

G20



International
Labour
Office

Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado

Estrategia de formación del G20

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA, NOVIEMBRE 2010

Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado

Estrategia de formación del G20

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de autor de acuerdo con el Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, es posible reproducir pasajes breves sin autorización, con la condición de que se indique la fuente. En cuanto a los derechos de reproducción o traducción, debe enviarse la solicitud a la Oficina de Publicaciones de la OIT (Derechos y Permisos), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o bien solicitarse por correo electrónico a la dirección: pubdroiy@ilo.org. La Oficina Internacional del Trabajo recibe con beneplácito tales solicitudes.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante organizaciones que velan por los derechos de reproducción pueden sacar copias de conformidad con las licencias expedidas a su favor con este propósito. Visite www.ifrro.org para encontrar la organización que vela por los derechos de reproducción en su país.

Una fuerza de trabajo provista de formación para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado: Estrategia de formación del G20

Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra, 2010

ISBN : 978-92-2-124277-2 (versión impresa)

ISBN : 978-92-2-124278-9 (versión pdf para Internet)

política de formación / formación profesional / educación profesional / requerimientos de competencias / relación formación-empleo / recuperación económica / crecimiento económico
06.02

Datos de catalogación para publicaciones de la OIT

Las designaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, las cuales se encuentran de conformidad con las prácticas de las Naciones Unidas, y la presentación del material contenido en ellas no sugieren la expresión de opinión alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición legal de ningún país, área o territorio ni de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos firmados, estudios y otras colaboraciones recae exclusivamente en sus autores, y su publicación no constituye un aval por parte de la Oficina Internacional del Trabajo a las opiniones expresadas en ellos.

Las referencias a nombres de compañías, productos comerciales o procesos no implica su aval por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, al igual que el hecho de no mencionar a una compañía, producto comercial o proceso en particular no constituye una señal de desaprobación.

Las publicaciones y productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse a través de librerías de renombre o en las oficinas de la Organización en muchos países, o bien adquirirse en forma directa de la Oficina de Publicaciones, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. Los catálogos o listas de publicaciones nuevas pueden solicitarse sin ningún costo a la dirección anterior o por correo electrónico a la dirección: pubvente@ilo.org.

Visite nuestra página web: www.ilo.org/publns.

Prefacio

Cuántos hombres y mujeres se encuentran empleados y cuán productivos son en su trabajo es algo que tiene mucho que ver con las oportunidades de que dispongan para adquirir y mantener competencias que sean de relevancia. El desarrollo de competencias es percibido por países, empresas y personas por igual como un elemento estratégico, y en consecuencia buscan aumentar sus inversiones en este campo. Así, en su aspiración de realizar el potencial que ofrece el desarrollo de competencias, todos enfrentan una serie de retos comunes.

En su encuentro en la ciudad de Pittsburgh celebrado en septiembre de 2009, los líderes del G20 exhortaron a poner el empleo de calidad como un componente medular de la recuperación y se comprometieron a poner en marcha planes de recuperación que apoyen el trabajo decente, contribuyan a preservar el empleo y le den prioridad al crecimiento del empleo. Para ello acogieron el Pacto Mundial para el Empleo y convinieron en la importancia de desarrollar un marco orientado al empleo para el crecimiento económico futuro.

Los líderes adoptaron un marco para el crecimiento sólido, sostenible y equilibrado como el instrumento para la acción colaborativa. Reconocieron el papel del desarrollo de competencias en ese marco, al afirmar: “Cada uno de nuestros países, a través de sus propias políticas nacionales, deberá fortalecer la capacidad de los trabajadores de adaptarse a las cambiantes demandas del mercado y beneficiarse de la innovación y las inversiones en las nuevas tecnologías, las energías limpias, el medio ambiente, la salud y las infraestructuras.”

Los líderes solicitaron a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desarrollar, en alianza con otras organizaciones y con los empleadores y trabajadores, una estrategia de formación para estudiarla.

La Organización preparó esta estrategia, que fue presentada y acogida por los líderes durante la cumbre realizada en Toronto en junio de 2010. Posteriormente, durante su encuentro en Seúl en noviembre de 2010, los líderes se comprometieron a continuar apoyando las estrategias nacionales para el desarrollo de competencias, partiendo de la Estrategia de Formación del G20.

Al preparar esta estrategia, la Organización trabajó de cerca con los empleadores y los trabajadores, a quienes hizo amplias consultas al respecto, haciendo uso de las

Conclusiones sobre las competencias para el mejoramiento de la productividad, el crecimiento del empleo y desarrollo, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008.

La OIT sostuvo una amplia interacción con instituciones y organismos internacionales, regionales y nacionales. La estrategia se benefició de la colaboración intensiva e insumos aportados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Personas expertas provenientes de muchos organismos internacionales, regionales y nacionales compartieron generosamente sus puntos de vista, experiencias y hallazgos. Entre ellos cabe destacar el Banco Asiático de Desarrollo, el Grupo de Trabajo para el desarrollo de los recursos humanos de la cooperación económica Asia-Pacífico (APEC), la Fundación Europea de Formación, el Grupo de Expertos de la UE sobre el desarrollo de nuevas capacidades para nuevos empleos, la UNESCO, el Banco Mundial, así como el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor). El Grupo Interagencial sobre Educación y Formación Técnica y Profesional también fue movilizado en este ejercicio.

Se discutió una versión anterior de la estrategia de formación en la reunión de ministros de Empleo y Trabajo del G20 celebrada en Washington DC en abril de 2010, la cual recomendó dar prioridad a las estrategias en el campo de la educación, el aprendizaje permanente, la formación laboral y el desarrollo de competencias, vinculándolas a las estrategias de crecimiento.

Las amplias consultas que hemos llevado a cabo y el cuerpo de conocimientos analizado apuntan a una serie de elementos críticos.

El primero es la amplia disponibilidad de una educación de calidad como fundamento de la formación futura. La educación para todos y la presencia de los niños y niñas en las aulas en lugar de trabajando, constituyen un fundamento esencial de la formación futura.

Un segundo elemento es la construcción de puentes sólidos entre el mundo del trabajo y los proveedores de formación, con miras a ajustar la oferta de competencias a las necesidades empresariales. Esto suele hacerse mejor en el ámbito sectorial en donde la participación directa de los empleadores y los trabajadores junto con el sector gubernamental y los proveedores de formación puede garantizar la pertinencia de los esfuerzos de formación.

El tercer elemento es posibilitar la formación continua en el lugar de trabajo y el aprendizaje permanente, de forma que los trabajadores y trabajadoras y las empresas puedan ajustarse al acelerado ritmo de los cambios.

En cuarto lugar se encuentra la anticipación y el desarrollo de competencias de cara a las necesidades futuras. El diálogo sostenido entre empleadores y formadores, la coordinación entre instituciones gubernamentales, la información sobre el mercado laboral, los servicios de empleo y las evaluaciones de desempeño son todos pasos para identificar de manera temprana las necesidades en materia de competencias.

En quinto lugar estaría la necesidad de garantizar un amplio acceso a las oportunidades de formación para mujeres y hombres, y en particular para aquellos grupos que enfrentan mayores dificultades, en especial los y las jóvenes, la mano de obra menos calificada, los trabajadores y trabajadoras con discapacidades y las comunidades rurales.

El trabajo decente, en sí una aspiración universal, constituye el sendero óptimo para el progreso individual de mujeres y de hombres. En él se sustenta la estabilidad de las comunidades y las familias y se trata de un componente integral de las estrategias de crecimiento y desarrollo sostenible. Y las competencias tienen una importancia capital desde el punto de vista de las estrategias de trabajo decente.

La estrategia de formación para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado aborda tanto aspectos estratégicos como prácticos. Ofrece una plataforma para promover el intercambio de ideas y experiencias entre una amplia gama de instituciones, empresas y personas expertas de todos los países. Dicha estrategia fortalecerá la cooperación entre organismos internacionales y orientará la labor de la OIT.

Es un placer para la Organización poner esta estrategia de formación del G20 a disposición del público. Estoy convencido de que será de gran utilidad para orientar sus propias valoraciones sobre los caminos que conducen a una oferta de oportunidades de formación más pertinentes más eficaz y ampliamente accesible, y en última instancia de trabajo decente en empresas que sean sostenibles.

Juan Somavia
Director General
Oficina Internacional del Trabajo

Contenidos

Prefacio	iii
Mensajes clave	1
Introducción	5
Inversión en la calificación de la fuerza laboral: un objetivo ampliamente compartido	6
Definición general de formación y desarrollo de competencias	6
Beneficios de una inversión adecuada en la educación y formación de calidad	7
Principios básicos ampliamente aceptados que vinculan el desarrollo de competencias y el trabajo	7
Relevancia sostenida para el mundo del trabajo	8
Lo que hay en este informe	9
PARTE I. Factores que impulsan los cambios: oportunidades y desafíos para la formación y el desarrollo de competencias	11
Cambios demográficos	11
Aprovechamiento escolar	12
Equidad y crecimiento inclusivo	14
Globalización de los mercados	15
Tecnología e innovación	17
Cambio climático y transición a la economía verde	18

PARTE II. Marco estratégico para cerrar la brecha entre la formación y el mundo del trabajo	21
Realidades diversas, desafíos comunes y diferentes	21
Un marco común para el desarrollo de competencias	24
<i>Satisfacer las necesidades de hoy y de mañana en materia de competencias</i>	24
<i>Enfoque holístico</i>	25
<i>Una perspectiva de ciclo de vida</i>	26
<i>Convergencia entre políticas</i>	27
PARTE III. Componentes básicos de una estrategia sólida de formación y desarrollo de competencias	29
Previsión de las necesidades futuras en términos del desarrollo de competencias	29
Participación de los interlocutores sociales	31
Enfoques sectoriales	35
Información del mercado de trabajo y servicios de empleo	35
Calidad y pertinencia de la formación	37
Igualdad de género	38
Acceso amplio a la formación	39
<i>Los y las jóvenes</i>	39
<i>Personas con discapacidades</i>	41
<i>Trabajadores y trabajadoras migrantes</i>	41
<i>Pequeña empresa, empleo independiente y economía informal</i>	41
<i>No se trata solo de la formación, sino también de su aprovechamiento</i>	42
Formación financiera	43
Valorar el desempeño de las políticas	45
Ejemplos ilustrativos de la aplicación reciente de políticas sobre formación	45
<i>Desarrollo de competencias para la recuperación económica</i>	45
<i>Desarrollo de competencias para empleos verdes</i>	47

Intercambio de conocimientos y experiencias	51
Formación y cooperación para el desarrollo	51
Conclusión	53
Referencias seleccionadas	55

Mensajes clave

Dotar a la fuerza laboral de las competencias que demandan los trabajos de hoy y los de mañana es una preocupación estratégica en las perspectivas nacionales de crecimiento y desarrollo de todos los países que conforman el G20. Juntos, los líderes del G20 se comprometieron a apoyar el desarrollo de estrategias firmes para enfrentar los desafíos que entraña fomentar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado en cada país y a escala mundial.

La globalización de los mercados acelera la difusión de las tecnologías y el ritmo de la innovación. Nuevas ocupaciones emergen en reemplazo de otras. Dentro de cada ocupación, las habilidades y competencias requeridas evolucionan a medida que crece el contenido de conocimientos de los procesos de producción y de los servicios.

Un desafío primordial en todos los países del G20 es mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de educación y formación ante estos cambios en las competencias requeridas y simultáneamente mejorar el acceso a las oportunidades de formación y desarrollo de competencias.

Muchos países del G20 han recurrido la formación y la reeducación para responder a los desafíos en cuanto al empleo que surgen de la crisis financiera mundial del 2008. Las lecciones aprendidas desde entonces se están aplicando de manera más amplia.

En última instancia, la prosperidad de cada país depende de cuánta de su gente forme parte de la fuerza laboral y de cuán productiva sea esta, lo cual a su vez depende de las competencias que tenga y de cuán eficaz sea su aprovechamiento. Las competencias constituyen un pilar del trabajo decente.

Un marco estratégico para el desarrollo de competencias

Los pilares del marco de políticas para el desarrollo de una fuerza de trabajo debidamente calificada son: una amplia disponibilidad de oportunidades de educación de calidad como fundamento de la formación futura; una estrecha correspondencia entre la oferta de competencias y las necesidades de las empresas y los mercados laborales; la capacidad de los y las trabajadores para adaptarse a los cambios en las tecnologías y en los mercados; y la capacidad de prever y prepararse para satisfacer las necesidades futuras en materia de competencias.

Aplicado con éxito, este enfoque nutre un círculo virtuoso en el que una mayor y mejor educación y formación alimentan la innovación, la inversión, la diversificación económica y la competitividad, además de la movilidad social y ocupacional, y por lo tanto la creación de más trabajos que a la vez sean más productivos y más gratificantes.

Una educación primaria y secundaria de calidad, complementada con oportunidades de formación profesional y desarrollo de competencias pertinentes, preparan a las generaciones futuras para una vida productiva, dotándolas de las habilidades básicas que les permitan continuar con su aprendizaje.

Las personas jóvenes en busca de su primer trabajo están mejor preparadas para una transición fluida de la escuela al trabajo cuando tienen oportunidades de educación y formación profesional, incluyendo programas de aprendizaje y adquisición de experiencias de trabajo en el lugar de trabajo.

Las mujeres y hombres que trabajan necesitan disponer de manera periódica de oportunidades para actualizar sus habilidades y adquirir otras nuevas. El aprendizaje permanente con miras a una empleabilidad permanente recoge el principio rector de políticas desarrollado en el presente documento.

Políticas y sistemas de formación sólidos y sostenibles

Las políticas y sistemas de formación sólidos se fundamentan en las características e instituciones de cada país. No obstante, se pueden identificar una serie de componentes básicos comunes. Un buen sistema para el desarrollo de competencias cumplirá con una serie de características: prever las necesidades en cuanto al desarrollo de competencias; involucrar a empleadores y trabajadores en las decisiones sobre la provisión de formación, incluyendo en sectores específicos; mantener la calidad y pertinencia de la formación; lograr que la formación sea accesible para todos los sectores de la sociedad; garantizar la existencia de mecanismos de financiamiento viables y equitativos; y evaluar continuamente los resultados económicos y sociales de la formación.

A fin de que dicha formación sea permanentemente relevante, es necesario contar con fórmulas institucionales y financieras que permitan construir puentes sólidos entre el mundo del aprendizaje y el mundo del trabajo. Conciliar estos dos mundos con el sector gubernamental y con los proveedores de servicios en el ámbito local, industrial y nacional es un medio efectivo para garantizar que la formación sea pertinente en términos de las necesidades cambiantes de las empresas y de los mercados laborales.

Las instituciones que mantienen involucrados a empleadores y trabajadores y a las organizaciones que los representan tienen una importancia crítica en lo que respecta a la pertinencia de la formación y para garantizar que los costos que esta implica y que los beneficios del mejoramiento en la productividad se compartan de manera equitativa.

Mantener una estrecha relación entre las políticas de formación y las de empleo establece un puente efectivo entre los mundos del aprendizaje y del trabajo. Las políticas para el mejoramiento de competencias combinadas con las dirigidas a

mantener el crecimiento y la inversión facilitan la búsqueda de empleos, y el apoyo a la inserción y reinserción de la mano de obra en el mercado laboral puede traducirse en una mayor cantidad de empleos de mejor calidad.

Muchos beneficios se derivan de la creación de oportunidades de formación y desarrollo de competencias que sean ampliamente accesibles para todas las mujeres y varones. La adopción de medidas especiales puede contribuir a superar las dificultades que algunos grupos enfrenten al acceder a la adquisición de competencias, por ejemplo, personas con discapacidades, miembros de grupos minoritarios y personas que requieran una segunda oportunidad.

Intercambio de conocimientos y experiencias

Existen abundantes posibilidades de continuar y profundizar los intercambios de conocimientos y experiencias entre los países en materia de políticas y sistemas de formación y desarrollo de competencias. Resulta particularmente valioso que los países compartan sus experiencias al enfrentar los desafíos más complejos que suponen el mantener una educación y formación pertinentes para el mundo del trabajo y el paso de los principios de políticas a su aplicación.

También hay espacio para analizar de cerca las interrelaciones entre las políticas en materia de competencias, los sistemas de formación y el desarrollo, y examinar además de qué manera el conocimiento y la experiencia en cuanto a las estrategias y políticas de formación pueden ayudar a que los países de bajos ingresos aborden los desafíos asociados a su crecimiento y desarrollo.

Introducción

En su encuentro celebrado en la ciudad de Pittsburgh en 2009 los líderes del G20 se comprometieron a “apoyar esfuerzos para una formación sólida en [sus] estrategias de crecimiento e inversiones” en el contexto de un marco que propicie un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.

Para ello, apelaron “a la OIT, junto con otras organizaciones, [a] que convoque a sus mandantes y a las organizaciones no gubernamentales para desarrollar una estrategia de formación para que la estudiemos”¹.

La OIT trabajó, en colaboración con otros organismos, entre ellos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y con instituciones regionales de formación, en el desarrollo de una estrategia de formación. Se realizaron rigurosas consultas a representantes del sector empresarial y el laboral, así como a expertos en el desarrollo de competencias provenientes de los países del G20 y de otros países.²

Se presentó una versión preliminar de la estrategia de formación durante la Reunión de Ministros de Empleo y Trabajo del G20 celebrada en Washington, DC en abril de 2010. Durante la cumbre realizada en Toronto, los líderes acogieron la Estrategia de Formación del G20.

Dicha estrategia recoge los puntos de vista de los ministros, así como otras consultas hechas a representantes de los trabajadores y de los empleadores, además de organizaciones internacionales y personas expertas.

¹ Este documento fue elaborado con el aporte substancial de la OCDE.

² Se realizaron las siguientes consultas formales: *Reunión de expertos para el desarrollo de una estrategia mundial de formación*, Turín, 15-17 de marzo de 2010, con participantes de instituciones gubernamentales, de trabajadores y de empleadores, universidades y grupos de reflexión; *Perfeccionar las calificaciones profesionales para superar la recesión: Foro de diálogo mundial sobre estrategias de formación sectorial y seguridad en el empleo*, Ginebra, 29-30 de marzo de 2010; *Seguimiento a la “Carta de Brasilia”: Estrategia de formación del G20*, Lima, 4-5 de marzo de 2010, organizado por la OIT/CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional); reunión especial del Grupo Interagencial sobre EFTP, Ginebra, febrero de 2010 (con la participación de la UNESCO, la OCDE, el Banco Mundial, la Fundación Europea de Formación y el Banco Asiático de Desarrollo).

Inversión en la calificación de la fuerza laboral: un objetivo ampliamente compartido

Todos los países del G20 han identificado el desarrollo de competencias como un objetivo estratégico y todos están incrementando la inversión en este campo. La India adoptó una ambiciosa política nacional de desarrollo de competencias en 2009, mientras que Sudáfrica está introduciendo ajustes a sus estrategias de formación bajo la rectoría del recién creado Ministerio de Educación Superior y Formación.

La Organización de las Naciones Unidas está comprometida con el Objetivo de Desarrollo del Milenio de universalizar la educación primaria: garantizar que, para el año 2015, los niños y niñas de todas partes del mundo puedan completar su educación primaria. Por su parte la UNESCO, en apoyo a la campaña de Educación para Todos, adoptó recientemente un conjunto de lineamientos sobre la educación y formación técnica y profesional.

En 2008, representantes gubernamentales y de los trabajadores y empleadores adoptaron en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo un conjunto de conclusiones relacionadas con las competencias orientadas a mejorar la productividad, fomentar el crecimiento del empleo y el desarrollo (OIT, 2008a).

La OCDE ha producido varios informes importantes sobre la educación y la formación profesional y sobre la transición de la escuela al trabajo (OCDE, 2009; OCDE, 2010a).

Por su parte, la Comisión Europea lanzó la iniciativa “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos” (CE, 2010).

Por último, el Banco Mundial está en proceso de elaborar una nueva estrategia para el desarrollo de competencias dirigida a abordar los aspectos de la empleabilidad y la productividad.

Definición general de formación y desarrollo de competencias

La formación y el desarrollo de competencias se entienden en términos generales como algo que abarca la secuencia completa de etapas de la vida.

La educación básica le da a cada individuo un fundamento para el desarrollo de sus potencialidades y sienta las bases de la empleabilidad.

La formación inicial provee las competencias laborales básicas, conocimientos generales, y competencias profesionales y centradas en la industria que facilitan la transición de la educación al mundo del trabajo.

El aprendizaje permanente le permite al individuo mantener actualizadas sus cualificaciones y competencias en la medida en que el trabajo, las tecnologías y los requerimientos en materia de competencias cambien.

Los diferentes países enfocan sus esfuerzos en diferentes elementos, en la medida en que consideren las fortalezas y debilidades relativas dentro de sus propios

sistemas de desarrollo de competencias, y en la medida en que aprenden más sobre la innovación y sobre las experiencias de otros países.

Beneficios de una inversión adecuada en la educación y formación de calidad

El desarrollo de competencias fortalece las capacidades laborales de las personas y sus oportunidades laborales, al darles mayores posibilidades de desarrollar su creatividad y de tener un trabajo satisfactorio.

La prosperidad futura de cualquier país depende en última instancia de la cantidad de personas que tengan empleo y de cuán productivas sean ellas. Existe una rica literatura sobre los vínculos entre educación, desarrollo de competencias, productividad y crecimiento económico.

Estimaciones para los países europeos muestran que un aumento de 1 por ciento en los días de formación se traduce en un aumento de 3 por ciento en la productividad. Asimismo, la proporción del crecimiento global de la productividad atribuible a la formación es de alrededor del 16 por ciento (CEDEFOP, 2007).

Evidencias disponibles permiten establecer firmemente que una combinación de educación formación de calidad es un tema relevante para el mercado laboral por distintas razones:

- potencia a las personas para que desarrollen plenamente sus capacidades y aprovechen sus oportunidades sociales y de empleo;
- incrementa la productividad, tanto de los trabajadores y trabajadoras como de las empresas;
- contribuye a impulsar la innovación y el desarrollo de cara al futuro;
- estimula la inversión nacional y extranjera, y por lo tanto el crecimiento del empleo, disminuyendo las cifras de desempleo y subempleo;
- se traduce en mejores salarios;
- cuando es accesible para amplios sectores de la población, aumenta las oportunidades en el mercado laboral y reduce la desigualdad social.

Principios básicos ampliamente aceptados que vinculan el desarrollo de competencias y el trabajo

Una educación básica de calidad para todos es un objetivo consensuado y un requisito esencial para promover el desarrollo de competencias.

El establecimiento de puentes sólidos entre la educación profesional, la formación y el desarrollo de competencias, y el mundo del trabajo aumenta las probabilidades de que los trabajadores y trabajadoras adquieran las competencias

"correctas", es decir, aquellas necesarias para satisfacer las necesidades cambiantes de los mercados laborales, las empresas y los lugares de trabajo en diferentes industrias y sectores de actividad económica.

El establecimiento de alianzas efectivas entre los Gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones de formación y los proveedores es de importancia crítica para anclar el mundo del aprendizaje al mundo del trabajo.

Un acceso amplio y continuo a la formación y el desarrollo de competencias abre oportunidades y beneficia el aprendizaje inicial y permanente de toda la población, al permitir que hombres y mujeres de todas las edades y de zonas tanto urbanas como rurales cumplan con sus aspiraciones.

Se requiere adoptar políticas y medidas comprometidas que faciliten el acceso a la formación y el desarrollo de competencias por parte de los individuos y grupos cuyo acceso se ve obstaculizado por distintas barreras, entre ellas la pobreza y los bajos ingresos, el origen étnico, la discapacidad y la condición de migrante.

Las políticas educativas y de desarrollo de competencias resultan más efectivas cuando están debidamente articuladas con las de empleo, protección social, de inversión, industriales y comerciales.

Mediante el uso de información actualizada, quienes trabajan en la educación y la formación pueden valorar la correspondencia entre las competencias que se están desarrollando y aquellas por las que existe una demanda laboral.

Cuando los servicios de empleo y orientación profesional ponen esa información a disposición de la población joven y trabajadora esta puede hacer elecciones más sustentadas sobre su educación y formación.

Relevancia sostenida para el mundo del trabajo

Los países comparten muchas de las dificultades para garantizar que el aprendizaje sea efectivo, sostenido y de relevancia para el mundo del trabajo.

Si bien los presupuestos de educación general representan una importante proporción del gasto total gubernamental, los resultados obtenidos en la educación varían de manera significativa entre y al interior de los países. Si la educación general no cumple con su objetivo básico de ampliar las habilidades cognitivas de la población, los costos económicos y sociales pueden ser elevados. En algunos países, la imposición de recortes al gasto en educación y formación en el marco de políticas de consolidación fiscal podría obstaculizar de manera substancial el desarrollo futuro. Por ello es todavía más importante contar con una gestión eficaz de los recursos de formación, dada su importancia como un elemento clave para impulsar el desarrollo en el largo plazo.

Durante la crisis financiera que se inició en 2008, la formación y la educación figuraron como componentes clave de los paquetes de estímulo adoptados por muchos países del G20. En este momento, cuando muchos de estos países emprenden una consolidación fiscal, resulta importante reservar los presupuestos para la educación y la formación. Introducir recortes en este rubro del gasto social puede poner en peligro las

perspectivas de crecimiento en el largo plazo y agravar los problemas fiscales, antes que aliviarlos.

La brecha entre el mundo del aprendizaje y el mundo del trabajo puede ser amplia. El primero suele centrarse en el aula y en lo académico, mientras que el segundo está dominado por las demandas prácticas de los procesos de producción, las fechas límite y la organización en el lugar de trabajo. En el ámbito laboral los cambios ocurren con rapidez, impulsados por la innovación y por los avances tecnológicos y los acontecimientos en los mercados. Mantenerse al ritmo de estos cambios es un desafío continuo para las instituciones de aprendizaje. La participación activa de representantes de los empleadores y los trabajadores en las instituciones de educación y formación profesional resulta esencial para cerrar esta brecha. Cruzarla puede resultar un desafío especialmente difícil para las mujeres, personas con discapacidades, comunidades en zonas rurales distantes y otras poblaciones sin acceso a una educación de calidad.

Si bien la mayoría de los países han experimentado una expansión sin precedentes de su base educativa y formativa durante las últimas décadas, persiste una brecha entre el tipo de conocimiento y de competencias que tienen una mayor demanda en ámbito del trabajo y los conocimientos y competencias que los sistemas de educación y formación continúan ofreciendo. La facilidad con que las mujeres y hombres jóvenes ingresan al mercado laboral es un buen indicador de cuán relevantes son las competencias que han adquirido.

Evaluar la pertinencia continua y la calidad de las instituciones y programas de formación en relación con su costo, constituye también un desafío. En este sentido, es necesario un mayor desarrollo de las herramientas y métodos, incluyendo estudios comparativos a escala internacional.

Más importante aún, las competencias por sí mismas no se traducen automáticamente en más y mejores trabajos. Las políticas en materia de desarrollo de competencias deben formar parte de un conjunto general de políticas que favorezcan niveles más altos de crecimiento e inversión, incluyendo la inversión en la educación básica, la atención de la salud y la infraestructura física, aunado a un sólido crecimiento del empleo de calidad y el respeto por los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Lo que hay en este informe

El presente informe abarca tres aspectos: las razones por las que se requiere contar con una estrategia de desarrollo de competencias; un marco conceptual para tal estrategia; y recomendaciones para su instrumentación eficaz. Estas corresponden a las tres secciones del informe, en las cuales a su vez se aborda el porqué, el qué y el cómo dotar a la fuerza laboral de las competencias para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.

En la parte I se describen de manera breve una selección de factores que impulsan el cambio en el largo plazo, y los cuales suponen desafíos para los sistemas de

desarrollo de competencias y aportan la motivación para un compromiso con su mejoramiento.

La parte II ofrece un marco conceptual para la creación de una estrategia de desarrollo de competencias, tomando como referencia los objetivos nacionales de política, que sea relevante para las diversas realidades y necesidades de cada país.

Por último, la parte III recoge los componentes básicos de una estrategia de formación sólida como lo pidieron los líderes del G20, haciendo referencia a una serie de casos ilustrativos preparados a partir de ejemplos de distintos países.

oportunidades y desafíos para la formación y el desarrollo de competencias

Existen tendencias mundiales que afectan a todas las regiones y establecen el contexto para la educación y la formación hoy en día y en el futuro. En esta primera parte se analizan un número selecto de factores que impulsan los cambios en el mundo: por un lado, los desafíos desde el punto de vista de la oferta que plantean los cambios demográficos, el aprovechamiento escolar y los compromisos para un crecimiento inclusivo, y por el otro, los desafíos desde el punto de vista de la demanda que plantean factores como la globalización de los mercados, la innovación tecnológica y el cambio climático.

Cambios demográficos

En todo el mundo, la tasa de crecimiento demográfico se encuentra en la actualidad en descenso, si bien sigue siendo alta en algunos países y regiones. Algunos países están frente a sociedades en proceso de envejecimiento, mientras que otros cuentan con pujantes poblaciones jóvenes.

Tomada en conjunto, la población mundial se caracteriza hoy por un descenso en las tasas de fertilidad y un aumento en la esperanza de vida, siendo el envejecimiento de la población la consecuencia primordial de estas dos tendencias. La proporción de la población con 60 años de edad o más se incrementará en las regiones más desarrolladas, al pasar de 22 por ciento en 2010 a 33 por ciento en 2050, mientras que en las menos desarrolladas pasará del 9 por ciento al 20 por ciento.³

La población en edad de trabajar (25-59 años) decrecerá en las regiones más desarrolladas tanto en términos absolutos como proporcionales entre 2010 y 2050, con un descenso del 49 al 41 por ciento de la población total. En contraste, la población en edad de trabajar en las regiones menos desarrolladas experimentará un lento crecimiento como proporción del todo y pasará del 43 por ciento en 2010 al 46 por ciento en 2050.⁴

Estas tendencias tienen tres implicaciones principales en lo que respecta a la educación, el desarrollo de competencias y la formación.

³ Naciones Unidas, Panorama de la población mundial: revisión 2008 (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2008).

⁴ Ibid.

En primer lugar, el crecimiento económico dependerá todavía más que en la actualidad de la productividad de la fuerza laboral, complementado por un aumento en las tasas de participación de la fuerza laboral, en especial entre las mujeres y los trabajadores y trabajadoras de mayor edad. El desafío del aprendizaje permanente, adquirirá en consecuencia mayor preponderancia, en especial entre las personas de más edad pero económicamente activas. Por ejemplo, China experimentará un envejecimiento acelerado de su población durante las próximas décadas y por lo tanto tendrá que mantener e impulsar un mejoramiento en las competencias de un creciente contingente de trabajadoras y trabajadores maduros, además de impulsar avances en la educación formal.

En segundo lugar, en varias regiones el crecimiento del cohorte joven continuará planteando desafíos en términos de las capacidades de los sistemas de educación y formación y las tasas de creación de empleos, en la medida en que más jóvenes se inserten al mercado laboral. En todas partes, las personas jóvenes con pocas capacidades topan con dificultades para obtener empleos.

En tercero, los flujos internacionales de trabajadores y trabajadoras migrantes continuarán creciendo, planteando desafíos en torno a un acceso justo a las oportunidades de formación y a cómo llenar los vacíos en determinadas competencias en algunos países, sin crearlos en otros.

Aprovechamiento escolar

La educación ha sido identificada como una determinante importante del crecimiento económico. Mejores niveles de aprovechamiento escolar se traducen en una fuerza de trabajo más calificada y productiva, capaz de producir con mayor eficiencia un nivel más elevado de bienes y servicios, lo cual a su vez forma la base para un crecimiento económico más acelerado y que produzca mejores niveles de vida.

A medida que los países avanzan en pos del objetivo de universalizar la educación primaria, estimulados por el Objetivo de Desarrollo del Milenio y la iniciativa de Educación para Todos liderada por la UNESCO, aumenta la demanda por una educación secundaria, incluyendo la educación y formación profesional. Países en todas las regiones y con todos los niveles de desarrollo buscan garantizar una educación básica de calidad suficiente que prepare a sus estudiantes de forma adecuada para su formación profesional y formación posterior.⁵

⁵ La UNESCO publica datos comparativos sobre la matrícula escolar. Asimismo, hay mediciones disponibles sobre la calidad de la educación, generadas por pruebas internacionalmente comparables de rendimiento escolar. Tales mediciones incluyen la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos realizada por la Oficina de Estadísticas de Canadá y la OCDE; las encuestas del programa PISA de la OCDE aplicadas cada tres años, que miden el grado de alfabetización en campos como la lectura, las matemáticas y las ciencias en la población adolescente de 15 años; y el Estudio sobre Tendencias en el Aprendizaje de la Matemática y las Ciencias, que al momento se encuentra en su tercera ronda (esta comenzó en 2003; las rondas anteriores se iniciaron en 1995 y 1999), con un total de 49 países abarcados. A partir de 2011, el Programa Internacional de la OCDE para la Evaluación de Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) desarrollará pruebas comparables sobre el desarrollo de competencias en la fuerza laboral adulta e indagará sobre el aprovechamiento de estas competencias en los lugares de trabajo.

Datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, recopilados por Barro y Lee, muestran importantes avances en el aprovechamiento escolar con el paso del tiempo, aunque a la vez muestran diferencias significativas entre distintos países. El número de años promedio de escolaridad para la población con edades entre 15-24 años en los países en desarrollo se incrementó de 3,15 años en 1950 a más de 8,5 años en 2010. En este mismo período, el número promedio de años de escolaridad para la población con edades entre 15-24 años en las naciones industrializadas pasó de casi 7 a más de 10 años. En 2010, el número promedio de años de enseñanza formal para las niñas alcanzó el 84 por ciento con respecto a la cifra de los niños en los países en desarrollo y el 98 por ciento en las naciones avanzadas.⁶

La educación básica de calidad guarda una estrecha correlación con el crecimiento económico, aunque en definitiva no puede afirmarse que sea un efecto de este último. Tal educación es un fundamento para el desarrollo de competencias para el empleo productivo, tanto inicialmente como en el transcurso de la vida adulta. Además, una distribución amplia del aprovechamiento escolar en la sociedad es un mejor indicador de un probable crecimiento económico futuro que un nivel promedio elevado. La capacidad de un país de adquirir nuevas tecnologías y convertirlas para extraer un provecho económico es mayor si su sistema de educación y formación crea una base amplia de individuos con una educación adecuada, que estén en capacidad de continuar con su aprendizaje en el transcurso de su vida profesional. Las tasas de alfabetización son un indicador básico de la cobertura educativa y varían de manera significativa entre los países del G20 (tabla 1). Una tasa baja de alfabetización es señal de un sistema educativo que no prepara a la sociedad en su conjunto para un aprendizaje continuo ni para el trabajo productivo.

Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el desarrollo de capacidades, ya sea en los centros de enseñanza o mediante otras opciones, representa un complemento esencial de la educación general en términos de equipar a las personas para que aprovechen las oportunidades que se les presenten en el mundo del trabajo.

⁶ Barro R. y JW Lee: “A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010”, Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, abril de 2010.

Tabla 1: Proporción de estudiantes que logran una alfabetización básica, con base en calificaciones promedio de pruebas de matemáticas y ciencias desde el inicio de la enseñanza primaria hasta el final de la enseñanza secundaria (escala PISA)

País	%
Argentina	49,2
Australia	93,8
Brasil	33,8
Canadá	94,8
China	93,5
Francia	92,6
Alemania	90,6
India	92,2
Indonesia	46,7
Italia	87,5
Japón	96,7
Corea, República de	96,2
México	48,9
Federación de Rusia	88,4
Arabia Saudita	33,1
Sudáfrica	35,3
Turquía	58,2
Reino Unido	92,9
Estados Unidos	91,8

Fuente: OCDE, 2010b, tabla A3.

Equidad y crecimiento inclusivo

El compromiso asumido por los países del G20 con un crecimiento inclusivo y balanceado, y los compromisos de la comunidad internacional con lograr una reducción de la pobreza a escala mundial, también impulsan los esfuerzos por ampliar la disponibilidad de buenas oportunidades de educación y formación.

Las crecientes tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral formal y los crecientes niveles de aprovechamiento escolar contribuyen a una mayor igualdad social entre hombres y mujeres. Si bien las mujeres tienen en términos generales un mejor rendimiento educativo que los varones, ellas topan con barreras extendidas en sus intentos por alcanzar el objetivo de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. Desarrollar nuevas competencias y de un nivel superior puede ayudarle a esta población a insertarse en el mercado laboral y a la vez contribuir a disminuir las desigualdades de género en dicho mercado.

Resulta óptimo enfocar los esfuerzos por combatir la marginación en la vida laboral en las primeras etapas de la educación y en el empleo juvenil. Las personas jóvenes que no se insertan en el mercado laboral desde una edad temprana corren un

elevado riesgo de percibir salarios bajos y de experimentar una inseguridad laboral en el largo plazo; asimismo, los índices de desempleo juvenil tienden a ser inversamente proporcionales al aprovechamiento escolar.

En muchos países, la transición entre el estudio y el trabajo constituye un umbral crítico. Una transición exitosa se ve facilitada en gran medida cuando existe acceso a la educación y formación profesional y en el lugar de trabajo.

A escala mundial, el 80 por ciento de las personas con discapacidades viven por debajo de la línea de pobreza. Las evidencias de un déficit de competencias entre esta población son más evidentes en los países que no pueden cumplir con cuotas de empleo para esta población debido a que cuentan con bajos niveles educativos y de desarrollo de competencias.

Globalización de los mercados

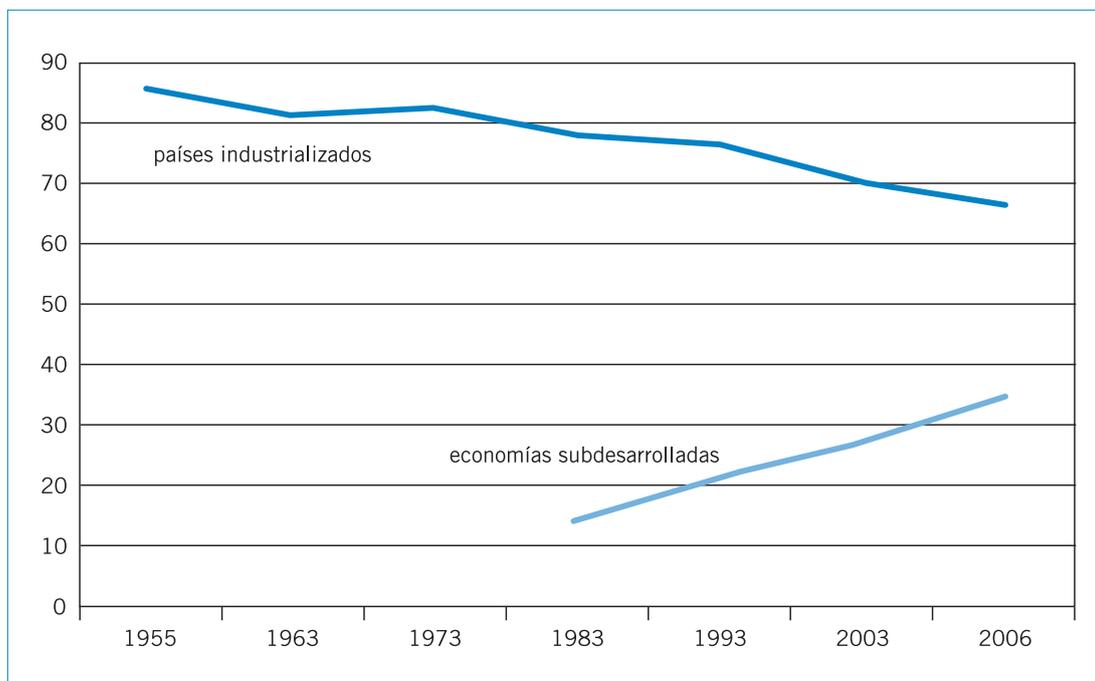
La característica definitoria de los últimos 50 años de crecimiento económico mundial es la integración cada vez más estrecha de los mercados entre las distintas regiones. Esto se observa con la mayor claridad en el crecimiento del comercio mundial, la inversión extranjera directa (IED) y la migración.

El comercio mundial creció 1,6 veces más rápido que el PIB mundial entre 1950 y 2007. Durante la última parte de este periodo el comercio creció en un 5 por ciento anual, mientras que el PIB aumentó en solo 2,9 por ciento. Entre 1950-73 y entre 1974-2007 la IED mundial como parte del PIB mundial se multiplicó por cinco, hasta alcanzar más del 25 por ciento durante el último período.⁷

A medida que crece el comercio mundial también se modifica el patrón de las exportaciones. Así, la proporción de las exportaciones mundiales de productos manufacturados correspondiente a los países industrializados ha experimentado un descenso desde la década de los cincuenta, y dicho descenso ha sido más pronunciado a partir de la década de los ochenta. Esta baja refleja la creciente especialización de las naciones industrializadas en la prestación de servicios. La correlación es una creciente proporción de países en vías de desarrollo responsables de la exportación de manufacturas a escala mundial, hasta alcanzar un poco más de una tercera parte en 2006: dos veces la cifra de hace 25 años (figura 1).

Los cambios en el origen geográfico y en la composición del comercio tienen importantes consecuencias en términos de las competencias requeridas. Tales requerimientos también cambian en función de las transformaciones económicas, por ejemplo de la agricultura a la manufactura y a los servicios, o bien los cambios dentro de un sector de actividad económica, por ejemplo de industrias manufactureras que requieren un uso más intensivo de la mano de obra a industrias manufactureras de un mayor valor agregado. Adecuar las competencias de la fuerza laboral a estos requerimientos cambiantes, ya sea en un país, localidad o en una sola empresa, constituye un desafío continuo en todas partes del mundo.

⁷ Organización Mundial de Comercio, *Informe sobre el comercio mundial 2008: El comercio en un mundo en proceso de globalización* (Ginebra, 2008).

Figura 1: Proporción de las exportaciones mundiales de productos manufacturados, % (1955–2006)

Fuente: Organización Mundial de Comercio, *Informe sobre el comercio mundial 2008: El comercio en un mundo en proceso de globalización* (Ginebra, 2008).

Los movimientos internacionales de mano de obra, de Sur a Norte y también al interior de los países del Sur y al interior de los países del norte, es otra característica destacada de la globalización. El número total de migrantes internacionales ha crecido de manera constante hasta alcanzar la cifra de 214 millones en 2010, de los cuales la OIT estima que la mitad son personas económicamente activas o trabajadores y trabajadoras migrantes.

El aumento en la migración al interior y entre distintos países demanda el desarrollo de planes especiales para la educación y desarrollo de competencias de la población inmigrante, y para el reconocimiento de las competencias que esta trae consigo. Asimismo, se requiere formular políticas para conservar el capital humano y evitar la fuga de cerebros. Otro aspecto de preocupación es el hecho de que limitar el movimiento de mano de obra calificada limitará a su vez el crecimiento y la innovación.⁸ Este tema es objeto de creciente atención en los países con sociedades en proceso de envejecimiento con proyecciones de escasez de mano de obra.

⁸ Foro Económico Mundial, Global Redesign Initiative on Skill Gaps, 2010.

Tecnología e innovación

La innovación y el cambio tecnológico son elementos poderosos para impulsar el desarrollo económico. Este ha sido el caso en el pasado, es una característica destacada del mundo de hoy y sin duda continuará siéndolo en el futuro. Lo que es particularmente notable sobre el entorno actual es la rapidez con la que las innovaciones pasan a ser de uso extendido para las masas.

Hay algunas áreas de la vida moderna, desde la salud al transporte, y pocos lugares de trabajo y procesos de producción, desde la agricultura hasta la construcción, en donde los bienes y servicios no han sido objeto de la innovación y el mejoramiento constante.

Posiblemente las innovaciones más emblemáticas de los últimos años sean las vinculadas a los chips de microprocesadores. El teléfono móvil apareció a principios de los años ochenta. La Unión Internacional de las Telecomunicaciones estima que en 2008 la penetración de la telefonía móvil y de la telefonía fija de banda ancha en los países subdesarrollados había alcanzado el nivel al que llegó Suecia apenas una década antes. En 2009 una cifra estimada de 26 por ciento de la población mundial (1.700 millones de personas) utilizaban la Internet.

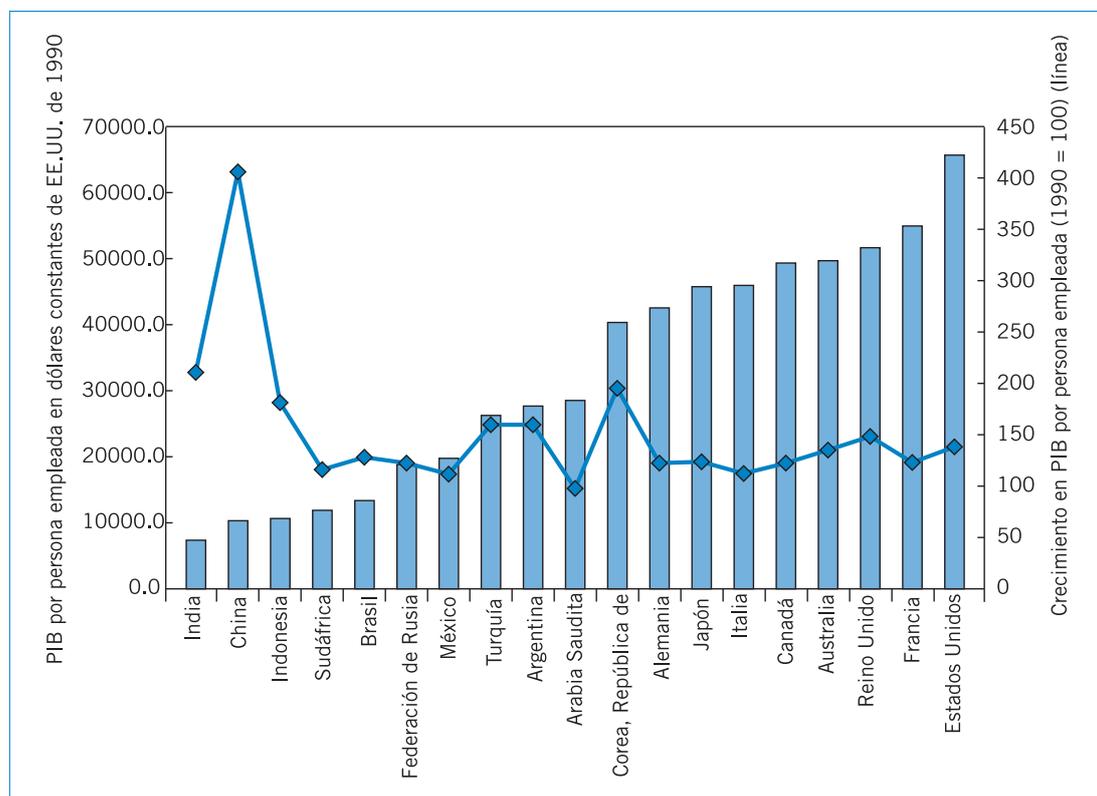
Estas tendencias se reflejan tanto en el volumen físico de producción como en el comercio. El valor del comercio mundial en el campo de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) pasó de 1 billón de dólares EE.UU. en 1996 a 3,5 billones de dólares EE.UU. en 2007. Los países no integrantes de la OCDE fueron responsables de casi la mitad de la cifra total para 2007, en comparación con apenas el 15 por ciento una década atrás (OCDE, 2008).

La innovación y la tecnología se traducen en inversiones en capital fijo y en desarrollo de competencias de la fuerza laboral y del sector emprendedor, lo cual a su vez conlleva a un aumento en la productividad. Los países con menores niveles de desarrollo económico en consecuencia también tienden a registrar niveles inferiores de producción por trabajador, aunque estos países también tienden a registrar incrementos más rápidos en la producción (figura 2).

La rapidez en la innovación continuará caracterizando la inversión, a medida que las empresas expandan su oferta de productos y servicios. Si bien el ritmo de cambio puede ser más acelerado en las economías emergentes, las naciones más avanzadas buscarán mantener su ventaja competitiva a través de la inversión en la innovación.

En todos los países las implicaciones para el desarrollo de competencias son de capital importancia. Muchos de los empleos que se generarán durante las próximas dos décadas no existen hoy en día; y sin embargo, la mayor parte de la fuerza laboral de esos años está ya en proceso de educación y formación. Aun así, la necesidad de mejorar sus competencias no aplica solamente a la población joven que se encuentra en las escuelas, colegios, universidades e instituciones de formación, sino también a la actual generación de trabajadores y trabajadoras.

Figura 2: PIB por persona empleada, 2008 (en dólares EE.UU. constantes de 1990 a PPA), y cambios desde 1990



Fuente: Base de datos estadísticos de la OIT, *Indicadores Clave en el Mercado Laboral*, 6.ª edición (Ginebra, OIT, 2009).

Cambio climático y transición a la economía verde

El cambio climático es un importante factor de impulso para el cambio tecnológico y la innovación, en la búsqueda de medidas y políticas que mitiguen o contribuyan a que las sociedades se ajusten a sus efectos. El desarrollo sostenible y la integración de la protección ambiental a los objetivos de desarrollo económico y social ocupan lugares primordiales como desafíos en las agendas nacionales e internacionales de políticas.

El nivel y la estructura del empleo y de las necesidades en lo que a competencias se refiere a escala mundial se verán afectados tanto por el impacto directo del calentamiento global (en particular en la agricultura, la pesca, el turismo y la minería), como por las políticas que se adopten en el ámbito local, nacional e internacional para reducir las emisiones de carbono.

La noción de “empleos verdes” se ha convertido en emblema de una economía y sociedad más sostenible. Los trabajos en todos los sectores de actividad económica están sujetos a una transición hacia la economía verde, aunque cabe destacar seis sectores en particular: el suministro energético, en especial de energías renovables; la construcción; el transporte; las industrias básicas; la agricultura; y la silvicultura. En el

mundo existen ya millones de empleos verdes. El informe con que se lanzó la Iniciativa Empleos Verdes contabilizó al menos 2,3 millones solamente en el sector de energías renovables en apenas seis de los países que conforman el G20⁹. El mismo informe estima que las medidas para reducir el consumo energético y las emisiones de CO₂ en el sector de la construcción residencial podrían generar 3,5 millones de empleos nuevos para el año 2050.

Resulta alarmante considerar que la escasez de competencias pertinentes pueda convertirse en un cuello de botella para la transición hacia las economías verdes. Resulta urgente contar con oportunidades de formación en todo el complemento de competencias requeridas en una amplia gama de trabajos, de forma que las economías puedan continuar con ese proceso de transición y a la vez realizar el potencial de crecimiento del empleo que ese proceso ofrece.

Lecciones aprendidas en experiencias anteriores sugieren que la transición hacia el uso de energías más limpias demanda la adopción de medidas proactivas que faciliten el ajuste de los mercados laborales, a fin de maximizar las oportunidades de crear nuevos puestos de trabajo y abordar los problemas asociados a la pérdida potencial de empleos. El desarrollo de competencias jugará un papel destacado en ambos aspectos de este esfuerzo.

Varios países han registrado la existencia de una “brecha de competencias” entre la mano de obra disponible y las necesidades de las industrias verdes. Una encuesta realizada en 2007 en la industria alemana de energías renovables concluyó que las compañías experimentan en la actualidad una escasez de mano de obra calificada, en especial en las ocupaciones que requieren un uso intensivo de conocimientos. De igual forma, la Confederación de la Industria Británica se ha mostrado preocupada porque los sectores que están en transición hacia una economía verde tienen dificultades para encontrar especialistas técnicos, entre ellos profesionales en diseño, ingeniería y electricistas. En los Estados Unidos, el Laboratorio Nacional de Energías Renovables identificó la escasez de competencias y de oportunidades de formación como una de las barreras más importantes para un crecimiento que haga un uso eficiente de la energía. De manera similar, grandes refinerías brasileñas de biocombustible se ven limitadas en su desarrollo debido a la escasez de personal calificado (PNUMA, OIT, OIE, CSI, 2008).

⁹ Los “empleos verdes” se definen como trabajos decentes que contribuyen a preservar o restaurar la calidad del medio ambiente (Iniciativa Empleos Verdes: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), OIT, Organización Internacional de Empleadores (OIE) y Confederación Sindical Internacional (CSI), *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono* (Ginebra, 2008).

...para cerrar la brecha entre la formación y el mundo del trabajo

Todos los países tienen buenas razones, que inevitablemente varían en virtud de sus respectivas circunstancias, para perfeccionar sus estrategias de desarrollo de competencias a fin de producir mejores resultados. Partiendo de la riqueza y diversidad de las experiencias nacionales, es posible estructurar el marco de una estrategia para el desarrollo de competencias que resulte eficaz para una gama amplia de situaciones económicas y sociales.

Realidades diversas, desafíos comunes y diferentes

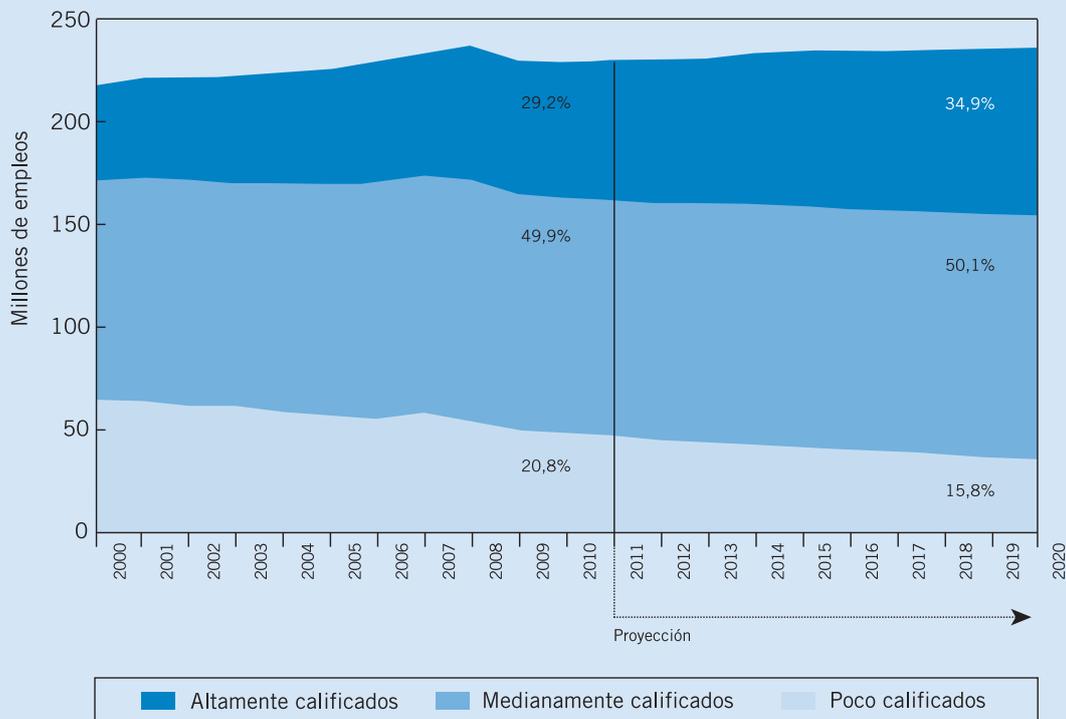
Las diferencias en los factores demográficos, estructuras económicas y niveles de desarrollo económico orientan las políticas de los diferentes países en torno a la formación y el desarrollo de competencias.

Un desafío clave en materia de políticas que enfrentan *los países más desarrollados* es el garantizar que las competencias tanto de quienes ingresan como de quienes ya forman parte de la fuerza laboral sean pertinentes a lo largo de su trayectoria profesional. Las brechas en el desarrollo de competencias pueden retardar el crecimiento empresarial y poner en riesgo la empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras. Además, los cambios estructurales en la economía y la intensificación de la competencia entre las empresas reducen la cantidad de puestos de trabajo disponibles para la mano de obra no calificada.

Estos desafíos demandan un mayor acceso a la formación en el punto de la inserción en el mercado laboral, así como la introducción de mejoras en cuanto a la pertinencia y calidad de esa formación, además de ampliar las oportunidades de aprendizaje permanente, todo combinado con políticas activas para el mercado laboral. Una gran proporción de la población trabajadora requiere contar con más y mejores competencias (recuadro 1). Además de las competencias técnicas puntuales, las competencias transversales y las habilidades “intangibles” adquieren cada vez más importancia, incluyendo la capacidad para involucrarse e interactuar de manera efectiva con otros, construir consensos y ofrecer asistencia, y de dirigir y ejercer liderazgos de acuerdo a las necesidades. A medida que crece la movilidad laboral, la portabilidad de las competencias y la migración internacional de talentos son temas que adquieren importancia.

Recuadro 1: Requerimientos en cuanto al desarrollo de competencias en Europa para el año 2020

Proyecciones para los 27 países de la UE, además de Noruega y Suiza, sugieren que entre 2010 y 2020 surgirán aproximadamente 80 millones de oportunidades de trabajo, cifra que incluye casi 7 millones de puestos nuevos. Se espera que la mayor parte de este incremento en el empleo neto involucre las ocupaciones de alto nivel. De acuerdo con las proyecciones, en el transcurso de la década la proporción de personas empleadas en puestos altamente calificados pasará del 29 al 35 por ciento. La proporción de trabajos que requerirán un nivel medio de calificación se mantendrá en aproximadamente la mitad del empleo total, mientras que la proporción de trabajos que requerirán poca calificación posiblemente se reducirá del 21 al 15 por ciento.



Fuente: CEDEFOP, Skills supply and demand in Europe: Medium-term forecast up to 2020, febrero. CEDEFOP, 2010.

En los países de *Europa Central* y *Europa Oriental*, los esfuerzos por revigorar los sistemas de desarrollo de competencias han incluido la reestructuración de los sistemas educativos y de formación para alinearlos a las demandas de la nueva economía de mercado, recurriendo a las instituciones del mercado laboral para mitigar los efectos negativos de la reestructuración económica, y dirigiendo los esfuerzos de formación y de aprendizaje permanente a ampliar la adaptabilidad y movilidad de la fuerza laboral. Muchos países comparten la experiencia de ser a la vez países de expulsión y receptores en el flujo de trabajadores y trabajadoras migrantes.

Recuadro 2: Calificación de la mano de obra en China y la India: desafíos asociados al desarrollo

En **China** la proporción de la fuerza de trabajo altamente calificada es de apenas el 4 por ciento. Solo el 36 por ciento de las trabajadoras y trabajadores cuentan con una educación secundaria inferior. El restante 60 por ciento de la mano de obra es escasamente o del todo no calificada y es considerada como “mano de obra elemental”; esta incluye unos 200 millones de trabajadores y trabajadoras que migran del campo a la ciudad. Cuatro de cada seis empresas alemanas con operaciones en China consideran que la falta de mano de obra calificada es el principal obstáculo para el crecimiento y la competitividad.* Sin embargo, las estimaciones muestran que una tercera parte de los y las estudiantes que obtienen un título de formación profesional secundaria no logran encontrar trabajos adecuados, y cerca de la tercera parte de quienes obtienen títulos universitarios no encuentran trabajo durante el primer año después de su graduarse.

Entre los elementos clave del documento de “Opinión sobre los esfuerzos por fortalecer la mano de obra calificada”, producido por el Gobierno en 2006, se encuentran el fomentar la presencia de un abanico más amplio de proveedores de formación, introduciendo a la vez mejoras a los programas de estudios y los métodos de evaluación; la necesidad de otorgar incentivos a los empleadores para que contraten trabajadoras y trabajadores más calificados; la creación de esquemas especiales de remuneración dirigidos a la mano de obra más calificada; la ampliación de las oportunidades de formación para los trabajadores y trabajadoras migrantes y las empresas recién creadas; y el aumento en la inversión en centros de formación y en la docencia como profesión.

En **la India**, el crecimiento del empleo se encuentra casi exclusivamente concentrado en la economía informal, en donde trabaja más del 90 por ciento de los trabajadores y trabajadoras en los niveles inferiores de productividad e ingresos. La mitad de la población con más de 25 años no ha tenido ninguna educación y una tercera parte ha recibido en el mejor de los casos enseñanza primaria. Cuatro de cada cinco personas que se incorporan a la fuerza laboral nunca han recibido algún tipo de formación para el desarrollo de competencias. Si bien la matrícula en las instituciones de educación técnica registra un aumento (de 2,1 millones en 2000 a cerca de 3,8 millones en 2005), la tasa de deserción en estas instituciones es sumamente alta. Existe una escasez significativa de personal docente en las universidades que imparten carreras de ingeniería. Al mismo tiempo, se identifica una escasez importante de mano de obra calificada en toda la economía formal. Solamente en el sector de las tecnologías de la información se estima que hay en la actualidad un déficit de alrededor de medio millón de profesionales en ingeniería.

Con el fin de abordar estos desafíos, en 2009 las autoridades adoptaron una ambiciosa política nacional para el desarrollo de competencias. Su principal objetivo es, en palabras del ministro de la Unión para el Trabajo y el Empleo, potenciar a todos los individuos mediante un mejoramiento en las competencias, conocimientos y cualificaciones internacionalmente reconocidos a fin de permitirles acceder a oportunidades de trabajo decente y de promover un crecimiento nacional inclusivo. Entre otras cosas, se prevé incrementar las capacidades en materia de formación profesional a la cifra de 15 millones de estudiantes en el transcurso del undécimo plan quinquenal (2007-12).

* Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ China) 2009.

Una característica significativa de muchas naciones en *Asia y América Latina* es su combinación de niveles elevados de crecimiento y productividad en algunos sectores y regiones, con una baja productividad y persistentes niveles de pobreza en las economías informales de zonas rurales y urbanas. Para evitar la escasez de competencias en los sectores de alto crecimiento se requiere de una mejor coordinación entre los empleadores potenciales y los proveedores de la educación y la formación, mayores oportunidades de formación por parte del sector público y el estímulo al aprendizaje en el lugar de trabajo. En algunos países como China y la India, la escasez de mano de obra altamente calificada puede dificultarles mantener sus tasas elevadas de crecimiento económico (recuadro 2).

El papel de la formación para promover el traslado de actividades de la economía informal a la economía formal supone ampliar el acceso a la educación básica, apoyar los medios informales de desarrollo de competencias, y combinar la formación profesional y la formación para el emprendimiento con miras a facilitar la formalización de pequeñas empresas.

En la *región árabe*, la inversión en educación y formación se ha incrementado de manera significativa. Sin embargo, las y los jóvenes todavía topan con dificultades en el paso de la educación al trabajo, mientras que las empresas suelen tener problemas para encontrar suficientes personas con las competencias necesarias para expandirse o adoptar nuevas tecnologías. Preparar esta fuerza de trabajo para el mercado laboral del futuro es un desafío pendiente.

En los *países subdesarrollados de ingresos más bajos*, en especial en el *África Subsahariana* y en algunas partes de *Asia*, el círculo vicioso de la escasez de oportunidades de educación y desarrollo de competencias, la baja productividad y la pobreza se está abordando de forma apenas gradual. Solo una quinta parte de los niños y niñas en edad de recibir educación secundaria en esta región lo hacen.

Entre las prioridades en estos casos se encuentran aumentar el acceso a la educación y formación; mejorar la calidad de los programas de aprendizaje en el lugar de trabajo; hacer que la formación que ofrecen las instituciones públicas sea más pertinente de acuerdo a las necesidades de los lugares del trabajo fortaleciendo la coordinación y las asociaciones con el sector privado; y combinar la educación y formación institucional con la formación en la empresa.

Un marco común para el desarrollo de competencias

Satisfacer las necesidades de hoy y de mañana en materia de competencias

La experiencia internacional muestra que los países que han logrado con éxito establecer un vínculo entre el desarrollo de competencias y el crecimiento en la productividad, el empleo y el desarrollo han enfocado sus políticas de desarrollo de competencias en lograr tres objetivos principales:

- adecuar la oferta a la demanda actual de competencias;
- ayudar a las trabajadoras y trabajadores y a las empresas a ajustarse a los cambios; y
- desarrollar y mantener las competencias con miras a satisfacer las necesidades futuras del mercado.

El primer objetivo tiene que ver con la pertinencia y calidad de la formación. Para ajustar la provisión de competencias a la demanda del mercado laboral se requiere contar con sistemas de información sobre dicho mercado que generen, analicen y difundan información confiable sobre los distintos sectores y ocupaciones, e instituciones que conecten a los empleadores con los proveedores de formación. También tiene que ver con la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, formación, los servicios de colocación y el empleo, a fin de que la demanda de formación proveniente de todos los sectores de la sociedad sea satisfecha.

El segundo objetivo tiene que ver con facilitar el paso de la fuerza laboral y de las empresas, de las actividades y sectores que experimenten un descenso o bajas en su productividad a las actividades y sectores que se encuentren en expansión y que demanden una alta productividad. La adquisición de competencias nuevas, el mejoramiento de las existentes y el aprendizaje permanente son todos elementos que pueden ayudar a que los trabajadores y trabajadoras mantengan su empleabilidad y a que las empresas se adapten y permanezcan competitivas.

El tercer objetivo requiere de una perspectiva de largo plazo y se refiere a anticipar qué competencias se necesitarán en el futuro y a posibilitar que se genere un círculo virtuoso en el que una mayor y mejor educación y formación nutran la innovación, la inversión, el cambio tecnológico, la diversificación económica y la competitividad, y por lo tanto el crecimiento en el empleo.

Enfoque holístico

En su 97.^a sesión, celebrada en 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo instó a la adopción de un enfoque holístico en torno al desarrollo de competencias que abarque las siguientes características:

- (1) *camino de aprendizaje* perfectamente integrados y continuos – comenzando con la educación preescolar y primaria – que preparen de manera adecuada a los y las jóvenes para la educación secundaria y superior y para la formación profesional, continuando con la orientación profesional, información sobre el mercado laboral y asesoramiento a medida que esta población se inserte en el mercado laboral. Asimismo, los trabajadores trabajadoras y personas empresarias deben contar con oportunidades de aprendizaje continuo para mejorar sus competencias y adquirir nuevas competencias a lo largo de sus vidas;
- (2) desarrollo de *habilidades básicas* – incluyendo la lecto-escritura, nociones básicas sobre aritmética, habilidades de comunicación, trabajo en equipo, solución de problemas y la habilidad para aprender – las cuales, aunadas al

- conocimiento sobre los derechos de los trabajadores y sobre el emprendedurismo, no están ligadas al desempeño en ocupaciones específicas pero sí conforman los componentes básicos del aprendizaje permanente y la capacidad de adaptarse a los cambios;
- (3) desarrollo de competencias *de alto nivel* – profesionales, técnicas y en el campo de los recursos humanos – que permitan a los trabajadores y trabajadoras beneficiarse o crear oportunidades de empleo de calidad y/o altamente remunerado;
 - (4) *portabilidad de las competencias*, partiendo, en primer lugar, de las competencias básicas, de forma que los trabajadores y trabajadoras apliquen sus conocimientos y experiencia actuales a ocupaciones e industrias nuevas y, en segundo lugar, de sistemas para codificar, uniformizar, evaluar y certificar las competencias, de forma que los interlocutores sociales puedan reconocer fácilmente los niveles de competencia en los diferentes sectores del mercado laboral y en los mercados laborales en la esfera nacional, regional e internacional; y
 - (5) *empleabilidad* (para el trabajo asalariado y para el empleo independiente), característica resultante de todos estos factores: se trata de un cimiento conformado por las competencias básicas, el acceso a la educación, la disponibilidad de oportunidades de formación, la motivación, la capacidad para aprovechar las oportunidades de aprendizaje continuo y el apoyo para hacerlo, así como el reconocimiento de las competencias adquiridas.

Una perspectiva de ciclo de vida

El desarrollo de competencias puede visualizarse como algo fructífero desde una perspectiva de ciclo de vida, abarcando su desarrollo, mantenimiento y mejoramiento. En este sentido, es necesario diseñar las intervenciones de política de conformidad. Las etapas esenciales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- *Niñez*: desarrollo de las habilidades fundamentales mediante la educación en la primera infancia y educación inicial, teniendo en mente que los beneficios de esta inversión se cosecharán en el largo plazo.
- *Juventud*: consolidación de las habilidades fundamentales y adquisición de competencias y experiencia importantes en el lugar de trabajo, para lograr una transición exitosa de la educación formal al trabajo.
- *Madurez y edad avanzada*: mantenimiento y mejoramiento de las competencias existentes y adquisición de otras, certificando a la vez las competencias adquiridas en el transcurso de la vida laboral.

También es importante reconocer que las competencias se desarrollan unas a partir de otras, y que la adquisición de las habilidades fundamentales en el campo de la lecto-escritura y la aritmética, así como la habilidad de “aprender a aprender”, son absolutamente esenciales para la adquisición de otras habilidades y competencias.

Teniendo en cuenta las limitaciones inevitables en cuanto a la disponibilidad de recursos, será necesario llegar a difíciles soluciones de compromiso entre los diferentes objetivos de política al momento de determinar las prioridades de la inversión pública en el desarrollo de competencias.

Convergencia entre políticas

Las políticas de desarrollo de competencias y de empleo deben visualizarse en conjunto. El valor total de un conjunto de políticas se realiza cuando una apoya los objetivos de la otra.

Uno de los principales desafíos de las políticas públicas es fomentar las fórmulas institucionales que permitan que las entidades gubernamentales, empleadores, trabajadores e instituciones de formación respondan de manera efectiva a las cambiantes necesidades en lo que respecta a las competencias y la formación, y que de hecho desempeñen un papel estratégico y progresista al prever las necesidades futuras. Para que la inversión en formación beneficie al máximo a las trabajadoras y trabajadores, empresas y a las economías, la capacidad de coordinación de los países resulta de la mayor importancia en tres sentidos:

- (1) establecer conexiones entre la educación básica y la formación técnica, entre la formación técnica y el ingreso al mercado laboral, y entre el ingreso al mercado laboral y el aprendizaje permanente y formación en la empresa;
- (2) garantizar que exista una comunicación continua entre los empleadores y los proveedores de formación, de forma que esta cumpla con las necesidades y aspiraciones de las trabajadoras y trabajadores y de las empresas; y
- (3) integrar las políticas de desarrollo de competencias a otras áreas de políticas, no solo las políticas relacionadas con el mercado laboral y la protección social, sino también las políticas industriales, de inversión, comercio y desarrollo tecnológico, así como las políticas de desarrollo regional y local.

Los países utilizan una gama variada de mecanismos e instancias de coordinación: órganos nacionales interministeriales; órganos sectoriales que reúnen a las instituciones y proveedores de formación y a los representantes de los empleadores y los trabajadores; y órganos locales descentralizados. Estos mecanismos e instancias implican una inversión substancial de tiempo y de dinero y funcionan cuando, y solamente cuando, todas las partes interesadas pueden ver que sus propios objetivos sean apoyados por las otras partes. Por ejemplo:

- los ministerios sectoriales a cargo de la infraestructura pública, la investigación y la innovación, la protección ambiental, la competitividad internacional y la integración regional, para nombrar unos cuantos, dependen de la mano de obra calificada;
- los empleadores buscan dotarse de una fuerza de trabajo con la debida formación, capaz de continuar con el aprendizaje de forma que sus empresas puedan aprovechar las nuevas tecnologías y adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado; y

- los trabajadores y trabajadoras y sus sindicatos saben que el tiempo invertido en la adquisición de competencias redundará en mejores empleos y niveles de vida.

En suma, el aprovechamiento efectivo de las competencias en el lugar de trabajo depende a la vez que contribuye a generar las condiciones propicias para la innovación y el desarrollo empresarial; a una orientación eficaz del mercado laboral y los servicios de mediación; y a la toma de decisiones debidamente sustentadas sobre las políticas de formación y educación.

...de una estrategia sólida de formación y desarrollo de competencias

Las políticas y estrategias sólidas de formación y desarrollo de competencias se construyen a partir de una serie de componentes básicos, entre ellos: la previsión de las necesidades futuras en términos del desarrollo de competencias; la participación de los interlocutores sociales; la aplicación de enfoques sectoriales; la disponibilidad de información sobre el mercado laboral y de servicios de empleo; la calidad y pertinencia de la formación; la igualdad de género; el acceso amplio a oportunidades de formación; la formación en el campo financiero; y la evaluación del desempeño de las políticas.

Previsión de las necesidades futuras en términos del desarrollo de competencias

Los líderes del G20 hicieron hincapié en Pittsburgh en que “ya no es suficiente con formar a los trabajadores para satisfacer sus necesidades específicas actuales; tenemos que garantizar el acceso a programas de capacitación mediante el continuo apoyo de las aptitudes de los trabajadores, y focalizar los esfuerzos en las necesidades futuras del mercado.”

Por lo tanto, resulta esencial tener la posibilidad de prever las necesidades en materia de competencias y alinear las oportunidades de formación y las necesidades cambiantes en el mercado laboral. Esto aplica a los cambios en los tipos y niveles de competencias requeridas y también al ámbito ocupacional y a las áreas técnicas.

En general, existe un crecimiento de la demanda por competencias analíticas no rutinarias que involucran la creatividad, la resolución de problemas, la comunicación, el trabajo en equipo y la capacidad emprendedora: todas estas competencias que contribuyen a que los trabajadores mantengan su empleabilidad y que las empresas mantengan su resiliencia frente a los cambios. De manera inversa, se aprecia una disminución en la demanda de competencias de carácter más rutinario, necesarias en las funciones sujetas a procesos de automatización, digitalización y tercerización.

Hay una serie de métodos para prever las necesidades futuras en lo que respecta al desarrollo de competencias, por ejemplo la previsión de perfiles de necesidades ocupacionales y de competencias con varios niveles de desagregación; el diálogo

social; los sistemas de información sobre el mercado laboral y los servicios de empleo; y el análisis del desempeño de las instituciones de formación, incluyendo la realización de estudios retrospectivos de seguimiento.

Un elemento importante de la iniciativa de la Comisión Europea Nuevas calificaciones para nuevos trabajos es su enfoque en la previsión de las necesidades futuras en materia de competencias. El trabajo incluye la realización de previsiones de la oferta y la demanda de competencias dentro de la UE hasta el año 2020, el mejoramiento de los sistemas de previsión de los propios Estados miembros y la realización de evaluaciones de necesidades en materia de competencias en 18 sectores. El objetivo es aprovechar mejor la cooperación con los interlocutores sociales y el uso un lenguaje común en lo que respecta a las competencias (en términos de aprovechamiento escolar y contenido laboral) para establecer una mejor correlación entre la oferta de mano de obra y los trabajos disponibles en los mercados laborales, así como para preparar mejor a esa fuerza laboral para los trabajos futuros. La Comisión estima que proveer a toda la ciudadanía de las competencias adecuadas elevará el PIB hasta en un 10 por ciento en el largo plazo (CE, 2010).

Las experiencias de diversos países ofrecen aprendizajes importantes sobre los límites de estas previsiones: resulta crucial el hecho de que es mejor concentrarse en la provisión de competencias básicas transversales, y especialmente en desarrollar la capacidad de aprender, que en planificar estrategias de formación para cumplir con previsiones detalladas sobre las necesidades en cuanto a competencias técnicas, ya que tales necesidades pueden variar antes de que los programas de estudios puedan ajustarse. Los cursos de formación más cortos, desarrollados a partir de competencias básicas y técnicas generales, pueden minimizar los intervalos entre el surgimiento de necesidades por competencias específicas y la provisión de la formación adecuada. Resulta indicado contar con análisis cuantitativos basados en información sobre el mercado laboral, aunque tales análisis son confiables solamente cuando se complementan con información cualitativa proveniente de los empleadores y los trabajadores.

Paralelamente al complejo proceso de prever qué competencias se requerirán, es importante tomar en cuenta las aspiraciones individuales en lo que respecta a la educación y al desarrollo profesional. Las expectativas sociales y los estigmas asociados a diferentes tipos y niveles de formación, así como la calidad de los trabajos a los que llevan, pueden dar al traste con el mejor análisis sobre la oferta y la demanda. Algunas economías comienzan ya a ver consecuencias no deseadas de sus esfuerzos por elevar sus índices educativos mientras que otras han logrado establecer un balance entre diversos tipos y niveles de educación, de forma que ofrecen formación de alta calidad en campos no académicos y ofrecen remuneraciones adecuadas y el reconocimiento de la sociedad por los trabajos relacionados.

Recuadro 3: Previsión de las necesidades en materia de competencias y estímulo al crecimiento

- En **Irlanda**, un grupo de expertos sobre las necesidades futuras en materia de competencias analiza las necesidades del país de cara al futuro y desarrolla propuestas con miras a satisfacer esas necesidades. Este grupo está conformado por una amplia gama de miembros que incluye a representantes del sector empresarial, educadores y educadoras, sindicalistas y autoridades ejecutivas. Esta amplia conformación le permite al grupo de expertos identificar los cambios en los perfiles ocupacionales dentro de los distintos sectores y los cambios en la demanda por diversas ocupaciones. Dicho grupo identificó los elementos clave que han de incluirse en una cartera genérica de competencias para el futuro: habilidades básicas o fundamentales (lecto-escritura, nociones de aritmética, TIC); habilidades sociales (por ejemplo, comunicación, trabajo en equipos); y habilidades conceptuales/de pensamiento (recolección y organización de información, solución de problemas, planificación y organización, aprender a aprender, innovación y habilidades creativas). El grupo brinda asesoramiento de forma que quienes buscan empleo estén mejor informados sobre los sectores en los que existe una demanda por determinadas competencias y sobre las cualificaciones necesarias.
- La reproducción en diversas partes del modelo de la institución de formación del **Brasil**, el SENAI, constituye una buena medida de su éxito. El SENAI es dirigido por una asociación de industrias, financiado mediante un gravamen que se aplica a la planilla de las industrias, y cuenta con instituciones hermanas que sirven a diferentes sectores (por ejemplo, la agricultura, la pequeña empresa, el sector de servicios). El “modelo de prospección” del SENAI se ajusta a la provisión de formación con base en análisis de las tasas de adopción de las tecnologías emergentes y de nuevas formas de organización del trabajo. El modelo genera estimaciones de los requerimientos de mano de obra por quinquenios, basándose en estudios de prospección tecnológica y organizativa, dando seguimiento a las ocupaciones emergentes y vigilando las tendencias en la demanda de formación profesional. Sin embargo, la proporción de jóvenes que logran aprovechar las oportunidades de formación está limitada debido a la calidad de la educación básica.
- En la base del patrón de crecimiento sostenido de la **República de Corea** se encuentra una estrategia de desarrollo de competencias liderada por el Gobierno. Los rápidos avances al cerrar la brecha en la productividad reflejan una estrategia de desarrollo económico fundamentada en la inversión y en la investigación y el desarrollo. La inversión en una fuerza de trabajo altamente calificada y suficientemente educada fue parte integral de un esfuerzo por fomentar la adopción de nuevas tecnologías. Uno de los desafíos actuales es evitar la escasez en las ocupaciones profesionales que requieren la mano de obra más calificada aumentando el atractivo de las competencias no académicas como vías para el desarrollo.

Participación de los interlocutores sociales

El mundo del aprendizaje y el mundo del trabajo son dos mundos por aparte: uno imparte el aprendizaje, el otro produce bienes y servicios. Pero ninguno puede prosperar sin el otro. El arte de una política exitosa de desarrollo de competencias está en construir sólidos puentes que conecten estos dos mundos para beneficio mutuo.

Una asociación sólida entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores es una característica esencial para forjar un nexo eficaz y duradero entre el mundo del trabajo y el del aprendizaje. Esto supone contar con fórmulas atinadas de financiamiento, con miras a ofrecer los incentivos correctos a todas las partes, de forma que inviertan en la mezcla correcta de competencias en el momento correcto (recuadro 4). También supone la participación de los representantes de los empleadores y los trabajadores en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre el desarrollo de competencias. Esta participación puede asumir distintas formas institucionales, entre ellas consejos, juntas y comités nacionales, regionales y sectoriales.

El diálogo social y la negociación colectiva en el ámbito empresarial, sectorial y/o nacional resultan altamente eficaces para estimular la inversión en el desarrollo de competencias y conocimientos. Estos procesos pueden generar un amplio compromiso en torno a la educación y la formación y una cultura de aprendizaje, además de fortalecer el apoyo para la reforma de los sistemas de formación y proveer canales para el intercambio continuo de información entre empleadores, trabajadores y Gobiernos. Además de promover el desarrollo de competencias, el diálogo social y la negociación colectiva también pueden desempeñar un papel decisivo para garantizar que los beneficios de las mejoras en la productividad se distribuyan de manera equitativa y eficiente.

Los empleadores son proveedores importantes de formación. Las personas jóvenes que ingresan al mercado laboral adquieren tanto competencias técnicas como conocimientos sobre el mundo del trabajo a través de sistemas formales e informales de aprendizaje en el lugar de trabajo, pasantías y otros tipos de experiencias en el lugar de trabajo. Los empleadores tienen la responsabilidad de proveer – y los empleados y empleadas la de buscar – oportunidades de aprendizaje permanente, ya sea en el propio lugar de trabajo o mediante proveedores de formación, a fin de mantener la productividad y la empleabilidad de cara a los cambios.

Los acuerdos entre empleadores y trabajadores son un recurso importante para promover el aprendizaje en el lugar de trabajo y garantizar que una ampliación en las competencias redunde en una mayor productividad, beneficiando así a los empleadores, a trabajadores y trabajadoras (recuadro 5).

El documento de estrategia sobre el aprendizaje permanente preparado por los representantes de los empleadores para el G20 hace énfasis en la importancia de los aportes de estos a las políticas de desarrollo de competencias en los siguientes aspectos: provisión de formación; ajuste de las oportunidades de educación y formación a las necesidades del mercado laboral; estímulo y apoyo al aprendizaje permanente; y pertinencia de la educación y la formación mediante la evaluación continua y la introducción de mejoras al sistema.¹⁰

El diálogo social también desempeña un papel crucial en los procesos de reforma de los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) y en la definición de las estrategias nacionales de desarrollo de competencias. Dicho diálogo favorece el éxito en las reformas, al ser un proceso que lleva a todos los actores a unirse en torno a un compromiso compartido de trabajo con miras a una meta común.

¹⁰ OIE y Comité Asesor Empresarial e Industrial ante la OCDE (BIAC, por sus siglas en inglés), *Lifelong learning strategy*, documento preparado para la reunión del G20, Johannesburgo, marzo de 2010.

Recuadro 4: Actores del mercado laboral y sus funciones en la formación

La **Recomendación 195 de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos**, 2004 identifica las responsabilidades compartidas en cuanto al desarrollo de competencias:

- Los *Gobiernos* tienen la responsabilidad primordial por la educación, formación previa al empleo, enseñanza de competencias básicas, y formación para las personas desempleadas y con necesidades especiales.
- Los *interlocutores sociales* desempeñan un papel significativo en la posterior formación, el aprendizaje en el lugar de trabajo y la formación en el lugar de trabajo.
- Los *individuos* requieren aprovechar las oportunidades de educación, formación y aprendizaje permanente.

Recuadro 5: Ejemplos de diálogo social para el desarrollo de competencias

- En **Alemania**, la formación continua involucra a todos los interlocutores sociales en la esfera empresarial y está sujeta a la negociación colectiva. Los consejos de trabajo tienen una serie de derechos a participar en los esquemas de formación profesional definidos por ley, por ejemplo para poner en marcha los sistemas de formación en el ámbito empresarial, en especial cuando las medidas adoptadas por los empleadores demandan la introducción de mejoras en las competencias y, de igual forma, en las consultas con respecto a la participación de los trabajadores en los centros externos de formación. El conocido sistema educativo dual de este país, que combina el aprendizaje en el aula y en el lugar de trabajo, supone la amplia participación de las compañías.
- Los mecanismos de consulta sobre las necesidades del sector industrial en materia de competencias en **Australia** contribuyen a identificar las necesidades y evaluar el sistema de desarrollo de competencias, además de tener funciones de certificación y acreditación. El Consejo Nacional de Control de Calidad garantiza la aplicación de los parámetros industriales y aconseja al Gobierno y al Grupo de Acciones para el Desarrollo de Competencias y de la Fuerza Laboral, conformado por ministros en el ámbito estatal y federal. En el ámbito estatal y el territorial, las juntas asesoras de la industria trabajan con las autoridades encargadas de la formación para supervisar la regulación, las políticas, la entrega y el financiamiento de la formación, y cuentan con el apoyo de juntas asesoras de la formación en el campo industrial conformadas por representantes de las empresas y de los trabajadores. Los consejos industriales para el desarrollo de competencias desarrollan paquetes de formación a partir de los requerimientos en términos de competencias y de los resultados ocupacionales en 11 sectores de actividad industrial; cada sector abarca un grupo de industrias, las cuales a su vez trabajan en consulta con asociaciones empresariales.

Recuadro 6: Desarrollo de competencias en los Países Bajos: sectores e interlocutores sociales

La educación profesional en los **Países Bajos** es una prioridad compartida por el Gobierno, las empresas y los trabajadores. La popularidad y eficacia de este sistema de educación profesional puede atribuirse en parte al importante papel que desempeñan los interlocutores sociales en la formación inicial y en el aprendizaje permanente, ambos en gran medida organizados por el sector industrial.

La **formación inicial** se encuentra organizada en tres niveles: el nivel secundario inferior, que combina la educación general y la educación profesional elemental; el nivel intermedio, enfocado en las cualificaciones para el mercado laboral, mediante una combinación de aprendizaje en el aula y en el lugar de trabajo; y la educación terciaria. Entre los costos cubiertos por los empleadores se encuentran: el pago de asignaciones monetarias a los estudiantes; el tiempo de sesiones de orientación y supervisión por parte de los formadores de las empresas; las actividades de formación de formadores; el uso de docentes invitados en los centros educativos y quizás también la entrega de equipos a centros educativos; así como la contribución al desarrollo de los programas de estudio para dichos centros. El sistema de aprendizaje en el lugar de trabajo es financiado en parte por el Gobierno y en parte por las empresas, en reconocimiento de que dicho sistema sirve tanto a los intereses del sector público como a los del sector privado. Hay 17 centros nacionales de expertos dedicados a la educación profesional y a los negocios que son financiados por el Gobierno y organizados por cada sector, es decir, para la construcción, atención de la salud, profesiones de ingeniería, profesiones administrativas, logística y transporte, y agricultura. Los directorios de estos centros están conformados por educadores, empleadores y sindicalistas. Entre las funciones que cumplen estos centros normalmente se encuentran asesorar al Gobierno sobre la estructura de cualificaciones y los perfiles de competencias para el sector, ofrecer formación a los formadores de las compañías y vigilar los cambios en la demanda en materia de calificaciones.

El **aprendizaje permanente** recibe apoyo a través de aproximadamente 100 fondos sectoriales bipartitos de formación y desarrollo. La mayoría de ellos se financian mediante acuerdos colectivos entre los interlocutores sociales en el sector, con montos que por lo general ascienden al 0,5-1,0 por ciento de los gastos de nómina de las compañías. Estos fondos se invierten cada vez más en áreas tales como la investigación sobre las necesidades en materia de competencias nuevas, información sobre orientación profesional y materiales de formación para el sector. Este financiamiento resulta de particular importancia para las pequeñas y medianas empresas (PYME), que no suelen contar con formadores profesionales de planta.

Se han identificado una serie de áreas clave para la competitividad y el crecimiento potencial a largo plazo de la economía holandesa a través de un proceso de abajo hacia arriba auspiciado por la Plataforma de Innovación, un consejo de alto nivel presidido por el Primer Ministro. La participación de los interlocutores sociales de los distintos sectores no se limita a la parte específica del sistema, sino que comienza con la educación profesional inicial e incluye el aprendizaje permanente y las áreas clave para la innovación y la competitividad.

Enfoques sectoriales

El Foro de diálogo mundial de carácter tripartito auspiciado por la OIT en que se analizaron las estrategias de formación sectorial y seguridad en el empleo¹¹ concluyó con las siguientes recomendaciones de consenso para potenciar la efectividad de los enfoques sectoriales:

- Fundamentar los enfoques sectoriales en una colaboración estrecha entre los interlocutores sociales en el ámbito nacional y local.
- Recurrir a consejos sectoriales bipartitos o tripartitos para adecuar la provisión de opciones de formación a la demanda de competencias de los distintos sectores, prever las necesidades futuras del mercado laboral y en materia de competencias, y valorar la calidad y relevancia de los programas de formación.
- Reconocer las funciones, derechos y responsabilidades de cada una de las partes interesadas en el esfuerzo por promover el enfoque de aprendizaje permanente para satisfacer las necesidades de los distintos sectores en cuanto al desarrollo de competencias.
- Insertar los enfoques sectoriales en torno al desarrollo de competencias dentro de las estrategias nacionales de desarrollo de largo plazo, estableciendo un vínculo entre las estrategias de formación de arriba hacia abajo (nacionales) y las de abajo hacia arriba (sectoriales).

Una dotación adecuada de competencias es también una condición fundamental para el surgimiento de conglomerados industriales es decir, grupos de empresas que obtienen ventajas en su desempeño a través de su proximidad geográfica, y en donde las competencias especializadas se desarrollan tanto al interior como entre compañías, ofreciendo una ventaja competitiva a las compañías que conforman el conglomerado. La adopción por parte de los Gobiernos de un papel proactivo para el establecimiento de vínculos con compañías multinacionales para fomentar el desarrollo de conglomerados y apoyar la colaboración entre las compañías que los integren, puede estimular la adopción de tecnologías y la creación de programas de mejoramiento de competencias.

Información del mercado de trabajo y servicios de empleo

Los sistemas de información sobre el mercado laboral permiten generar, actualizar y difundir información sobre las necesidades actuales y futuras. Esta provisión de información crítica en forma continua y oportuna constituye la mitad de la historia.

La otra mitad son los mecanismos de transmisión para que este flujo continuo de información oportuna esté a disposición de las instituciones educativas y de formación, formadores del mercado privado, empleadores, sindicatos, jóvenes y sus familias, y trabajadoras y trabajadores desplazados.

¹¹ OIT, *Perfeccionar las calificaciones profesionales para superar la recesión: Foro de diálogo mundial sobre estrategias de formación sectorial y seguridad en el empleo*, Ginebra, 29-30 de marzo de 2010.

Recuadro 7: Servicios de empleo

En **Canadá**, la Agencia de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias ayuda a estudiantes, trabajadores y empleadores a prever las competencias que se requerirán en el futuro. Por su parte, CanLearn es un recurso de educación post-secundaria en línea que ofrece información sobre oportunidades de educación y formación, herramientas para valorar en qué medida esas oportunidades se ajustan a las aspiraciones individuales, e información sobre opciones de financiamiento de la educación y el aprendizaje permanente. La Estrategia de Empleo Juvenil ayuda a jóvenes en riesgo, estudiantes de post-secundaria y graduados universitarios a adquirir las competencias y la experiencia de trabajo necesaria para lograr un mayor éxito en el mercado laboral. En un esfuerzo por ayudar a los empleadores a conservar su mano de obra calificada durante las épocas de desaceleración económica, el programa canadiense de Trabajo Compartido ofrece entre sus beneficios un seguro de empleo para complementar el salario regular cuando las empresas reducen la semana laboral.

En **México**, el Servicio Nacional de Empleo administra programas de emergencia para ayudar a trabajadores y a empleadores que enfrentan dificultades económicas o de otra índole. Para satisfacer esas necesidades, esta entidad se ha diversificado, posicionándose como un instrumento de la política de empleo al facilitar un ajuste más rápido en el mercado laboral tanto para los trabajadores y trabajadoras como para las empresas. El Servicio ha ampliado su cobertura para incluir a los trabajadores y trabajadoras en riesgo de perder su trabajo, así como a la población desempleada y subempleada.

Los servicios públicos de empleo juegan un papel crítico en términos de poner esta información a disposición de la ciudadanía mediante la orientación y asesoramiento profesionales, materiales sobre el acceso a la formación y servicios de intermediación laboral. Así, los servicios públicos de empleo ayudan a trabajadoras, trabajadores y empleadores a hacer la transición al mercado de trabajo mediante los servicios de intermediación laboral, información y acceso a programas del mercado laboral (por ejemplo, sobre formación para el desarrollo de competencias y reeducación profesional, el empleo independiente y el lanzamiento de empresas); y ayudan a quienes buscan trabajo a escoger las opciones óptimas para mejorar su empleabilidad individual, mediante la divulgación de información confiable sobre el mercado laboral, orientación y asesoramiento profesional, además de un abanico de herramientas y técnicas para apoyarles en su búsqueda de trabajo. Muchos servicios públicos de empleo también administran programas de seguro por desempleo que ofrecen apoyo financiero temporal a los trabajadores y trabajadoras.

Las agencias privadas de colocación tienen un papel cada vez mayor que desempeñar para mejorar las funciones del mercado laboral ofreciendo sus servicios de intermediación laboral y asesoramiento. Muchos países han mejorado la regulación de estas agencias para habilitarlas y vigilar su cumplimiento con las normas del trabajo (incluyendo en las áreas de igualdad de oportunidades) y movilizarlas para combatir la trata de personas y ampliar la oferta de servicios de formación.

Calidad y pertinencia de la formación

Se requiere un esfuerzo importante para garantizar que los sistemas de desarrollo de competencias cumplan con ofrecer la cantidad y la calidad necesaria de oportunidades de formación. Esto conlleva en el primer caso una oferta adecuada de docentes calificados, formadores y formadoras, directores y directoras de instituciones de formación y artesanas y artesanos que dominen su campo para que contraten aprendices; el que estos aprendices dispongan a su vez de oportunidades para mejorar sus competencias de forma periódica; y la existencia de condiciones de trabajo comparables a las de la industria, de forma que atraigan al personal más talentoso.

Contar con instituciones de formación dotadas del debido financiamiento y los recursos humanos es un aspecto esencial de las estrategias y políticas de desarrollo de competencias. Es posible que se requiera emprender evaluaciones periódicas para revisar la efectividad con la que cumplen con sus objetivos y la eficiencia con la que aprovechan los recursos limitados a su haber.

La infraestructura de formación debe ser objeto de una innovación constante para mantenerse al día con las nuevas tecnologías y métodos de aprendizaje. Así, la flexibilidad y la agilidad resultan vitales para garantizar que las instituciones mantengan su capacidad

Recuadro 8: Mejoramiento de los sistemas de desarrollo de competencias

- En **España**, el Gobierno procura que la cifra de estudiantes que reciben formación profesional se acerque más al promedio de los otros países europeos, además de reducir las tasas de deserción escolar y preparar a la fuerza laboral para desempeñarse en los trabajos nuevos de sectores emergentes. Los esfuerzos por incrementar la demanda de formación incluyen la oferta de becas educativas para la población más joven, mejorar la oferta de formación involucrando a las empresas y estableciendo un vínculo más estrecho entre la oferta formativa y las necesidades empresariales, y mejorar la percepción social sobre la formación profesional. Estas y otras medidas conforman la “hoja de ruta” definida por el Gobierno con miras a acelerar las reformas y a elevar los índices de graduación. La Ley de Economía Sostenible (2009) incluye un capítulo sobre la formación profesional destinado a evitar la creación de vacíos en materia de competencias que ralenticen la transición hacia una economía con un consumo más reducido de carbono, así como a realizar el potencial para un crecimiento substancial del empleo.
- Los sistemas de desarrollo de competencias en muchos países de **América Latina** tienen su anclaje en instituciones nacionales de formación en cuyas estructuras gerenciales convergen representantes de los ministerios de trabajo y educación, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y organismos sectoriales y regionales. Instituciones como el SENAI y sus organizaciones hermanas en sectores específicos de actividad del Brasil tienen la tarea de instrumentalizar las políticas nacionales sobre el desarrollo de los recursos humanos y se financian mediante gravámenes a los empleadores y los presupuestos nacionales establecidos por ley.

para responder a los desafíos cambiantes que plantean los dinámicos mercados laborales, por lo que las instituciones de formación deben tener la capacidad de adecuar periódicamente los programas de estudios y de que las y los docentes y formadores actualicen sus competencias acorde con las necesidades cambiantes del mundo del trabajo.

A su vez, lograr que la formación produzca resultados de calidad depende de que se mantenga la calidad de los contenidos, instalaciones y materiales de formación. Los mejores resultados provienen de los programas de aprendizaje en el lugar de trabajo y en términos más generales de la combinación de una formación basada en el aula y una formación basada en el trabajo. Es importante establecer normas en cuanto a las competencias y ponerlas a prueba involucrando a las partes interesadas en el proceso.

El aprendizaje permanente depende de forma crítica de una sólida integración entre la educación, la formación y el trabajo.

Un sistema de desarrollo de cualificaciones puede tener cabida para múltiples rutas que involucren la educación, y la educación y el trabajo.

El desarrollo de planes flexibles de formación y aprendizaje en el lugar de trabajo favorecen el desarrollo de una amplia gama de competencias. La formación en el lugar de trabajo permite que las y los estudiantes no solo adquieran las competencias técnicas relacionadas con un trabajo en particular, sino también que desarrollen otras habilidades más intangibles como las de comunicación, las TIC, el trabajo en equipo, la solución de problemas y la capacidad de aprender, las cuales resultan todavía más críticas en el contexto de mercados cambiantes.

Igualdad de género

La formación es un recurso importante para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres en el empleo y en las ocupaciones. Las oportunidades en el mercado laboral son un vehículo importante para que las mujeres alcancen una mayor igualdad con respecto a los varones; y cuanto más calificada se encuentre la fuerza laboral femenina, más opciones tendrán las mujeres en los mercados de trabajo y más probabilidades tendrán de obtener un trato igualitario.

Para superar los desafíos que enfrentan las mujeres para acceder a la educación y formación y aprovechar esta formación para obtener mejores empleos se requiere adoptar un enfoque de ciclo de vida. Esto abarca una serie de elementos, a saber: mejorar el acceso de las niñas a la educación básica; superar las barreras logísticas, económicas y culturales para la adopción de programas de aprendizaje en el lugar de trabajo y para el acceso a la educación secundaria y profesional para las mujeres jóvenes, en especial en ocupaciones no tradicionales; tomar en cuenta las responsabilidades de las mujeres en el hogar y en el cuidado de familiares al momento de programar actividades de formación en el lugar de trabajo y de formación para el emprendimiento; y satisfacer las necesidades de formación de las mujeres que se reinseran en el mercado laboral y de las de mayor edad que no han tenido un acceso igualitario a las oportunidades de aprendizaje permanente.

Acceso amplio a la formación

El acceso igualitario para todos a la educación, la formación profesional y el aprendizaje en el lugar de trabajo constituye un principio fundamental de las sociedades cohesivas, un principio que demanda atención constante para garantizar su aplicación en la realidad.

Es posible que algunos grupos de personas requieran de una mayor atención que otros para que se beneficien de las oportunidades para desarrollar sus capacidades mediante la educación y la formación. Estas poblaciones incluyen a los grupos subrepresentados; las minorías; personas con discapacidades; inmigrantes; comunidades especialmente desfavorecidas; personas que han estado desempleadas por periodos prolongados; y personas que pierden sus empleos como resultado de reestructuraciones laborales en gran escala.

Los y las jóvenes

Los y las jóvenes sin trabajo o con periodos cortos de trabajo, si han detenido su educación en forma demasiado anticipada y no cuentan con las competencias adecuadas, se encuentran en todas partes en riesgo de marginación económica y de exclusión social. Mejorar sus competencias es esencial para ayudarles a insertarse o a reinsertarse en el mercado laboral. Cuanto más pertinente sea la formación en función de las posibilidades de empleo futuro, incluyendo la formación en el lugar de trabajo, mejores serán los resultados que se obtengan.

La población juvenil se ha visto particularmente golpeada por la reciente crisis económica, la cual ha exacerbado los problemas estructurales que ya existían de elevados niveles de desempleo juvenil y dificultades para ingresar al mercado laboral en muchos países. Los y las jóvenes con edades de 15-24 años representan el 25 por ciento de la población mundial en edad de trabajar, y sin embargo durante la reciente crisis económica llegaron a representar también el 40 por ciento de la población en desempleo total. El estudio de la OCDE sobre el empleo juvenil (serie *Jobs for youth*) sugiere que para mejorar las competencias de esta población, y por lo tanto sus posibilidades de desarrollo profesional en el largo plazo, se deben adoptar medidas en tres frentes: (1) hacer todo lo posible por evitar que los y las estudiantes dejen las aulas; (2) promover la combinación de estudio y trabajo; y (3) ofrecer a todas las personas jóvenes una “segunda oportunidad” de obtener una cualificación. El programa británico para mantener los y las jóvenes dentro del sistema educativo y de formación y las acciones adoptadas por países como Australia y Francia durante la desaceleración de la economía ejemplifican este enfoque (recuadro 9).

Entre los incentivos para contratar y ofrecer oportunidades de formación a la población joven se encuentran los subsidios salariales y/o submínimos, que suelen ser necesarios para incentivar a los empleadores para que contraten aprendices otorgándoles una compensación por el tiempo invertido en la formación en el lugar de trabajo. En 12 del total de 22 países que integran la OCDE en los que existe un salario mínimo se aplican salarios submínimos para la juventud o para quienes se integran al mercado laboral.

Recuadro 9: Mantener a los y las jóvenes en las aulas y en camino hacia el trabajo

El uso de convenios de aprendizaje en el **Reino Unido** busca ampliar la participación de las y los jóvenes con edades de 16-17 años que no tienen título de educación secundaria básica o su equivalente. Estos convenios constan de dos elementos:

- El convenio de aprendizaje propiamente: un acuerdo negociado de carácter personalizado que se centra primordialmente en las necesidades de aprendizaje y apoyo de la persona joven. También busca involucrar y obtener el apoyo de los empleadores para que sus empleados y empleadas jóvenes retomen el aprendizaje.
- El otorgamiento de un incentivo financiero para estimular al empleado o empleada para que acepte la oferta del convenio de aprendizaje. En la actualidad se ensayan una serie de estos incentivos, entre los que se encuentran por ejemplo el otorgamiento de bonos por la conclusión exitosa del convenio.

El modelo de convenios de aprendizaje busca llegar a la población joven con edades de 16-17 años en las áreas piloto que cuentan con un trabajo, aunque sin tener una formación certificada. Se da prioridad a aquéllos que no tienen título de educación secundaria básica y a quienes tienen jornadas laborales de 16 horas por semana o más. Todos los pilotos debieron ponerse en contacto con el programa *Train to Gain* (Formarse para Ganar), lanzado en todo el país en 2006 y el cual ofrece a los empleadores servicios gratuitos de intermediación para identificar los vacíos en materia de competencias de su fuerza laboral, así como la provisión óptima y el financiamiento disponible para llenarlos.

Las medidas adoptadas en **Australia** para mejorar las competencias de la población joven a la vez que se combate el desempleo hacen énfasis en la educación y la formación, en lugar de permitir que ésta languidezca mientras recibe un seguro por desempleo. Los estados y territorios australianos acordaron en abril de 2009 adelantar al año 2015 la meta de que el 90 por ciento de la población con menos de 25 años complete el equivalente a una educación secundaria superior (ISCED 3). El Gobierno federal está comprometido con hacer de la educación y la formación la condición más importante para que una persona de 15-20 años reciba apoyo a sus ingresos. En este contexto, los empleadores recibirán un estímulo financiero por contratar y conservar a los aprendices y estudiantes nuevos, otorgándoles un subsidio salarial tras la conclusión exitosa de un programa para garantizar la permanencia de esta mano de obra denominado *Securing Apprenticeships*.

En **Francia** las autoridades lanzaron una serie de medidas en abril de 2009 en el marco de un plan de emergencia para impulsar el empleo juvenil, con los siguientes objetivos: (1) facilitar la transición de la escuela al trabajo promoviendo los esquemas de aprendizaje en el lugar de trabajo y la combinación de oportunidades de trabajo y formación; (2) promover la transformación de las pasantías en contratos permanentes; y (3) ofrecer oportunidades adicionales de formación y empleo a las personas jóvenes que no se han insertado en el mercado laboral. En septiembre de 2009, estas medidas fueron reforzadas en el marco de la estrategia de carácter más general denominada "Acción por la Juventud", que también abarca aspectos como mejorar la orientación profesional ofrecida en los centros de enseñanza; esfuerzos para prevenir la deserción en la población estudiantil con edades entre 17-18 años; ayudar a los y las jóvenes a que adquieran su autonomía financiera; y alentarles para que se conviertan en mejores ciudadanos y ciudadanas.

Una generación de programas juveniles que ofrecen servicios múltiples en **América Latina** combina acciones en el campo de la educación, formación laboral impulsada por la demanda y pasantías. Instituido en Chile a comienzos de los años noventa, los programas Jóvenes se han introducido desde entonces en Argentina, Colombia, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El programa Chile Joven fue creado en respuesta a los efectos negativos de largo plazo generados por la desaceleración de la economía durante los años ochenta. Los programas subsiguientemente introducidos en los otros países latinoamericanos fueron diseñados para abordar los problemas que enfrentan los y las jóvenes con escasa escolaridad y de bajos ingresos que intentan incorporarse al mercado laboral. En general, los efectos en el empleo de estos programas latinoamericanos son positivos; el impacto más importante se aprecia en el aumento del empleo formal y en la oferta de beneficios no salariales. Además, se encontró que el programa peruano Projoven, el panameño ProCaJoven y su versión colombiana Jóvenes en Acción tuvieron efectos significativamente positivos en el empleo y en los ingresos de las mujeres.

En las regiones menos desarrolladas, es necesario generalizar la disponibilidad de una educación de mejor calidad, de forma que las y los jóvenes adquieran las competencias básicas y posteriormente la formación en el campo ocupacional y laboral. Se requiere contar con políticas específicas para mejorar los servicios de formación y empleo para las y los jóvenes desfavorecidos, en especial aquellos que han sido retirados del trabajo infantil, que viven en zonas rurales o cuyas familias trabajan en la economía informal, con miras a ayudarles insertarse en el mercado de trabajo formal y a mejorar su empleabilidad en el largo plazo.

Personas con discapacidades

En todo el mundo, cuatro de cada cinco personas con alguna discapacidad viven por debajo de la línea de pobreza y el hecho que estas personas no puedan contribuir al desarrollo nacional representa una pérdida inmensa, tanto para ellas como para sus países. No obstante, las intervenciones públicas pueden ayudar a incluir a esta población en los programas regulares de formación. Es posible que algunas personas con discapacidades requieran de opciones de formación en el lugar de trabajo y formación focalizada en ambientes de trabajo de transición o en centros por aparte. Sin embargo, estas instalaciones deben estar debidamente diseñadas y ofrecerse junto con servicios apropiados de empleo si han de ayudar a esta población a obtener empleos productivos convencionales.

Trabajadores y trabajadoras migrantes

El potencial para que la migración laboral contribuya a los objetivos de desarrollo en los países de origen y en los de destino puede explorarse por diversos medios, por ejemplo acuerdos bilaterales y multilaterales. Ofrecer iguales oportunidades a los trabajadores y trabajadoras migrantes y satisfacer sus necesidades de formación, y luego evitar que sean discriminados en la educación y formación de sus hijos e hijas es un tema objeto de creciente atención, en especial en los países cuya población está envejeciendo.

Pequeña empresa, empleo independiente y economía informal

Las personas que trabajan en pequeñas empresas y en el empleo independiente, incluyendo aquellas en zonas rurales y quienes viven de la economía informal, así como las personas en el trabajo irregular y en condiciones de empleo precario también deben tener acceso al desarrollo de competencias y a programas de aprendizaje permanente. En este contexto, los programas de "segunda oportunidad" y los de prevención de la deserción en etapas tempranas, contribuyen a la inclusión social. Los servicios de orientación profesional y de empleo a menudo pueden mejorarse para empatar a las personas con diversas oportunidades de formación y para colocar a quienes obtienen una formación en puestos de trabajo. Es necesario contar con políticas específicas y focalizadas para apoyar a las pequeñas empresas, de forma que inviertan en el desarrollo de las competencias requeridas.

Las soluciones de colaboración, incluyendo los esfuerzos por aunar información y mecanismos de apoyo, ofrecen un enfoque adecuado hacia el desarrollo de competencias para las pequeñas empresas. La formación de base comunitaria aunada al apoyo post-formación en materia de emprendedurismo y acceso al crédito y a mercados para los productos puede fomentar el desarrollo de empresas locales. Asimismo, es importante invertir previamente a la formación en la alfabetización (en especial en el caso de las mujeres) y en el desarrollo de herramientas de planificación participativa dentro de las comunidades, a fin de identificar los servicios y productos con potencial de crecimiento.

La educación y el desarrollo de competencias son un componente lógico de un enfoque integral para facilitar el paso de la economía informal a la formal. Idear formas para reconocer las competencias adquiridas a través de la formación informal y en el lugar de trabajo puede ayudar a las trabajadoras y trabajadores a obtener mejores empleos. Mejorar la calidad técnica de los esquemas informales de aprendizaje en el lugar de trabajo, prestando atención a cómo este tipo de formación puede abrir nuevas oportunidades en particular para las niñas que se desempeñan en ocupaciones no tradicionales, y mejorar las condiciones de trabajo y las prácticas de salud y seguridad será de ayuda no solo para la adquisición de competencias entre la población joven, sino también para facilitar su inserción en la economía formal.

No se trata solo de la formación, sino también de su aprovechamiento

Todos los esfuerzos descritos en las secciones anteriores muestran su valor en términos de una mayor autoestima por parte de las trabajadoras y trabajadores y de la creación de lugares de trabajo más productivos y versátiles. Es necesario que la formación vaya acompañada de políticas y servicios relacionados con el empleo que contribuyan a la actualización continua de las competencias y a mantener la empleabilidad de la mano de obra. A fin de realizar plenamente el potencial que guardan la educación y la formación, se requiere contar con políticas complementarias que ayuden a las familias a establecer un balance entre el trabajo y la vida familiar; ello con miras a que los trabajadores y trabajadoras de más edad se mantengan en el empleo productivo y a que las personas jóvenes saquen el máximo provecho de su formación.

Por consiguiente, para que resulte eficaz, una estrategia de desarrollo de competencias no puede desarrollarse de forma aislada, sino que debe estar insertada en el entorno económico y el entorno de la política social más generales. Por ejemplo, en casi todos los países existen “vacíos” importantes en la participación en acciones de formación entre las personas jóvenes y las de mayor edad, y entre quienes tienen mayor y quienes tienen menor educación. Además, muchos individuos cuentan ya con competencias que no son utilizadas o son subutilizadas: este es particularmente el caso entre la población migrante, las mujeres y la mano de obra de mayor edad. Abordar estos temas demanda un enfoque más amplio que trascienda el enfoque limitado a las políticas de educación y formación, para incorporar otras políticas del mercado laboral y políticas sociales (por ejemplo, políticas sobre jubilación, planes de pago) y políticas

laborales que favorezcan la vida en familia las cuales también pueden desempeñar un papel importante. Por ejemplo, modificar las disposiciones sobre jubilación temprana puede mejorar los réditos esperados de los trabajadores y trabajadoras de mayor edad, y ofrecer horarios más flexibles que permitan combinar el estudio y el trabajo puede facilitar la participación en acciones de formación a quienes tengan más limitaciones de tiempo, en especial las mujeres y los niños y niñas.

Formación financiera

La formación y educación inicial y el aprendizaje permanente benefician a las personas individualmente, a los empleadores y a la sociedad en su conjunto. Los principios económicos dictan que los costos de los servicios que generan beneficios al sector público y al privado deben repartirse entre el financiamiento estatal y el financiamiento privado, pues de lo contrario la oferta o la demanda de formación serán muy limitadas. Si bien el Gobierno es un inversor clave, la participación del sector empresarial también es necesaria para proveer una fuente estable y sostenida de financiamiento de la formación y para garantizar su pertinencia. Por consiguiente, la mejor manera de establecer los esquemas de financiamiento es a través del diálogo social, según los principios establecidos en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (véase el recuadro 4 arriba). Los mecanismos para lograr esto variarán de acuerdo a la situación política y económica de cada país y al grado y nivel de diálogo social establecido.

El desarrollo de competencias financieras se aborda de distintas maneras en los distintos países, combinándose una gama variada de recursos.

Gobierno

Los gobiernos son responsables de la formación inicial en el marco de la educación universal, así como de la reeducación profesional dirigida a la población desempleada y a los trabajadores y trabajadoras en riesgo de desempleo durante las crisis económicas. Los gobiernos en el ámbito nacional, regional y/o local podrían financiar la formación de manera directa y/o promover el cofinanciamiento mediante la creación de incentivos para que empleadores e individuos inviertan en la formación. Tales incentivos pueden involucrar el subsidio a las acciones de formación mediante asignaciones presupuestarias a las instituciones de formación; la desgravación de los ingresos generales; el pago de la matrícula; el financiamiento de programas de formación en el puesto de trabajo; el uso de pagarés y préstamos estudiantiles; la exención del impuesto sobre la nómina a los empleadores que ofrecen actividades de formación; y el otorgamiento de subvenciones a las compañías para que emprendan determinadas modalidades de formación tanto fuera como dentro del lugar de trabajo.

Empleadores

El financiamiento directo o indirecto de las actividades de formación por parte de los empleadores constituye una afirmación decidida sobre la importancia de la educación y formación continuas para mantener e incrementar la productividad, la competitividad y la versatilidad. La imposición de impuestos a la nómina puede resultar eficaz si se combina con mecanismos eficaces de gobernanza y comunicación que mantengan la pertinencia de la formación para los empleadores. Estos pueden exonerarse del pago de impuestos de formación o bien cobrarseles a una tasa reducida en proporción a las opciones de formación que ofrezcan a su personal, ya sea interna o externamente. También existen otro tipo de fórmulas, por ejemplo que los empleadores subvencionen a las instituciones de formación, o que inviten a diversos proveedores de formación para que concursen para impartir cursos financiados por uno o más empleadores. Las empresas más pequeñas pueden unirse para organizar conjuntamente actividades de formación y así aprovechar las economías de escala al interior de conglomerados industriales o de comunidades.

La persona

Los trabajadores y trabajadoras invierten tiempo y dinero para mantener actualizadas sus habilidades y competencias, asumiendo la responsabilidad de preservar su empleabilidad de cara a los cambios económicos. Algunos esquemas involucran renunciar al ingreso durante el periodo de formación a cambio de percibir un ingreso mayor tras completarla; esto resulta factible para algunas personas, en especial cuando los costos de la formación califican como créditos fiscales o deducciones de impuestos o cuando se dispone de préstamos subsidiados. Sin embargo, estos esquemas resultan insuficientes para que las personas de bajos ingresos, aquellas con responsabilidades familiares y quienes trabajan en la economía informal participen del aprendizaje permanente. En estos casos será necesario que el Estado o los empleadores provean las oportunidades de formación.

Recuadro 10: Incentivos financieros para la formación en Argentina

Argentina utiliza su régimen de créditos fiscales para focalizar sus incentivos en que las PYME inviertan en la formación de sus trabajadores y trabajadoras. Con este régimen, las PYME pueden financiar proyectos de formación hasta por un monto equivalente al 8 por ciento de la remuneración total. También se les pueden rembolsar los costos en que incurran al emprender evaluaciones de sus competencias y en certificarse, además de la formación propiamente dicha, un incentivo que busca aumentar el reconocimiento por las competencias adquiridas informalmente o en el lugar de trabajo. Esta característica hace que el programa, que se inició en 2007, resulte atractivo para las PYME, que representan el 70 por ciento de los beneficiarios.

Valorar el desempeño de las políticas

Medir los resultados de los sistemas de desarrollo de competencias no es una tarea sencilla. Resulta más fácil identificar los resultados negativos que se manifiestan en desfases, insuficiencias y vacíos. Los buenos resultados quedan fácilmente incorporados a otros indicadores, como puede ser el caso de una baja tasa de desempleo o un aumento en la productividad, en las exportaciones o en la inversión.

No obstante, medir los resultados de los sistemas y políticas de desarrollo de competencias resulta esencial para vigilar e incrementar su eficacia y pertinencia. Hay cuatro elementos clave de un proceso de evaluación sólido que conviene mencionar:

- el aseguramiento de la calidad, a partir de la retroalimentación de los empleadores y de los y las estudiantes, con el fin de captar los resultados de la formación en el mercado laboral, siendo este el tipo de vigilancia del desempeño que las instituciones de formación, los y las estudiantes, sus familias, sus empleadores potenciales y los contribuyentes más necesitan;
- la información regular y oportuna del mercado laboral sobre la demanda actual, desglosada por ocupación y por nivel de competencias, e incluyendo la identificación temprana de tendencias sectoriales y cambios en las tecnologías y ocupaciones que conlleven cambios en la composición de las competencias;
- la realización de pronósticos cuantitativos y cualitativos sobre la demanda futura de competencias;
- la canalización de la información hacia los proveedores de formación, los servicios de orientación profesional y de empleo para permitirles adecuar las opciones de formación ofrecidas de acuerdo a los cambios en la demanda.

Ejemplos ilustrativos de la aplicación reciente de políticas sobre formación

Desarrollo de competencias para la recuperación económica

En respuesta a la crisis económica mundial, todos los países que conforman el G20 han aumentado la inversión en sus sistemas de formación. Entre las medidas ampliamente adoptadas cabe mencionar la provisión de opciones adicionales de formación, aunada a reducciones en las horas de trabajo y el otorgamiento de seguros por desempleo parcial, el mejoramiento de competencias para quienes van a cambiar de trabajo y la formación inicial para las personas jóvenes que se insertan en el mercado laboral.

En su 98.^a Reunión celebrada en junio de 2009, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Pacto Mundial para el Empleo, con miras a orientar a los Gobiernos en la búsqueda de una recuperación impulsada por el empleo. El Pacto reconoce el papel fundamental que desempeñan los servicios de formación y de empleo tanto en términos de la respuesta inmediata a la crisis como del desarrollo a más largo plazo.

El Pacto Mundial para el Empleo exhorta a los países a invertir en la formación con miras a:

- (1) preparar a las trabajadoras y trabajadores desplazados para desempeñarse en diferentes tipos de trabajos que se espera surjan durante la recuperación post-crisis;
- (2) invertir el tiempo de trabajo perdido en mejorar las competencias de los empleados, mejorando de manera simultánea su empleabilidad y la productividad de los empleadores; y
- (3) focalizar los esfuerzos de formación para evitar carencias en las competencias de la mano de obra y poner en marcha programas de estímulo.

En el recuadro 11 se exponen algunos ejemplos de respuestas nacionales.

Recuadro 11: La formación como vía para acelerar la recuperación en el empleo

(Re-)educación de la mano de obra desplazada

La mayoría de las medidas para activar el empleo adoptadas en **Canadá** han recaído sobre los gobiernos provinciales y territoriales y sobre las organizaciones comunitarias, con el fin de satisfacer mejor las necesidades locales y evitar la duplicación de esfuerzos entre las distintas esferas gubernamentales. Los programas que ya están en marcha y que tienen una trayectoria comprobada fueron ampliados para apoyar a los trabajadores y trabajadoras en busca de una formación para desempeñarse en trabajos nuevos. Por ejemplo, el programa “Second Career” en la provincia de Ontario ofrece a los trabajadores y trabajadoras que queden cesantes opciones de formación en ocupaciones que se considera tienen una alta demanda, apoyándoles con el costo de la matrícula y los gastos de manutención por un periodo de hasta dos años.

En **Indonesia** los programas de reeducación para la mano de obra desplazada fueron en su mayor parte descentralizados y asumidos por los gobiernos locales. El Ministerio de Mano de Obra y Transmigración asignó la suma de IDR 300.000 millones (aproximadamente 31,5 millones de dólares EE.UU.) para el mejoramiento de competencias y la empleabilidad de la fuerza laboral, y focalizó los esfuerzos de formación en quienes buscan empleo y en la mano de obra migrante, además del mejoramiento de la infraestructura de los centros de formación. Las regiones que experimentan un desempleo severo y que tienen cifras importantes de trabajadores cesantes recibieron financiamiento para actividades de formación y lograron focalizarlas para satisfacer la demanda local. Tres elementos han incrementado la eficacia y pertinencia de la formación: el establecimiento de asociaciones con las empresas locales; la incorporación del emprendedurismo a la formación; y el uso de centros móviles de formación para llegar a los trabajadores cesantes que habían retornado a las comunidades rurales.

Mejoramiento de competencias del personal

Los programas de trabajo compartido, como los desarrollados en **Alemania** y en **Canadá**, contribuyen a evitar los despidos durante las épocas de desaceleración económica, al ofrecer un apoyo financiero para subsidiar los salarios perdidos cuando los empleadores optan por reducir las horas de trabajo en lugar de hacer recortes de personal. Este apoyo financiero normalmente se canaliza mediante el seguro por desempleo u otros programas sociales de ingresos. El diálogo social para llegar a acuerdos sobre estos esquemas es esencial. En **Alemania**, el reembolso de las contribuciones de los empleadores al seguro social se eleva al 100 por ciento si el empleador dedica el tiempo improductivo a la formación del personal. En **Canadá**, los planes de formación individual varían desde el mejoramiento de competencias en el lugar actual de trabajo hasta la preparación para ascensos e incluso la formación para puestos fuera de la compañía. Los trabajadores y trabajadoras mantienen sus empleos, con lo cual se mantiene la demanda agregada en las comunidades más golpeadas, a la vez que adquieren otras competencias, mientras que los empleadores logran mantener a su personal y se evitan tener que adiestrar a personal nuevo cuando los mercados se recuperen.

Recuadro 11: La formación como vía para acelerar la recuperación en el empleo (continue)

En **Francia**, el Gobierno nacional y particularmente los gobiernos regionales aportaron un generoso financiamiento para ayudar a las empresas a ofrecer programas de formación o de reeducación a sus trabajadores y trabajadoras, en muchos casos en combinación con reducciones en las horas de trabajo pero sin la pérdida del salario, como alternativa a los despidos. Se estableció un fondo de inversión social llamado el Fondo Social Europeo, financiado conjuntamente por el Estado, (5.000 millones de euros) y los interlocutores sociales (500 millones de euros), para costear la adopción de medidas que promuevan el empleo juvenil, reinserir a la mano de obra cesante en el mercado de trabajo y facilitar el acceso a la formación profesional.

En el caso de **Rusia**, las medidas para responder a la crisis incluyeron la asignación de RUB 36.300 millones del presupuesto federal para poner en marcha programas regionales destinados a mejorar la calidad de la fuerza laboral, con los cuales se ha facilitado formación profesional a unas 150.000 personas y formación en el puesto de trabajo a 85.000 graduados universitarios.

Integración de las acciones de formación a los programas de inversión pública

En **los Estados Unidos**, las políticas de formación para evitar que la mano de obra no calificada y de bajos ingresos caiga en la pobreza fueron uno de los aspectos centrales de la Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos, promulgada en 2009. Alrededor de 4.000 millones de dólares EE.UU. se asignaron ese año a la ampliación de los programas existentes de formación laboral, así como para subsidiar esfuerzos de formación y de colocación laboral en sectores industriales emergentes y de alto crecimiento, tales como el de energías renovables y el cuidado de la salud. Además, se asignaron \$150 millones de dólares EE.UU. al fondo Pathways out of Poverty, que ofrece subsidios para la formación laboral dentro de la industria de energías limpias a personas que viven por debajo o cerca de la línea de pobreza. Las medidas relacionadas con el desarrollo de competencias representaron cerca del 0,6 por ciento del total de 118 millones de dólares EE.UU. invertidos en estimular actividades consideradas de importancia para propiciar la transición hacia una economía verde.

Desarrollo de competencias para empleos verdes

El objetivo de reducir las emisiones de carbono plantea desafíos significativos para el mundo del trabajo. La Organización estima que el empleo en sectores con emisiones intensivas de carbono representa cerca del 38 por ciento de los trabajos en todo el mundo, cifra equivalente a unos 600 millones de trabajadores y trabajadoras (*Informe sobre el trabajo en el mundo 2009*). Asimismo, al igual que con cualquier otro cambio estructural, la velocidad y el grado de la transición hacia una economía más verde se verán substancialmente afectados por la medida en que las competencias técnicas y para el emprendedurismo se ajusten a los nuevos requerimientos laborales, a cuán rápido se extienda el uso de las nuevas tecnologías y a cuán eficaces sean las políticas sobre el mercado laboral en términos de apoyar a las trabajadoras y trabajadores y a las empresas para hacer esa transición.¹²

¹² Por ejemplo, análisis de simulación permiten estimar que desgravar la mano de obra y trasladar esos impuestos a las emisiones de CO₂ podría traducirse en una ganancia neta de 2,6 millones de empleos en los países desarrollados y de más de 14 millones en todo el mundo (OIT, *Informe sobre trabajo en el mundo 2009: Crisis mundial del empleo y perspectivas* (Ginebra, 2009).

Recuadro 12: Competencias para empleos verdes: ejemplos ilustrativos de enfoques articulados

- En **España**, los elevados precios del petróleo perjudicaban la competitividad de la industria automotriz en Navarra durante los años ochenta y noventa. El desempleo en la región se disparó al 13 por ciento en 1993. El gobierno regional, trabajando conjuntamente con la industria automotriz, promovió el uso de electricidad generada por el viento como una fuente alternativa de empleo y de igual forma como fuente alternativa de energía. Desde entonces Navarra, una región pequeña de España con una población de apenas 620.000 habitantes, se ha convertido en el sexto productor de energía eólica más importante de Europa. La mezcla de políticas incorporó la adopción de medidas en el campo ambiental y en el desarrollo de competencias para responder a una crisis económica inmediata mediante una estrategia de desarrollo de largo plazo. En la actual crisis económica y del empleo, Navarra se jacta de tener los niveles más bajos de desocupación del país. En el Plan de Formación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Navarra, lanzado en 2002, el gobierno regional respondió a las evaluaciones llevadas a cabo con la industria regional, que muestran que se están abriendo brechas en materia de competencias en áreas que no habían sido cubiertas por la formación profesional inicial y que en su mayor parte apuntaban específicamente a distintas compañías. Para satisfacer esta necesidad, el gobierno regional y las empresas establecieron un centro de formación sobre energías renovables.
- En **Sudáfrica**, un programa de obras públicas aborda el problema de la biodiversidad y la seguridad en el recurso hídrico. El programa *Working for Water*, lanzado en 1995 y administrado por el Departamento de Asuntos del Agua, trabaja con las comunidades locales en temas relacionados con el trabajo y la formación. También trabaja en asociación con los departamentos de Asuntos Ambientales, Agricultura, Silvicultura y Pesca, y Comercio e Industria en el ámbito nacional y local. Se ofrecen actividades de formación técnica a una cifra de hasta 30.000 personas por año, las cuales están dirigidas a grupos marginados, incluyendo a la población joven (40 por ciento) y a personas con discapacidades (5 por ciento), aunado a la formación en competencias básicas, habilidades para la vida, además de temas sobre salud y seguridad. Aunque muchos puestos creados mediante este programa de obras públicas son de corta duración, deben obligatoriamente prestar atención a las condiciones de trabajo, al desarrollo de competencias transferibles y a la trayectoria profesional tras concluir el programa de obras públicas.
- En **Francia**, el objetivo del Plan Nacional de Movilización de Territorios e Industrias para el Desarrollo de Empleos Verdes y Competencias es apoyar la creación de 600.000 empleos verdes para el año 2020. Este plan es resultado de la colaboración entre ministerios, regiones, proveedores de formación, órganos asesores, interlocutores sociales y agencias de colocación. Se conformaron comités sectoriales (*comités de filières*) en los 11 sectores de actividad considerados más promisorios en términos de la creación de empleos verdes. El plan para la puesta en marcha integral se inicia con la identificación de las profesiones relevantes, la definición de necesidades de formación, el establecimiento de rutas de formación y cualificación, la provisión de oportunidades de formación para quienes buscan trabajo en ocupaciones en las que hay escasez de mano de obra, y la promoción del plan de crecimiento verde.

Las reformas en el ámbito regulatorio y las metas en cuanto a las emisiones se traducirán en reducciones de personal y en reestructuraciones en las industrias que emiten gases de manera intensiva. Por otra parte, puede esperarse un crecimiento en el empleo en el campo de las energías renovables y en las actividades que apoyen la eficiencia energética, en especial en la construcción y el transporte. ¿Qué se requiere para convertir este potencial en trabajos reales? La respuesta a esa pregunta se encuentra en parte en superar los vacíos en materia de competencias.

Si bien se estima que el crecimiento en el empleo en las actividades que supongan pocas emisiones de carbono compensará la pérdida de empleos en las que generan emisiones de manera intensiva, las competencias necesarias en los nuevos empleos verdes no serán necesariamente las mismas que se requieren en los trabajos que se encuentren en riesgo en otros sectores de actividad, por lo que la reeducación será la clave para una transición fluida y equitativa. El desarrollo de competencias transversales además de las de carácter técnico específico aumentará la adaptabilidad y la movilidad ocupacional.

Las políticas relativas al desarrollo de competencias y las políticas ambientales todavía suelen ser abordadas sin tomarse en cuenta mutuamente. Sin duda, superar este desafío en cuanto a la coordinación de políticas será una de los distintivos de una instrumentación exitosa de los programas de formación para acelerar la transformación hacia actividades que produzcan menos emisiones de carbono y que respondan a las preocupaciones en el campo ambiental (recuadro 12).

Intercambio de conocimientos y experiencias

Si bien existe un amplio consenso en torno a los principios generales que definen las buenas políticas y sistemas de formación también se aprecian grandes disparidades en su aplicación y resultados.

En consecuencia, hay buenos fundamentos para facilitar el intercambio de experiencias, análisis y puntos de vista, con miras a abordar algunos de los obstáculos más difíciles de solucionar al momento de definir las políticas para una formación de calidad y que permitan alcanzar resultados positivos. La base de datos desarrollada por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en Formación Profesional (OIT/CINTERFOR) ofrece un ejemplo de una red exitosa de instituciones de formación profesional que abarca la región latinoamericana y ha mantenido tal intercambio de información durante más de 40 años.¹³

Formación y cooperación para el desarrollo

El compromiso asumido por los líderes del G20 por apoyar los esfuerzos de formación se extiende más allá de sus propias fronteras, al comprometerse estos a ayudar a otros países a emprender estrategias eficaces de desarrollo de competencias como camino para salir de la pobreza y para enrumbar sus economías hacia una mayor productividad y resiliencia.

Según datos de la OCDE sobre la asistencia oficial para el desarrollo durante el periodo 2002-2008, los compromisos financieros con la educación de los países que conforman el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (donantes bilaterales) ascendieron a más del doble durante ese periodo para alcanzar la suma de 83.000 millones de dólares EE.UU. La proporción de esa asistencia dirigida a la educación osciló en promedio entre el 11 y el 15 por ciento anual. Sin embargo, del total del financiamiento para la educación la EFTP representó solamente el 2 por ciento en promedio.

La asistencia para la educación proveniente de donantes multilaterales (banca de desarrollo y las Naciones Unidas) representa alrededor de una tercera parte del financiamiento total proveniente de donantes bilaterales, y alcanzó un monto

¹³ Véase por ejemplo la base de datos de OIT/CINTERFOR sobre buenas prácticas en las Américas en la dirección: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/G20/index1.htm>.

aproximado de 31.000 millones de dólares EE.UU. en 2008, de los cuales la EFTP capta una proporción incluso menor, de 1 por ciento en promedio.

En promedio, cerca de dos quintas partes de la asistencia oficial al desarrollo destinada a la EFTP está dirigida a los países de bajos ingresos (las tres quintas partes restantes se canalizan hacia los países de ingresos medios). Los montos de esa asistencia asignados a la formación han experimentado un aumento substancial desde 2006, aunque la mayor parte de ese aumento estuvo dirigido a los países de ingresos medios.

Existen abundantes oportunidades de trabajar a partir de los programas actuales de cooperación para el desarrollo en el campo de las competencias. Algunas vías exitosas en este sentido serían por ejemplo, involucrar a las instituciones nacionales en el intercambio de experiencias, en especial en la promoción de la estrategia de formación para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado; integrar el desarrollo de competencias a las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo, en particular, a través del sistema del Marco Común de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas; ofrecer asistencia financiera y para el fortalecimiento de capacidades con miras a ampliar la cobertura y la calidad de la educación y formación disponible para los grupos desfavorecidos; mejorar los sistemas informales de aprendizaje en el lugar de trabajo cuando son el único recurso para la adquisición de competencias de que disponen la mayoría de los y las jóvenes, e incorporar el desarrollo de competencias a las iniciativas actuales de “ayuda para el comercio”.

Entre las formas menos directas pero quizás igualmente cruciales de apoyo cabe mencionar el intercambio de conocimientos e investigaciones nuevas. Los ministerios, así como las instituciones académicas, continúan trabajando en resolver los inextricables problemas que demandan el uso de mejores herramientas de diagnóstico y de un mayor conocimiento sobre las experiencias en torno a las políticas, por ejemplo: cómo mantener a los y las jóvenes en el sistema educativo y en el trabajo; cómo garantizar que la educación y la formación redunden en mejoras en la empleabilidad; y cómo posicionar el aprendizaje en relación con el trabajo de forma tal que atraiga la inversión y estimule el crecimiento del empleo. Con el fin de abordar estos y otros imperativos, los organismos internacionales desempeñan una función importante para ayudar a los países a desarrollar e instrumentalizar sus políticas de desarrollo de competencias y evaluar su eficacia.¹⁴

Continuar con la colaboración interagencial, en especial entre la OIT y la OCDE, aunque en conjunto con otros organismos clave a través del Grupo Interagencial sobre Educación y Formación Técnica y Profesional, podría producir un compendio analítico sobre lo que funciona al aplicar el marco conceptual y utilizar los componentes básicos para un desarrollo efectivo de las competencias de cara a un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.

¹⁴ Véanse por ejemplo las publicaciones de la OCDE *Jobs for youth* (de próxima publicación), *Learning for jobs and Skills beyond school* (de próxima publicación), ambas sobre la educación y formación profesional post-secundaria. En 2010 la OIT publicará informes substanciales sobre el empleo verde (conjuntamente con el Centro Europeo de Formación Profesional (CEDEFOP)) y sobre la puesta en marcha y el impacto de los marcos para el desarrollo de competencias (con base en investigaciones realizadas junto con el Centro Europeo de Formación (CEF)), y en 2011 sobre el desarrollo de competencias y las tecnologías.

Conclusión

En pocas palabras, los componentes básicos de cualquier estrategia en el campo de las competencias deben ser el desarrollo de competencias fundamentales sólidas y el establecimiento de vínculos más fuertes entre el mundo de la educación y el del trabajo.

Esto a su vez demanda ofrecer una educación de calidad durante la infancia; información adecuada sobre los cambios en la demanda de competencias; sistemas de educación y formación que respondan de manera adecuada a los cambios estructurales en la economía y la sociedad; y un reconocimiento de las competencias, aunado a su mayor aprovechamiento en el lugar de trabajo. Para que resulten eficaces, las iniciativas de política en estas áreas también tendrán que guardar una estrecha relación con las agendas de políticas económicas y sociales.

Referencias seleccionadas

- Centro Europeo de para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP). 2007. *Building a European VET area*, Conferencia de Ágora (Tesalónica).
- . 2010. *Oferta y demanda de competencias en Europa: previsión a medio plazo hasta 2020*, Feb. (Tesalónica).
- Comisión Europea (CE). 2010. *New skills for new jobs: Action now*, Informe del Grupo de expertos, febrero (Bruselas).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2000. *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.º Reunión, Ginebra.
- . 2008a. *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª Reunión, Ginebra.
- . 2008b. *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra.
- . 2010a (De próxima publicación). *Skills for green jobs* (Ginebra).
- . 2010b. *The implementation and impact of national qualifications frameworks in developing countries* (Ginebra).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2008. OECD Information Technology Outlook 2008, Paris.
http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_33757_41892820_1_1_1_1,00.html
- . 2009. *Learning for jobs: OECD policy review of vocational education and training, initial report*, Oct. (París). Disponible en la dirección: <http://www.oecd.org/edu/learningforjobs>.
- . 2010a. *Learning for jobs: OECD policy review of vocational education and training* (París). Disponible en la dirección: <http://www.oecd.org/edu/learningforjobs>.

- . 2010b. *The high cost of low educational performance: The long-run economic impact of improving PISA outcomes* (París).
 - . 2010c. *Creating effective teaching and learning environments: First results from TALIS* (París).
 - . 2010d (De próxima publicación). *Jobs for Youth: Synthesis Report*, Paris.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), OIT, Organización Internacional de Empleadores (OIE) y Confederación Sindical Internacional (CSI). 2008. *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono*



ISBN 978-92-2-124277- 2



9 789221 242772