

COMPETENCIAS PARA EL EMPLEO

Orientaciones de política

FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL SOBRE EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS LABORALES

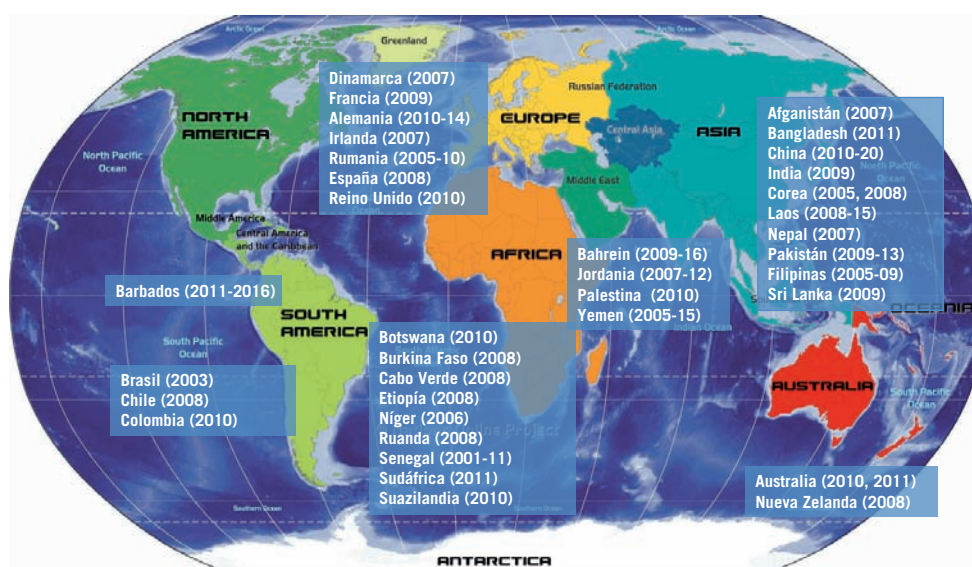
Los países, independientemente de su nivel de desarrollo, se están percatando de que la educación y unas competencias laborales adecuadas permiten mejorar la empleabilidad de los trabajadores, la productividad de las empresas y la capacidad integradora del crecimiento económico. Esta constatación ha suscitado un mayor interés en la formulación de políticas para el desarrollo de competencias laborales, para acometer los cambios que exigen los retos del desarrollo. Muchas de estas políticas, cuyo alcance y difusión es cada vez más amplio, se apoyan en los esfuerzos por acercar el mundo de la educación y la formación al mundo del trabajo.

En la presente reseña se examina la importancia de las políticas nacionales en materia de competencias laborales, qué se puede lograr con estas políticas y los principios clave para su efectivo desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación.

¿Por qué es importante una política nacional sobre competencias laborales?

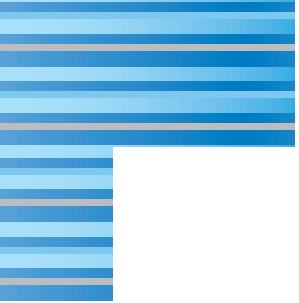
El desarrollo de competencias laborales está suscitando un mayor interés en numerosos países, como consecuencia de los retos económicos, sociales y de desarrollo. Muchos responsables de formulación de políticas son conscientes de que, para adquirir o conservar su condición de países con altos ingresos, deben producir bienes y servicios cuya mayor calidad y valor añadido conduzcan a un incremento de los salarios y los beneficios. Para ello, se necesitan trabajadores calificados y un sistema de educación y formación que prepare adecuadamente a los jóvenes con miras a su incorporación al mercado laboral. Paralelamente, se está replanteando el modelo de desarrollo económico, en el sentido de que no sólo debe buscar un crecimiento rápido, sino también integrador. De hecho, muchos países están preocupados por lograr la equidad social, la inclusión social, la reducción de la pobreza y la paz, y se han comprometido a alcanzar estas metas.

Gráfico 1. Políticas y estrategias recientes para el desarrollo de competencias laborales en determinados países



SP: Este mapa se refiere a aquellos países que recientemente han adoptado - fechas de aprobación en paréntesis - una política (estrategia o plan) independiente y orientada al desarrollo de competencias, la educación y capacitación técnica y profesional, los recursos humanos o el aprendizaje a lo largo de la vida.

La OIT apoya el desarrollo de competencias para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, la productividad de las empresas y la capacidad integradora del crecimiento económico.



La política que surge de este creciente interés en el fortalecimiento de las competencias laborales como medio importante para abordar los desafíos económicos, sociales y de desarrollo suele denominarse política nacional (o bien estrategia o plan) para el desarrollo de competencias, EFTP (educación y formación técnica y profesional), HRD (desarrollo de recursos humanos) o aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esta política es separada aunque a menudo vinculada con las políticas generales en materia laboral o de educación. No sólo se centra en los jóvenes que han finalizado su educación formal, sino también en los trabajadores adultos, las personas que han abandonado el sistema escolar, los trabajadores de la economía informal y los grupos desfavorecidos. En el gráfico 1 se dan ejemplos de países que han adoptado estas políticas.

Los problemas relativos a las competencias que han llevado a los países, especialmente a los de ingresos bajos y medios, a centrarse en crear una política al respecto, son los siguientes:

- **Desajuste de competencias.** A menudo, las competencias adquiridas mediante la formación y las que realmente se necesitan en el empleo no coinciden, generando un déficit de competencias en algunos sectores y, al mismo tiempo, un excedente de trabajadores con competencias que no son requeridas, lo que contribuye al desempleo.
- **Participación insuficiente de los interlocutores sociales.** En muchos países, las organizaciones de empleadores y de trabajadores no participan activamente, lo que constituye un importante obstáculo para garantizar una formación pertinente y adecuada.
- **Baja calidad y pertinencia de la formación.** Un débil sistema de aseguramiento de calidad, déficit de instructores calificados, inadecuadas condiciones laborales y la obsolescencia de las titulaciones, los planes de estudio y los materiales y métodos didácticos. Por otro lado, la escasa información del mercado de trabajo impide mejorar la pertinencia de la formación.
- **Acceso limitado a oportunidades de formación.** La cobertura de la formación es a menudo muy limitada por razones geográficas y de acceso, además por el tamaño de la economía informal las tasas de alfabetización y los bajos niveles educativos. Todos estos factores dejan a un gran número de personas con pocas competencias para el empleo o con ninguna en absoluto. Las mujeres y los grupos desfavorecidos suelen enfrentar barreras adicionales a la hora de acceder a la formación.
- **Débil coordinación del sistema.** En el desarrollo de las competencias intervienen un gran número de actores

y proveedores de servicios: ministerios, organismos, gobiernos centrales y regionales, ONG, empleadores y trabajadores. Ocurre con frecuencia que sus acciones se superponen y no se hallan bien coordinadas, especialmente en los países en desarrollo. Asimismo, la deficiente articulación de la oferta y la demanda de competencias laborales limitan los impactos positivos en el empleo y la productividad.

¿Qué puede lograrse con una política nacional de desarrollo de competencias laborales?

Los argumentos a favor de formular una política nacional de desarrollo de competencias, frente a una simple mejora de los «programas» de formación, pueden resumirse en:

- **Da coherencia al sistema.** Una política nacional presenta una visión común del sistema de competencias que un país pretende construir.
- **Facilita acciones y reformas coordinadas y planificadas.** La política da a conocer el conjunto de cambios que deben llevarse a cabo para hacer realidad el proyecto de crear un sistema de competencias de forma coordinada. Por otra parte, una política nacional propicia una respuesta más global a la planificación de los recursos humanos, en la que se reúne a los diferentes órganos gubernamentales y proveedores de educación y formación.
- **Aporta coordinación y coherencia en las políticas.** Una política nacional contribuye a aclarar cómo encajan y se integran las iniciativas para generar competencias laborales en el empleo, así como en otros objetivos de desarrollo más generales. Además, una política nacional ayuda a evitar las contradicciones o la duplicación de otras políticas conexas.
- **Aclara los acuerdos institucionales.** El desarrollo de un sistema nacional a menudo requiere nuevas disposiciones y arreglos institucionales que otorguen claramente un papel preponderante y responsabilidades a los elementos clave del sistema.
- **Consolida las buenas prácticas existentes.** Una política nacional conlleva un compromiso continuo con las buenas prácticas y su promoción.
- **Asegura la voluntad y el compromiso político y colectivo.** Una política nacional favorece la culminación de las reformas mediante declaraciones claras de la responsabilidad compartida entre el gobierno, los interlocutores sociales y otros interlocutores.



¿Cuáles son los principios fundamentales de una buena política de desarrollo de competencias laborales?

La Recomendación núm. 195 (2004) de la OIT ofrece directrices de política en materia de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente. Sus principales planteamientos son:

- El desarrollo de competencias laborales es una **responsabilidad que comparten** el gobierno, los empleadores y los trabajadores, y en el que los interlocutores sociales desempeñan un papel decisivo.
- Aunque las competencias laborales son indispensables, no bastan para incrementar los trabajos decentes: es esencial vincularlas con las oportunidades de empleo y trabajo decente, y, por otra parte, **las competencias deben ser parte integrante de las estrategias de crecimiento económico y de empleo.**
- **El aprendizaje permanente** (o aprendizaje a lo largo de toda la vida) es una meta importante que ha de perseguirse a través de programas específicos.
- **La igualdad de oportunidades** de acceso a la educación y la formación debe garantizarse a todos, incluidos los trabajadores de la economía informal.

En un estudio de la OIT sobre la experiencia de los países (OIT, 2008) se deja constancia de que los países que han conseguido **establecer una relación entre el desarrollo de las competencias y las mejoras en la empleabilidad y la productividad, y el crecimiento del empleo** han orientado sus políticas de desarrollo de competencias al logro de estos tres objetivos:

- sintonizar la demanda y la oferta de calificaciones;
- mantener la empleabilidad de los trabajadores y la sostenibilidad de las empresas, y
- apoyar un proceso dinámico de desarrollo.

La idea principal es que el desarrollo de competencias no debería concebirse ni garantizarse de forma aislada. Es un medio para promover el trabajo decente, mejorar la productividad, generar el crecimiento del empleo y promover el desarrollo económico y social. La coordinación con otras políticas y estrategias (por ejemplo, estrategias nacionales de desarrollo o estrategias de crecimiento industrial) es, por lo tanto, fundamental.

¿Cómo pueden incorporarse estos principios fundamentales en las políticas nacionales de competencias?

Una política nacional presenta orientaciones que apoyan reformas, pone en marcha los mecanismos institucionales adecuados y modifica o introduce dispositivos de apoyo a las prioridades convenidas.

Recuadro 1. Estrategia de competencias para generar un «círculo virtuoso»

“Una estrategia...de desarrollo basada en facilitar el acceso a la educación y capacitación de mejor calidad puede conformar...un círculo virtuoso en cuyo contexto el desarrollo de las competencias favorezca la innovación, el incremento de la productividad y el desarrollo empresarial, el cambio tecnológico... y la competitividad, que son elementos necesarios para mantener y acelerar la creación de más y mejores empleos» (OIT, 2008, pág. 2).

Responsabilidades compartidas

La Recomendación núm. 195 sugiere que el gobierno es el principal responsable de la formación previa al empleo, mientras que los empleadores son responsables de la formación posterior, y los trabajadores, de aprovechar las oportunidades de educación y formación. Una manera de materializar este aspecto clave de una política nacional es proponer medidas concretas a nivel de política, por ejemplo, mecanismos e incentivos para asegurar la participación activa de los interlocutores sociales, como pueden ser:

- la promoción de un **enfoque sectorial** del desarrollo de competencias (por ejemplo, a través consejos sectoriales en materia de competencias u órganos equivalentes);
- el fortalecimiento de la **formación en el lugar de trabajo**, que comprende el aprendizaje u otras modalidades de formación en el empleo, y
- la constitución de **asociaciones público-privadas**¹ para, entre otras cosas, gestionar las instituciones de capacitación y ofrecer formación conjuntamente, con la participación de los sectores público y privado, y las ONG, para una mejor difusión.

Mayor adecuación de la demanda y la oferta de competencias

El sistema de desarrollo de competencias laborales tiene que responder a las necesidades del mercado de trabajo y estar a tono con ellas, en un marco de buena coordinación entre la demanda y la oferta de competencias. Para ello, la política debería apoyar la participación activa y sistemática de los interlocutores sociales, a fin de que sus necesidades se tengan en cuenta en los procesos de planificación y adquisición de competencias (a través de los distintos mecanismos antes mencionados). Entre otros medios para mejorar la adecuación de las competencias, cabe citar:

- la mejora de los mecanismos para **prever la demanda de competencias** (actuales y futuras) y el aporte de datos de interés para la formulación de políticas y la planificación de la formación;
- **la integración de estrategias** que incorporen el desarrollo de competencias en un conjunto más amplio de estrate-

gias de desarrollo (por ejemplo, el desarrollo del sector industrial, el desarrollo económico local y el empleo de los jóvenes);

- fortalecer la **garantía de calidad** a la hora de ofrecer capacitación, proporcionando parámetros comparativos y criterios a los proveedores, y estableciendo sistemas de certificación que aumenten el valor de los títulos y certificados;
- la mejora de los **servicios de empleo** para aumentar la adecuación de los puestos de trabajo y las competencias, la recopilación y el suministro de información sobre el mercado de trabajo (es decir, las oportunidades de empleo y las calificaciones requeridas), y la vinculación de la información con la formación, y
- **la mayor flexibilización de la formación** en relación a su contenido y a la forma de impartirla (para abarcar, por ejemplo, una disposición basada en módulos, a tiempo parcial, en el empleo y/o móvil), de ser posible dentro de un sistema que otorgue a las instituciones mayor autonomía académica y de gestión, pero que mantenga centralizadas la garantía de la calidad y la financiación.

Las competencias como parte integrante de políticas más amplias

La coordinación es fundamental para vincular adecuadamente el desarrollo de las competencias con el crecimiento del empleo y la productividad. Algunos países han integrado el desarrollo de las competencias en sus estrategias nacionales de desarrollo económico (por ejemplo, Corea, Costa Rica, Irlanda y Singapur), en sus estrategias de desarrollo sectorial (por ejemplo, Australia, Bahrein, Canadá, Países Bajos, Reino Unido y Sudáfrica) o en sus estrategias locales de desarrollo económico (por ejemplo, Mozambique y Nepal). La coordinación de políticas puede tener lugar en cualquiera de estos niveles. En los recuadros 2 y 3 que figuran más adelante se dan ejemplos concretos al respecto.

Igualdad de oportunidades

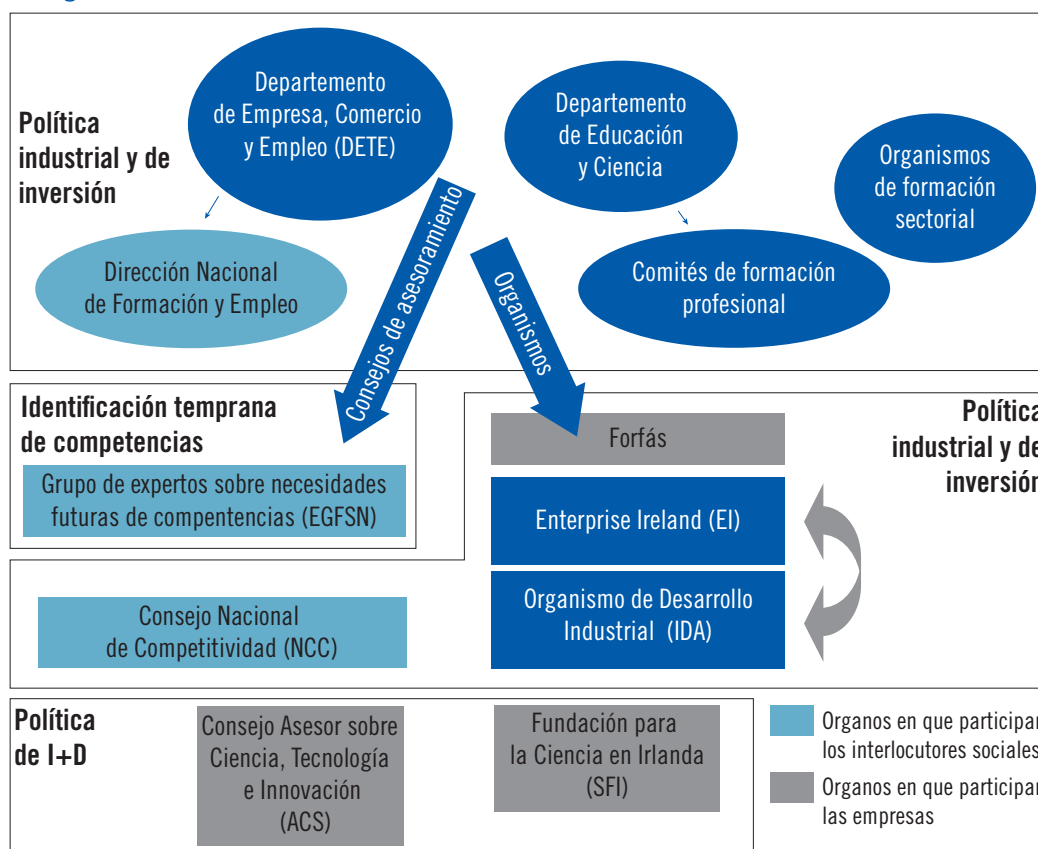
Para satisfacer las demandas de competencias es necesario ampliar las oportunidades de capacitación a todos los sectores de la sociedad. La política puede englobar acciones para identificar las barreras al acceso y para introducir medidas destinadas a mejorar el acceso de grupos específicos (como las mujeres, los habitantes de comunidades rurales, los jóvenes

¹ En el desarrollo de competencias han intervenido varios tipos de asociaciones público-privadas. Para más información, consúltese el documento de la OIT *Report on the ILO/Japan SKILLS-AP regional workshop and study programme on addressing skills mismatch through public-private partnerships* (de próxima publicación)

Recuadro 2. Irlanda: Mayor concordancia entre la demanda y la oferta de competencias gracias a la coordinación de políticas y a las responsabilidades compartidas

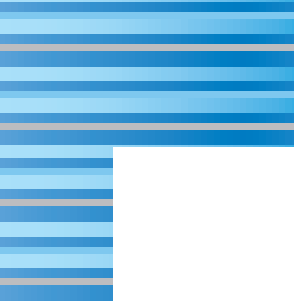
Las políticas irlandesas en relación con las competencias, la industria, el mercado de trabajo y las políticas de investigación están interconectadas a través de una red de organizaciones interrelacionadas y de un marco institucional que permite la coordinación eficaz de políticas de distintos ámbitos. En este contexto, los interlocutores sociales desempeñan una función importante como informadores, consultores y promotores del proceso.

El grupo de expertos sobre necesidades futuras de competencias (EGFSN, por su acrónimo en inglés) fue constituido en 1997 por el gobierno, con el objetivo de observar de cerca la situación en todos los sectores de la economía irlandesa y de detectar los déficit de competencias actuales o futuros. En el comité directivo del EGFSN participan representantes de los departamentos gubernamentales, los interlocutores sociales, las instituciones de ciencia e investigación y las autoridades de enseñanza y formación. El EGFSN, junto con la FAS, que se ocupa de la prestación de servicios de formación y empleo, utiliza la información generada por el sistema de identificación de competencias para impulsar el desarrollo de las mismas. Este grupo de expertos asesora a los ministros competentes en materia de educación y de desarrollo empresarial, comercio y empleo, y contribuye a asegurar la coherencia de las políticas en el sistema de desarrollo de competencias. Actualmente, a pesar de la reciente crisis financiera, los principios de las disposiciones institucionales para coordinar la oferta y la demanda de competencias siguen fuertemente anclados.



Nota: En 2010, el Departamento de Educación y Ciencia pasó a denominarse Departamento de Educación y Competencias Profesionales. En 2011, el Departamento de Empresa, Comercio y Empleo se convirtió en Departamento de Empleos, Empresa e Innovación.

Fuente: OIT, Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, Informe V, CIT, 97.ª reunión, 2008, págs. 142-144.



desfavorecidos y las personas con discapacidad). En este sentido, es esencial conocer la diversidad de sus necesidades y limitaciones. Entre algunas de estas medidas, cabe citar:

- el perfeccionamiento de los mecanismos de información y de supervisión sobre el acceso de los grupos destinatarios;
- los ajustes de los programas de formación (contenido, modos e instalaciones) o la capacitación específica;
- la educación básica y las competencias básicas;
- la formación de instructores (para la sensibilización y la formación especializada);
- una coordinación y colaboración más estrechas con organismos especializados y ONG;
- una promoción más intensa de los beneficios y las oportunidades que entraña el desarrollo de capacidades para los grupos destinatarios, y
- un mayor respaldo financiero y más apoyo para estos grupos.

Algunos países (por ejemplo, la India y Sudáfrica) han optado por establecer modelos de referencia para la inclusión de los grupos desfavorecidos, mientras que otros (como Sri Lanka) han concebido estrategias nacionales específicas para mejorar el acceso de estos grupos a las oportunidades de desarrollo de competencias.

¿Cuáles son los principios fundamentales que deben regir el proceso de desarrollo de políticas?

Otro aspecto esencial del desarrollo de la política es su fase de formulación. Ésta no sólo incide en la calidad del contenido, sino también en el nivel de consenso y en el compromiso con respecto a la política y su aplicación. En los párrafos siguientes se exponen algunos principios básicos para la formulación de una buena política en este contexto.

Participación de los interlocutores sociales y diálogo social

- La participación de los trabajadores y los empleadores es primordial, habida cuenta del importante papel que desempeñan a la hora de relacionar el desarrollo de las competencias laborales con el empleo y el crecimiento económico.
- La aportación de otras partes interesadas destacadas (como centros de formación, grupos de la sociedad civil o expertos) reviste también una importancia capital.

Un proceso consultivo e integrador, aunque con liderazgo

- El proceso debe ser consultivo, para dar a conocer los retos en materia de competencias en el país, idear posibles soluciones y lograr un consenso sobre la acción conjunta a seguir.
- Asimismo, ha de ser integrador, lo que implica la coordinación entre todos los ministerios y organismos que intervienen en el desarrollo de competencias, y otros ministerios afines, en particular con respecto a la financiación y la asignación de recursos.
- No obstante, es fundamental determinar en qué organismo o ministerio recae la responsabilidad de la ejecución general, la presentación de informes, el seguimiento y la evaluación (por ejemplo, los principales organismos nacionales encargados del desarrollo de competencias o de la enseñanza y formación técnica y profesional - EFTP).

Un enfoque bien fundamentado y de base local

- El punto de partida para el desarrollo de la política debería situarse en las condiciones particulares, el contexto institucional vigente y los retos en materia de competencias del país, y no en un modelo ideal desvinculado de la realidad.
- Los responsables de la adopción de políticas deberían conocer en profundidad las buenas prácticas internacionales y basarse en datos sólidos, en la medida en que existan, acerca de los retos que debe superar la política.
- El diseño de la política debería partir de una valoración realista de su viabilidad, incluyendo el nivel de compromiso de los principales interesados.

Todas las iniciativas deberían estar respaldadas por una investigación continua

- Los procesos de desarrollo y revisión de la política deberían estar respaldados por una investigación continua sobre diversos aspectos del desarrollo de los recursos humanos (como la identificación de las necesidades de competencias, las metodologías de aprendizaje y formación, la identificación de las barreras que dificultan el acceso a la formación, y las mejores prácticas internacionales), de acuerdo con la Recomendación núm. 195 de la OIT.
- El seguimiento y la evaluación continuos del impacto de la política aportarán datos esenciales para su revisión.

Recuadro 3. Singapur: Estrecha coordinación entre las estrategias en materia de competencias laborales y de crecimiento económico

Periodo	Estrategias económicas	Estrategias e iniciativas de desarrollo de competencias
De 1965 a fines de los 70	Montaje de bajo costo, industria ligera: fabricación con alta intensidad de empleo (principalmente atrayendo la inversión extranjera directa en este sector)	<ul style="list-style-type: none"> • Especial atención al establecimiento de la educación básica • Educación y capacitación profesional dirigidas por el Departamento de Educación Técnica del Ministerio de Educación • Creación de centros conjuntos de formación con empresas multinacionales (Tata, Rolles y Phillips), con el apoyo de la Junta de Desarrollo Económico del Ministerio de Comercio e Industria • Constitución de una dirección nacional de capacitación profesional
De fines de los 70 a mediados de los 80	Transición a una fabricación con alto valor añadido: piezas de automoción, maquinaria y máquinas herramientas, instrumentos médicos, productos químicos y farmacéuticos, productos de ingeniería de precisión, componentes electrónicos avanzados	<ul style="list-style-type: none"> • Agregación de una nueva filial profesional en la escuela secundaria • Inicio de la planificación de la mano de obra • Creación bilateral conjunta de institutos técnicos (con Japón, Alemania y Francia) • Fundación del Instituto Nacional Tecnológico • Creación del Fondo de Desarrollo de Competencias financiado por un impuesto a los empleadores (1979) • Constitución de la Junta Nacional de Productividad (1983) • Fuerte impulso a la mejora de las competencias de los trabajadores • Introducción de la formación en el empleo
De los 90 al 2000 y años siguientes	Hacia la competitividad económica sostenida y la prosperidad nacional Programa Manpower 21 de Singapur	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en las competencias intermedias • Fortalecimiento de la enseñanza politécnica (ciencias e ingeniería) • Programa Spring para impulsar la formación en el trabajo • Prioridad a las principales competencias básicas • Sistema de Reconocimiento de Competencias Profesionales de Singapur (2000) • Organismo de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo de Singapur (2003) • Marco de Calificaciones y Competencias de la Fuerza de Trabajo de Singapur (2005)

Recuadro 4. Estrategia de Formación del G-20: Una fuerza de trabajo calificada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado

La Estrategia de Formación del G-20, elaborada por la OIT en colaboración con otras organizaciones internacionales y con los empleadores y los trabajadores, amplía el alcance de la estrategia de la OIT. A raíz de la crisis financiera mundial de 2008, los líderes del G-20 se comprometieron a respaldar estrategias de formación rigurosas para afrontar los retos que entraña la promoción de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, tanto a nivel nacional como mundial. Aprovechando la extensa experiencia internacional, la Estrategia de Formación del G-20 articuló los aspectos esenciales de una política de desarrollo de competencias laborales y determinó los elementos indispensables para su ejecución. Se trata de: la previsión de las necesidades de competencias; la participación de los interlocutores sociales; la adopción de enfoques sectoriales; la información del mercado laboral y los servicios de empleo; la calidad y pertinencia de la formación; la igualdad de género; el acceso generalizado a la formación; la financiación, y, la valoración de los resultados de la política.

Fuente: OIT (2010).

¿Cuáles son las principales medidas para garantizar la aplicación eficaz de la política?

Por muy completa y buena que sea una política, su eficacia dependerá, en definitiva, de la forma en que se aplique. La experiencia indica que para que su aplicación sea eficaz, es indispensable que comprenda los siguientes elementos²:

- el establecimiento de los objetivos perseguidos y de las etapas en un plazo determinado;
- la identificación de un organismo o ministerio que se encargue de su ejecución, con responsabilidades claramente definidas;
- planes de aplicación claros en los distintos niveles (nacional, estatal/provincial e institucional);
- la evaluación y, en caso necesario, la mejora de la articulación entre las instituciones existentes y los mandatos y la política, y, si procede, la mejora del desarrollo de capacidades en la fase de ejecución;

² Establecido sobre la base de las actividades de asistencia técnica de la OIT en los Estados Miembros.

- la elección de una institución principal para seguir los avances;
- la asignación de los créditos presupuestarios necesarios y de otros fondos, y el establecimiento de un plan de movilización de recursos;
- la institucionalización de los mecanismos de seguimiento y evaluación, y
- un compromiso y liderazgo político sostenidos.

Mecanismos de seguimiento y evaluación

Los mecanismos de seguimiento y evaluación permiten valorar objetivamente la aplicación de la política y su impacto. Por ello, la política debería contemplar una revisión de mediano plazo, una evaluación final y una evaluación de impacto (por lo general, pocos años después de su último año de vigencia) para cristalizar sus efectos a largo plazo.

Las metodologías van desde los estudios de seguimiento ad hoc o estudios del impacto de los programas de competencias específicas, a evaluaciones periódicas de la aplicación de la política global, sobre la base de indicadores de resultados convenidos. En un enfoque riguroso pero de múltiples recursos se combinan:

- una evaluación realizada por instituciones externas independientes;
- evaluaciones de varios años tomando como parámetro los indicadores de resultados convenidos;
- evaluaciones cuantitativas y cualitativas, y
- evaluaciones en relación con los distintos objetivos de la política (por ejemplo, su impacto no sólo en cuestiones económicas, sino también sociales y de equidad).

Si bien un proceso de seguimiento y evaluación eficaz es altamente beneficioso, puede plantear retos importantes. Por ejemplo, en la región de Asia y el Pacífico, los países menos adelantados son generalmente los que tienen más dificultades para llevar a cabo procesos de seguimiento y evaluación de los programas de capacitación. Aunque la mayoría de los países aplican estos mecanismos para mantener un registro de la conclusión de los programas, son muy pocos los que realizan estudios de seguimiento para evaluar el impacto sobre el empleo.

Es importante tener presente que se necesita tiempo para que una nueva política y los nuevos sistemas sean plenamente operativos y empiecen a generar los resultados esperados. Si bien los indicadores numéricos facilitan la comunicación del impacto de la política al público, un exceso de énfasis en el logro de metas numéricas significativas puede socavar la calidad y la eficacia.

Recuadro 5. La India: Proceso consultivo para la formulación de una política sobre competencias

El proceso consultivo en el que, durante todo un año, intervinieron múltiples interlocutores e instituciones condujo a la promulgación de la primera Política Nacional de la India sobre el Desarrollo de Competencias Laborales, en febrero de 2009. En una consulta nacional realizada en febrero de 2008, organizada conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MOLE) y la OIT, se examinaron las principales conclusiones del estudio de los desafíos relativos a las competencias en la India y las opciones a nivel de política para superarlos. En la consulta participaron numerosas partes interesadas -ministerios relacionados con el desarrollo de competencias, sindicatos, empleadores, profesores universitarios, proveedores de formación, organizaciones de las Naciones Unidas, profesionales y expertos, entre otros-, que pusieron constantemente de relieve la importancia de concebir una política sobre competencias dentro de una estrategia global de desarrollo. Como resultado de la consulta, se confirmó la necesidad de adoptar una política nacional y se constituyeron cuatro comités compuestos por diversas partes interesadas para encargarse de su formulación¹. Cabe decir que a cada uno de los comités se le asigna un experto de la OIT, procedente de la India o de otro país, para proporcionarle asesoramiento técnico. Los cuatro comités se reunieron en abril de 2008, en sesiones paralelas, para deliberar y contribuir a la elaboración de la política.

En una fase más intensa del proceso de consulta se llevó a cabo a lo siguiente: 1) la publicación del proyecto de política en los sitios web de MOLE y de Intercambio de Soluciones (programa conjunto de Naciones Unidas) para obtener mayor participación del público; 2) la celebración de reuniones de consulta independientes con varios ministerios que intervienen en el desarrollo de competencias y con los interlocutores sociales; 3) la organización de una segunda consulta nacional en mayo de 2008 para examinar la versión actualizada del proyecto; 4) la celebración de consultas independientes con los gobiernos estatales en junio de 2008, y 5) la elaboración y distribución de una «Nota para el Consejo de Ministros», dirigida a todos los ministerios y departamentos interesados, en septiembre de 2008. El proyecto revisado se actualizó posteriormente en respuesta a los comentarios del Consejo Nacional del Primer Ministro sobre el Desarrollo de Competencias y de la Junta Nacional de Coordinación del Desarrollo de Competencias. Finalmente, la política fue aprobada por el Gobierno en febrero de 2009.

¹ Estos comités abarcaban, respectivamente: la gobernanza, la política y la participación activa de los interlocutores sociales y otras partes interesadas; la garantía de calidad, el marco nacional de titulaciones, los sistemas de certificación y los sistemas de gestión de la información; la capacitación en el sector informal, la equidad y el acceso, y el aprendizaje permanente y la capacitación para la economía del conocimiento; y la financiación del desarrollo de competencias/capacitación.

Recuadro 6. Reino Unido: Seguimiento de la ejecución de la política por los interlocutores sociales

El estudio *Leitch Review of Skills*, realizado en diciembre de 2006, trató de determinar cuál es la combinación de competencias más idónea para optimizar el crecimiento económico, la productividad y la justicia social, y recomendó llevar a cabo una profunda reforma de la política gubernamental, incorporando metas a fin de que en el año 2020 el Reino Unido sea en un líder mundial en el campo de las competencias profesionales. Como consecuencia de este estudio, el Gobierno elaboró un nuevo marco de política, que se expone en su informe *World class skills* de 2007.

En el estudio se evaluó la eficacia de las principales instituciones existentes y se recomendó realizar cambios estructurales. Asimismo, se reforzaron los consejos sectoriales de competencias y se les atribuyeron nuevas licencias. La Comisión del Reino Unido para el Empleo y las Competencias Profesionales (UKCES), dirigida por representantes de los empleadores (de grandes y pequeñas empresas), los sindicatos y el sector voluntario, fue creada en 2008, principalmente con el propósito de supervisar los avances del sistema de competencias. Su labor ha sido:

- orientada hacia objetivos precisos;
- financiada por importantes asignaciones presupuestarias (incluyendo un presupuesto anual de 3.000 millones de libras destinado a la educación y a la formación de adultos);
- seguida de cerca por una comisión parlamentaria y la UKCES;
- mejorada y redefinida continuamente; de hecho, la UKCES publica un informe anual con recomendaciones y metas que deben lograrse antes de 2020, y el documento de estrategia “Skills for sustainable growth” establece la dirección de la política para el gobierno en ejercicio¹.

¹ Comisión del Reino Unido para el Empleo y las Competencias, *Ambition 2020: World class skills and jobs for the UK* (Londres, 2009, 2010); Departamento de Innovación y Competencias en la Empresa, *Skills for sustainable growth: Strategy document, full report* (Londres, noviembre de 2010).

Recuadro 7. Sudáfrica: Experiencia y reflexión sobre el uso de indicadores numéricos para seguir los avances y logros

Sudáfrica ha puesto un empeño sin igual por corregir la desigualdad racial en el acceso y la obtención de competencias laborales. Su objetivo es construir un sistema de desarrollo de competencias centrado en la demanda, mediante un enfoque sectorial basado en una red de órganos sectoriales de educación y formación (SETA). Las Estrategias Nacionales de Desarrollo de Competencias (NSDS) han guiado la configuración del sistema con indicadores numéricos claros de los avances, sobre todo en lo que respecta a los objetivos de equidad. Sin embargo, en el diálogo que se mantuvo recientemente a propósito de las terceras estrategias NSDS, se advirtió que la excesiva rigidez de los objetivos numéricos adoptados en versiones anteriores no permitía reflejar debidamente las condiciones económicas de los distintos sectores.¹ Por ello, ahora se está concediendo especial importancia a los planes de competencias sectoriales (SSP), que serán elaborados por cada SETA y que detallarán los planes de ejecución y los indicadores de los avances, teniendo en cuenta las situaciones y necesidades propias de cada sector.

Estos son algunos ejemplos de los indicadores propuestos:

- los avances en la promoción de la equidad (basándose en criterios de clase, raza, sexo, edad, discapacidad y VIH/SIDA);
- los objetivos generales en cuanto al número de personas que recibirán formación en cada nivel profesional, y
- la proporción de jóvenes estudiantes y trabajadores que serán formados.

Por otra parte, deben fijarse objetivos específicos para las grandes, medianas y pequeñas empresas, en lo que concierne a la elaboración y presentación de planes de competencias profesionales para los trabajadores, y de solicitudes a los fondos nacional de competencias.

¹ Departamento de Enseñanza Superior y Formación Profesional de la República de Sudáfrica, *Framework for the National Skills Development Strategy 2011/12-2015/16, primer borrador para consulta, 29 de abril de 2010*.

Resumen

Cada vez más países de todo el mundo reconocen que una política nacional de desarrollo de competencias laborales bien definida es un requisito fundamental para un crecimiento sostenible y equilibrado, y lo que es aún más importante, que aporta orientación al sistema de formación por competencias. Cuando un país concibe una política nacional sobre competencias, puede, entre otras cosas, dar coherencia al sistema, facilitar reformas coordinadas y aclarar las disposiciones institucionales. Los principios básicos de una política de desarrollo de competencias sólida son: la responsabilidad compartida; la integración en las estrategias de crecimiento, empleo y otras estrategias de desarrollo; el apoyo al aprendizaje a lo largo de toda la vida, y, la igualdad de oportunidades de educación y formación. En este informe se indicaron varias formas de incorporar estos principios a las políticas nacionales sobre competencias laborales.

El pilar de la formulación de políticas debería ser un proceso de participación de los interlocutores sociales de carácter consultivo e integrador, aunque con liderazgo, sobre una base local y pertinente, y respaldado por estudios. No obstante, la eficacia de una política dependerá, en definitiva, de la forma en que se aplique. El establecimiento de objetivos de desempeño, la formulación de planes claros de aplicación y la identificación del organismo o ministerio responsable de su ejecución son también elementos importantes. Por otra parte, la promoción y el apoyo financiero en favor de los grupos destinatarios garantizarán una comprensión suficiente de los nuevos programas. Para terminar, un buen sistema de seguimiento y evaluación permite que la política sea evaluada objetivamente, y proporciona información para futuras reformas.

Las competencias laborales son un elemento imprescindible para la empleabilidad de las personas y para la competitividad nacional, y un país puede aproximarse más al logro de estos objetivos mediante una política sólida y bien equilibrada de desarrollo de competencias laborales.

Principales recursos de la OIT en este ámbito

Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2011 (de próxima publicación). *Report on the ILO/Japan SKILLS-AP regional workshop and study programme on addressing skills mismatch through public-private partnerships*, febrero.

—. 2010. *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 training strategy* (OIT, Ginebra).

—. 2008. *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión (OIT, Ginebra)

—. 2004. Recomendación núm. 195 de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (OIT, Ginebra).

Para más información, sírvanse tomar contacto con

Departamento de Conocimientos
Teóricos y Prácticos y Empleabilidad
Sector del Empleo

Oficina Internacional del Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22 (Suiza)
Tel.: +41 22 799 7512
Fax: +41 22 799 6310

www.ilo.org/skills