la Función Pública, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista y Reglamento de la Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, estipulan los deberes de los trabajadores relacionados con la función formación continua, sin embargo, las normas no son exhaustivas en tal aseveración, al contrario de lo que ocurre en la Ley Federal del Trabajo Mexicana (Artículos 153 H, 237 V, 298 II, 353 – D I, IV y VI, 153 U).

En la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, se prevé la participación de los trabajadores en su formación continua en materia de prevención y promoción de la seguridad y salud laboral, a través de los delegados de prevención de seguridad y salud en el trabajo, quienes pueden efectuar propuestas al Comité de Seguridad y Salud Laboral para su discusión.

Entre las cuales se infiere la de formación continua en esta materia. (Artículo 41, 42 numerales 3 y 5; y 43 numeral 6), sin embargo, la participación se limita a este aspecto y no se prevé que estos vigilarán la instrumentación, operación del sistema y procedimientos que se impartan para mejorar la formación continua laboral.

El Artículo 119 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, sanciona al empleador con multas de 26 a 75 Unidades Tributarias por cada trabajador expuesto, cuando éste no desarrolle programas de educación y capacitación técnica para los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El órgano al cual corresponde la imposición de sanciones en caso de incumplimiento es el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, según lo establecido en el Artículo 18 numeral 7 de la referida Ley.



Los fondos disponibles para realización de la función formación continua de los trabajadores son más amplios, el Artículo 14 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista, en concordancia con el Artículo 61 del Reglamento vigente, dispone para sus gastos del aporte del empleador equivalente (2%) del salario normal, pagado a los trabajadores, el aporte de los trabajadores del 1/2% de las utilidades anuales, aguinaldos o bonificaciones de fin de año, pagadas a estos, aportes de la Ley de Presupuesto y asignaciones del Ejecutivo Nacional, los bienes asignados por el Ejecutivo Nacional, transferencias e ingresos de órganos internacionales y el producto de multas impuestas y donaciones.

De igual forma, constituye una fortaleza del ordenamiento jurídico venezolano la ratificación del Convenio N° 142 sobre desarrollo de los recursos humanos de fecha 23/06/1975 y, el Convenio N° 140 sobre licencia pagada de estudios de fecha 05/06/1974, ambos de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, pues fijan las bases de la formación continua de los trabajadores en el contexto laboral.

Ahora bien, cuando de la evaluación se obtiene como resultado que el número de debilidades de la legislación laboral venezolana, sobre regulación de la formación continua de los trabajadores, es superior en número, entidad y contenido, al número de fortalezas, se plantea la necesidad de analizar los cambios que deben verificarse en dicha legislación, para garantizar la formación continua de los trabajadores y establecer los lineamientos generales para una propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Trabajo venezolana en lo atinente a la formación continua de los trabajadores.

3.2 Debilidades:

La Ley Orgánica del Trabajo, Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Ley del Estatuto de la Función Pública; Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista; Reglamento de la Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, no determinan con exactitud el órgano responsable de la función formación continua de los trabajadores, pues según algunas previsiones corresponde a los órganos del Estado y en otras al empleador.

En la Ley Orgánica del Trabajo y en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo nada se estableció respecto a los deberes de los trabajadores inherentes a la función formación continua laboral.

La Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento vigente no precisan los órganos del Estado a los cuales corresponden las tareas de supervisión, vigilancia y control de la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral, la cual debería ser encomendada al Ministerio del Trabajo como órgano competente en materia de regulación de las relaciones laborales.

En la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, los órganos del Estado no cumplen funciones de supervisión y vigilancia, sino por el contrario,



de ejecución y desarrollo de programas de formación en el área de prevención de siniestros.

Así, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, asesora y desarrolla programas de educación para los trabajadores y empleadores en el área de seguridad y salud en el trabajo (Artículo 18 numerales 8 y 12). Los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo asesoran a trabajadores y empleadores en seguridad y salud en el ambiente laboral, desarrollan programas de promoción de la seguridad y salud en el trabajo, prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales y participan en actividades de formación. (Artículo 40 numerales 4, 11).

En la Ley del INCES y Reglamento del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), según los Artículos 3 (N° 1, 2, 7), 28, 29, 51, el INCES, a través de las dependencias estratégicas de éste denominadas “Escuelas Especiales como Centros de Formación y Capacitación” realiza la promoción, ejecución y orientación de los programas y cursos de formación de los trabajadores, pero no se prevé en la Ley un órgano en materia del trabajo encargado de la supervisión y vigilancia para garantizar la realización de la función formación continua de los trabajadores.

Según el artículo 64 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el órgano encargado del diseño, impulso, evaluación y seguimiento de las políticas de formación, capacitación y desarrollo del personal al servicio de la administración pública nacional y el responsable de la coordinación, vigilancia y control de los programas de los distintos órganos y entes es el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

No obstante, esta previsión en sí misma constituye una debilidad, pues el órgano encargado de la supervisión, vigilancia y control que garantice efectivamente la realización de la función formación continua de los trabajadores debe ser un órgano externo competente en materia laboral, cual es el Ministerio del Trabajo.

En la Ley del Estatuto de la Función Pública, la participación de los trabajadores en la función formación continua en el contexto laboral es pasiva, se limita a la de receptores de la formación (Artículos 61, 63, 64 y 65) al igual que en la Ley del INCES y Reglamento de la Ley del INCE, lo cual es negativo pues sólo a través de la intervención activa de los trabajadores, como actores de la relación de trabajo y beneficiarios de la formación en el contexto laboral, en las decisiones relativas a la capacitación, será posible el éxito de ésta.

En la Ley Orgánica del Trabajo, la regulación de la participación de los trabajadores en relación a la función formación continua, es casi nula. Tal situación se aprecia, pues la única norma al respecto es la contenida en el Artículo 245 de la Ley Orgánica del Trabajo, que prevé la participación de los trabajadores en la designación de los empleados o sus hijos por cada 200 trabajadores al servicio del empleador, tal participación resulta ser inerte pues no se reglamentan procedimientos concretos para ello.



De igual forma, no se prevé en las leyes laborales mecanismos que promuevan la participación de las mujeres trabajadoras en programas de formación continua que garanticen condiciones de igualdad entre los sexos, es decir, en programas de formación en materia de gerencia, ciencia, tecnología, investigación y otras áreas, que propicien la colocación de los trabajadores en posiciones de alto nivel y responsabilidad. (Artículo 11 de la Ley Sobre Igualdad de Oportunidades para la Mujer).

La Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, Ley Orgánica de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y Ley del INCES y el Reglamento de la Ley del INCE, no prevén procedimientos para la materialización del derecho a la formación continua de los trabajadores activos, respecto a la presentación de planes y programas de formación continua de estos para su aprobación por el órgano competente.

Así como tampoco los requisitos que deben reunir los referidos planes en cuanto a lapsos de tiempo en los que se desarrollaran, procedimientos de selección a través del cual se establecerá el orden de capacitación de los trabajadores, los puestos y niveles comprendidos en la capacitación, entre otros.

La Ley del Estatuto de la Función Pública prevé procedimientos que señalan al Ministerio de Planificación y Desarrollo como órgano encargado de aprobaciones de los planes de formación continua de los trabajadores presentados por las oficinas de recursos humanos (Artículo 14), sin embargo, el órgano idóneo para ello es el órgano competente en materia de relaciones laborales, es decir, el Ministerio del Trabajo.

La Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, y la Ley del Estatuto de la Función Pública, no prevén sanciones al incumplimiento de la función formación continua de los trabajadores, así como tampoco los órganos encargados de la imposición de sanciones en estos casos.

La Ley del INCES y Reglamento de la Ley del INCE sólo establecen sanciones en caso del incumplimiento del empleador en realizar los aportes al Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista dispuestos en el Artículo 14 numerales 1 y 2, y no establece sanción en caso de incumplimiento por parte del órgano responsable de la función formación continua de los trabajadores, tampoco establece el órgano competente en materia laboral para la imposición de las sanciones (Ministerio del Trabajo).

4. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO VENEZOLANA EN LO ATINENTE A LA FORMACIÓN CONTINUA DE LOS TRABAJADORES

Los lineamientos sugeridos surgen como consecuencia del diagnóstico o evaluación previa, en aras de garantizar la efectiva realización del derecho a la formación continua de los trabajadores, y actualización del sistema normativo para adaptarlo a las nuevas tendencias de gestión del conocimiento, la cogestión o participación de los trabajadores, la responsabilidad de la formación tiende a cambiar, formación integral y permanente de los recursos humanos y desarrollo de competencias. Se concretizan en:



Armonizar, uniformar y definir la formación continua de los trabajadores, en un solo texto jurídico y en un capítulo, todo lo relativo de ellos a la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral precisando que las demás leyes se remitirán a este texto jurídico.

Considerar como fundamento filosófico de la reforma las tendencias actuales de la doctrina respecto a: a) gestión del conocimiento, b) La cogestión y/o participación de los trabajadores, c) La responsabilidad de la formación tiende a cambiar, d) Formación integral y permanente de los recursos humanos y, e) Desarrollo de competencias.

Consagrar el derecho a la formación continua de los trabajadores en el contexto laboral en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento como primer artículo del capítulo relativo a la formación continua de los trabajadores. Consagrar en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento un capítulo específico relativo al derecho a la formación continua de los trabajadores que desarrolle en forma pormenorizada la normativa que regulará esta materia, tanto desde el punto de vista sustantivo como adjetivo.

Determinar con claridad los objetivos de la formación continua de los trabajadores, de la siguiente manera: a) mejorar las aptitudes del trabajador; b) mejoramiento ético y moral; c) Incrementar la productividad de los trabajadores; d) Preparar al trabajador para ocupar vacantes o puestos de nueva creación.

Determinar con exactitud el órgano responsable de la materialización de la formación continua de los trabajadores, precisando que dicha responsabilidad corresponde específicamente al empleador. Debido a la multiplicidad de tareas de los órganos del Estado, la realización de la función formación en el ámbito laboral actual es encomendada a los empleadores, y el Estado asume, a través de los órganos laborales, las tareas de supervisión y vigilancia para el logro de los objetivos de esta función.

En este orden, Hernández (2005, 71), al referirse a la responsabilidad de las empresas en la formación señala que:

..."las empresas asumirán una mayor responsabilidad en la formación y desarrollo de los recursos humanos, función ésta que durante mucho tiempo, y como consecuencia de un esquema económico cerrado, se pensó y se dejó en manos del gobierno, lo que profundizó el abismo existente entre las políticas de planeación y formación de los recursos humanos y las necesidades reales de las empresas y el mercado de trabajo"....

Establecer con precisión los deberes de los trabajadores en cuanto a la función formación continua, detallando que estos deben asistir puntualmente a la capacitación, con disposición e interés y presentación de las evaluaciones de conocimientos y aptitud adquiridas durante los procesos de formación, tal y como ha sido regulado en La Ley Federal del Trabajo Mexicana, en su Artículo 153 H.

Resulta pertinente establecer los deberes inherentes a la formación continua laboral de las categorías especiales de trabajadores, tales como: tripulaciones aeronáuticas, deportistas profesionales, médicos residentes, trabajadores rurales, tomando en



consideración la regulación del referido texto laboral mexicano en los Artículos 237, 298 y Artículo 353-D, numerales I, IV y VI, respectivamente.

Resulta pertinente además establecer la normativa reguladora para los casos en los que el trabajador se niega a recibir la formación, alegando que posee los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y ante el inmediato superior, en cuyo caso resulta necesario precisar los extremos que el trabajador debe cumplir para evitar las actividades formativas programadas, a saber: a) acreditar documentalmente la capacidad que alega; b) presentar y aprobar ante la entidad instructora los exámenes de suficiencia señalados por la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Precisar en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento los órganos del Estado a los cuales corresponden las tareas de supervisión, vigilancia y control de la realización de la función formación continua de los trabajadores en el contexto laboral, encomendando tal actividad al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo como órgano competente en materia de regulación de las relaciones laborales.

Establecer mecanismos que garanticen la participación de los trabajadores en la función formación continua de estos en todas las actividades, fases y procedimientos, concretamente a través de la previsión de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento integradas en igual número por representantes de trabajadores y empleadores encargadas de vigilar la instrumentación y operación del sistema, igualmente establecer la obligación de discutir en las Convenciones Colectivas, cláusulas relativas a la formación continua de los trabajadores.

Asignar a las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento funciones de vigilancia, instrumentación y operación del sistema y los procedimientos que se imparten para mejorar la formación de los trabajadores.

Establecer mecanismos para la participación de las mujeres trabajadoras en programas de formación continua que garanticen condiciones de igualdad entre los sexos, es decir, en programas de formación en materia de gerencia, ciencia, tecnología, investigación y otras áreas que propicien la colocación de las trabajadoras en posiciones de alto nivel y responsabilidad.

Establecer procedimientos que garanticen la efectiva materialización del derecho a la formación continua de los trabajadores, los lapsos para la presentación de planes y programas de formación continua de los trabajadores ante el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo.

Establecer las sanciones en caso de incumplimiento de la función formación continua de los trabajadores en los términos previstos, así como el órgano encargado competente en materia laboral para la imposición de las sanciones (Ministerio del Poder Popular para el Trabajo).

Tal y como ha sido regulado en la Ley Orgánica de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo que en su Artículo 119 sanciona al empleador con multas de 26 a 75 Unidades



Tributarias por cada trabajador expuesto, cuando éste no desarrolle programas de educación y capacitación técnica para los trabajadores y trabajadoras en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Lo anterior se sustentó en los múltiples beneficios que los programas de formación continua bien direccionados aportan a los trabajadores y empleadores, a saber:

Respecto a los trabajadores, la formación continua facilita la toma de decisiones y solución de problemas, alimenta la confianza, desarrolla posiciones asertivas, contribuye positivamente al manejo de los conflictos y tensiones, forja líderes y mejora las aptitudes comunicativas, eleva el nivel de satisfacción con el puesto, cohesiona la identidad del trabajador y el empleado hacia la organización, ayuda a lograr las metas individuales, desarrolla un sentido de progreso en muchos campos, y elimina los temores de la incompetencia individual.

A estos beneficios, se agrega que la formación contribuye al uso adecuado de la tecnología y medios de trabajo en el área laboral, garantiza la integridad física, disminuye los riesgos laborales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), mejora las condiciones de empleabilidad y competitividad de los trabajadores, aumenta las posibilidades de ascenso, mejora los beneficios socioeconómicos y remuneraciones, e incrementa el desarrollo humano del trabajador, factores que a su vez potencian el desarrollo organizacional y de la sociedad.

Respecto a las organizaciones y/o empresas la formación continua, posibilita el desarrollo y evolución de las aptitudes del trabajador, disminución de la tensión y manejo de áreas de conflicto, promoción de la comunicación a todos los niveles de la organización, aumento de la innovación y su adecuación de las organizaciones a los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

Todo esto contribuye a alcanzar los objetivos de la planeación estratégica, incrementa la productividad y calidad del trabajo, agiliza la toma de decisiones y la solución de problemas, estimula el desarrollo con vistas a la promoción y mejora el conocimiento y dominio del puesto en todos los niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, A. (2007). **Capacitación y Desarrollo de Personal**. Cuarta Edición. Editorial Limusa, S.A. México.
- Alfonzo, A. (2003). **Necesidad de la formación profesional sindical del representante de los trabajadores en la negociación colectiva**. Trabajo de grado (Msc, Derecho del Trabajo). Universidad Rafael Belloso Chacín (Urbe). Decanato de Investigación y Postgrado. Maestría en Derecho Laboral.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2002). **Ley del Estatuto de la Función Pública**. Gaceta Oficial N° 37.522 de fecha 06 de Septiembre de 2002. Caracas – Venezuela.



- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2005). **Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo**. Gaceta Oficial N° 38.236 de fecha 26 de julio de 2005. Caracas – Venezuela.
- Arias, F. y Espinoza, V. (1998). **Administración de los Recursos Humanos**. Trillas. México.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha: 30 de Diciembre de 1999. Caracas – Venezuela.
- Chiavenato, I. (2000). **Administración de RR.HH.** Editorial McGraw-Hill, 2da Edición. Santa Fe de Bogotá.
- Congreso de la República de Venezuela. (1970). **Ley Sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)**. Gaceta Oficial N° 29.155 de fecha 08 de enero de 1970. Caracas – Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela (1997). **Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial N° 5.152 de fecha 19 de junio de 1997**. Caracas – Venezuela.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2008). **Diario Oficial de la Federación**. Septiembre. México.
- Centro Internacional de Formación OIT (2006). **Normas Internacionales del Trabajo para Magistrados, Juristas y Docentes en Derecho**. Organización Internacional del Trabajo. San José de Costa Rica.
- Conferencia Internacional del Trabajo (1993). **Trabajadores con responsabilidades familiares**. 80va Reunión. Oficina Internacional del Trabajo.
- Conferencia Internacional del Trabajo (1986). **Igualdad de Remuneración**. 72a Reunión. Oficina Internacional del Trabajo.
- Fernández, M. (2001). **La gestión del Conocimiento: El tercer factor (2)**. www.areach.com/km/tercerfactor.2htm.
- Giner, F. (2004). **Los Sistemas de Información en la Sociedad del Conocimiento**. Editorial Esic. Madrid.
- Guzmán, A. (2006). **Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo**. Editorial Melvin C.A. Caracas. Decimocuarta edición.
- Guzmán, I. (2000). **Problemas de la administración**. Limusa – Wiley. México.
- Hernández, F. y Ibarra, E. (2005). **Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia**. Editorial Limusa, S.A. México.



- Ley Federal del Trabajo (1970). **Diario Oficial de la Federación**. Ciudad de México.
- Llanos, J. (2005). **Integración de Recursos Humanos**. Editorial Trillas S.A. México-Primera edición.
- Nava, H. (2004). **La investigación Jurídica ¿Cómo se elabora el proyecto?** Editorial de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Nonaka, I. (1999). **La organización creadora de Conocimiento**. www.areach.com
- Oficina Internacional del Trabajo (2005). **Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo**. Organización Internacional del Trabajo. Suiza. Primera edición.
- Pérez, H. (2006). **Programa de Capacitación Sindical para los trabajadores Directivos de los Sindicatos de Obreros de la Salud del Estado Zulia**. Trabajo Especial (Msc. Derecho Laboral y Administración del Trabajo). Universidad del Zulia. Decanato de Investigación y Postgrado. Maestría en Derecho Laboral y Administración del Trabajo.
- Poder Ejecutivo. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2008). **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista**. Gaceta Oficial N° 38.958 de fecha 23 de junio de 2008. Caracas – Venezuela.
- Poder Ejecutivo. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2003). **Reglamento de la Ley Sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)**. Gaceta Oficial N° 37.809 de fecha 03 de Noviembre de 2003. Caracas – Venezuela.
- Poder Ejecutivo. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2007). **Reglamento parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo**. Gaceta Oficial N° 38.596 de fecha 03 de enero de 2007. Caracas – Venezuela.
- Porret, M. (2006). **Recursos Humanos. Dirigir y Gestionar Personas en las Organizaciones**. Editorial Esic. Madrid – España.