

Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo

Conferencia Internacional del Trabajo, 2008

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, Conferencia Internacional del Trabajo, 2008/Organización Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2008
28 págs.

ISBN: 978-92-2-321760-0 (print);
ISBN: 978-92-2-321761-7 (web pdf)

Organización Internacional del Trabajo

productividad del trabajo/empleo/formación profesional/política de formación/países desarrollados/países en desarrollo

12.07.3

Publicado también en francés: *Conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, Conférence internationale du Travail, 2008 (ISBN 978-92-2-221760-1), Genève, 2008, y en inglés: *Conclusions on skills for improved productivity, employment growth and development*, International Labour Conference, 2008 (ISBN 978-92-2-121760-2), Geneva, 2008.

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Prefacio

Invertir en educación y desarrollo de calificaciones de mujeres y hombres para ayudar a las economías a alcanzar un crecimiento dinámico con empleos de calidad es una prioridad urgente en todo el mundo.

En el 2008 la Conferencia Internacional del Trabajo, los mandatos tripartitos de la OIT, gobiernos, empleadores y trabajadores, adoptaron una serie de conclusiones completamente enfocadas en este reto. Estas conclusiones brindan una orientación práctica para fortalecer la educación, la capacitación vocacional y el aprendizaje a lo largo de la vida como los principales pilares de la empleabilidad de los trabajadores y del carácter sostenible de las empresas en el marco del Programa de Trabajo Decente.

Las conclusiones destacan cómo el desarrollo de calificaciones puede ser una herramienta importante para reducir la pobreza y la exclusión y fortalecer la competitividad y la empleabilidad.

Cada vez es más claro que el *círculo vicioso* de insuficiente educación, falta de capacitación, empleos de baja productividad y mala remuneración atrapa a los trabajadores pobres, y margina a los jóvenes y trabajadores de la participación en el proceso de crecimiento económico. Las conclusiones, en cambio, buscan generar un *círculo virtuoso* en el que mejorar la calidad y la disponibilidad de la enseñanza y la formación para hombres y mujeres fomenta la innovación, la inversión, el cambio tecnológico, el desarrollo empresarial, la diversificación económica y la competitividad que se necesitan para acelerar la creación de más, pero también mejores, empleos y por consiguiente mejorar la cohesión social.

Las conclusiones tienen por objeto:

- ayudar a los países a utilizar el desarrollo de calificaciones para aprovechar las oportunidades y mitigar los efectos nocivos de los motores de cambio global tales como la tecnología, el comercio y el cambio climático;
- integrar el desarrollo de calificaciones en las estrategias de desarrollo nacional y sectorial;
- crear senderos de enseñanza sin fisuras, que conecten entre sí la enseñanza básica, la capacitación vocacional, la entrada en el mercado de trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida;
- ampliar el acceso a la educación y la formación a los más desfavorecidos de la sociedad.

Para conectar el desarrollo de calificaciones a estas estrategias amplias de crecimiento, empleo y desarrollo, es preciso que los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales, logren una coherencia programática para ajustar el desarrollo de la enseñanza y las calificaciones a las necesidades del mercado de trabajo hodierno, la tecnología, la inversión, así como a las políticas comerciales y macroeconómicas que

generan el crecimiento del empleo futuro. Esto pone de relieve la necesidad de contar con un diálogo social sólido, con una coordinación interministerial eficaz y con una comunicación mejorada entre los empleadores y los proveedores de formación.

Como es reconocido en las conclusiones, el desarrollo de calificaciones no bastará de por sí para mejorar la productividad y el empleo. Otros factores indispensables son las políticas promotoras del empleo y la productividad para así influenciar el lado de la demanda del mercado de trabajo, el respeto de los derechos de los trabajadores, la equidad de género y las normas sobre seguridad y salud; las relaciones de trabajo sanas y el diálogo social; así como la protección social eficaz.

En pocas palabras, todos tienen un papel que desempeñar. Las conclusiones ayudan a identificar áreas específicas de acción para los gobiernos, los interlocutores sociales, así como para la OIT. La Oficina se compromete a desempeñar su papel en dichas áreas importantes como lo son la investigación, el intercambio de conocimiento, el análisis programático, y la facilitación del diálogo y la colaboración.

Estas conclusiones son oportunas, estimulantes y prácticas. Pueden ayudar a los gobiernos y a las sociedades a mejorar la empleabilidad de los trabajadores, fortalecer la productividad y competitividad de las empresas, y promover el carácter incluyente del crecimiento. Pueden, por lo tanto, hacer las veces de un catalizador poderoso para lograr el objetivo universal de Trabajo Decente para Todos.

En tiempos de profunda incertidumbre económica mundial, este reto es aun más urgente.

Los invito a revisar las recomendaciones, a compartir sus comentarios, y a continuar trabajando con nosotros de manera tangible para promover las calificaciones como medio para alcanzar una mejor productividad, crecimiento del empleo y desarrollo.

Juan Somavia
Director General
OIT

Prólogo

La actual corriente de pensamiento en temas de desarrollo está atravesando por un significativo cambio intelectual y político. Lo más importante en este cambio de perspectiva es el haber comprendido que la reducción de la pobreza de manera sostenible no puede ser alcanzada simplemente teniendo un crecimiento grande y sostenido. Existe también la necesidad de poner el buen funcionamiento del mercado de trabajo al centro de las políticas económicas y sociales para asegurar que el crecimiento sea incluyente y genere empleo productivo y puestos de trabajo decente.

Esta toma de conciencia ha tenido al menos dos orígenes: la decepción de los paquetes de políticas estándar del pasado, los cuales se enfocaban en la estabilización macroeconómica o simplemente en el crecimiento del PIB; y el fracaso de muchos países, incluso aquellos con altos índices de crecimiento, de traducir ese crecimiento en mejores resultados del mercado laboral y mejores estándares de vida para la mayoría de sus poblaciones.

Incluso en países donde el crecimiento económico ha sido grande y sostenido los resultados del mercado laboral, con frecuencia no han sido satisfactorios, no se han generado suficientes empleos (descartando que crecimiento implique generación de empleo), y muchos de los empleos creados son empleos de baja productividad y de baja retribución salarial en la economía informal.

El paradigma de reducción de la pobreza contenido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) también se acerca cada vez más a un enfoque basado en el mercado de trabajo. El razonamiento a la base de éste es que el trabajo es la única ventaja de los menos favorecidos y que un proceso de crecimiento que no genera más y mejores trabajos con una adecuada protección social podría fracasar en reducir la pobreza para una gran proporción de la población.

Una fuerza de trabajo educada y capacitada es un componente indispensable de este nuevo énfasis en los mercados de trabajo y su funcionamiento. Durante muchos años la OIT ha estado asesorando a los Estados Miembros en políticas para el desarrollo de calificaciones, y en la generación de investigación y análisis en esta área. Las políticas para el desarrollo de calificaciones constituyen un elemento esencial del Programa Global de Empleo (PGE) de la OIT, el cual es el marco de políticas de la OIT para el objetivo de promoción del empleo del Programa de Trabajo Decente. La Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) también brinda una orientación para políticas de calificaciones y empleo eficaces.

Dada la importancia de estos temas, la discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 2008 de la OIT, acerca de cómo el desarrollo de calificaciones podría contribuir al alcance de los objetivos gemelos de aumentar la cantidad de trabajo empleado y la productividad del trabajo, fue oportuna. La CIT del 2008 adoptó, por un acuerdo tripartito entre los trabajadores, los empleadores y los gobiernos, conclusiones que proporcionan un marco con miras al futuro para fortalecer

los vínculos entre calificaciones, productividad, empleo, desarrollo y trabajo decente. Estas conclusiones subrayan el principio según el cual las políticas eficaces para el desarrollo de calificaciones tienen que ser componentes integrales de las estrategias de desarrollo nacionales preparando la fuerza laboral y las empresas para aprovechar nuevas oportunidades y adoptar un enfoque con miras al futuro que les permita hacer frente al cambio. Para vincular satisfactoriamente las calificaciones a la productividad, la generación de empleo y el desarrollo, las políticas para el desarrollo de calificaciones deberían incluir tres objetivos: adaptar la oferta a la actual demanda de calificaciones; ayudar a los trabajadores y a las empresas a adaptarse al cambio; y anticipar y proporcionar las nuevas y diferentes calificaciones que serán necesarias en el futuro.

El marco adoptado en las conclusiones también identifica las principales responsabilidades de los gobiernos y los interlocutores sociales, y establece prioridades de apoyo por parte de la Oficina en cinco áreas: 1) estimular el desarrollo de calificaciones en el lugar de trabajo y a lo largo de las cadenas de valor; 2) ayudar a gestionar los motores de cambio global; 3) permitir la pronta identificación de necesidades de calificaciones actuales y futuras que alimenten las estrategias de desarrollo nacional y sectorial; 4) vincular entre sí la educación, el desarrollo de calificaciones, el acceso al mercado laboral y la formación continua; y 5) promover la inclusión social a través del acceso extendido a la educación y la capacitación para aquellos miembros de la sociedad que se encuentran en desventaja.

Las prioridades identificadas en materia de investigación incluyen un mejor entendimiento del uso del desarrollo de calificaciones para facilitar la transición de las actividades económicas de una economía informal a una economía formal y del impacto de los principales motores de cambio sobre el empleo y el desarrollo de calificaciones. Las prioridades específicas relativas al asesoramiento programático y la cooperación técnica incluyen: 1) herramientas para pronosticar las necesidades en materia de calificaciones, generar y usar la información del mercado laboral y mejorar los servicios de empleo; 2) la vinculación de los empleadores a los proveedores de formación y el aumento de aprendizaje en el lugar de trabajo; 3) la elaboración de programas de homologación regional de calificaciones; y 4) el incremento de la disponibilidad y la calidad del desarrollo de calificaciones para todos, incluso para las zonas rurales y las mujeres y hombres con discapacidades.

En pocas palabras, las conclusiones brindan un marco moderno del desarrollo de calificaciones para apoyar un proceso de desarrollo dinámico que contribuirá a un empleo pleno y productivo y a generar trabajo decente en todo el mundo en los años venideros. La implementación de las conclusiones será un desafío para los mandantes y para la Oficina. El mejoramiento de la efectividad es parte del proceso de cambio al que dio lugar la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), donde las políticas de desarrollo de las calificaciones también se destacan como una importante área de política para la promoción del empleo.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Director Ejecutivo
Sector de Empleo
OIT

Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo

1. En su 295.^a reunión (marzo de 2006), el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) decidió que las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo fuera uno de los temas de las deliberaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2008. El presente documento incluye las conclusiones de la Comisión [adoptadas por la Conferencia].
2. La importante función del fortalecimiento de las competencias para el desarrollo económico y social y el trabajo decente se puso de relieve en una serie de deliberaciones y conclusiones de la OIT, en particular, las Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos (CIT, 2000), la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), el Programa Global de Empleo adoptado por el Consejo de Administración en marzo de 2003, las Conclusiones sobre la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes (CIT, 2005), y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles (CIT, 2007). Además, el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140) y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977, enmendada en 2000 y 2006) (Declaración sobre las EMN) son instrumentos pertinentes en lo que respecta a las oportunidades de formación.
3. La educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente son los pilares fundamentales de la empleabilidad, el empleo de los trabajadores y el desarrollo empresarial sostenible en el marco del Programa de Trabajo Decente y, consiguientemente, contribuyen a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la reducción de la pobreza. El desarrollo de las competencias es crucial para promover un proceso de desarrollo sostenible y puede contribuir a facilitar la transición desde la economía informal a la formal. Además, el desarrollo de las competencias es esencial para aprovechar las oportunidades y superar los desafíos derivados de la necesidad de satisfacer, en el contexto de la globalización, las nuevas exigencias que plantean las cambiantes economías y las nuevas tecnologías. Los principios y valores del trabajo decente y los principios de las empresas sostenibles que están en consonancia con las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles (CIT, 2007) proporcionan orientación para elaborar y ejecutar programas de desarrollo de las competencias y constituyen un medio eficaz para gestionar eficientemente transiciones socialmente justas. Los gobiernos y los interlocutores sociales deben trabajar en el marco del diálogo social para formular programas nacionales, regionales e internacionales de desarrollo de las competencias idóneos para promover la integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

Contribución de las calificaciones al trabajo decente, a la productividad, al crecimiento del empleo y al desarrollo

4. Una economía basada en bajas calificaciones, baja productividad y bajos salarios es insostenible a largo plazo e incompatible con la reducción de la pobreza. Representa el *círculo vicioso* formado por la educación insuficiente, la falta de capacitación, la baja productividad y el trabajo de poca calidad y mal remunerado, que atrapa a los trabajadores pobres y margina a los que no poseen las calificaciones necesarias del proceso de crecimiento económico y desarrollo social en el contexto de la globalización. Esto también afecta negativamente a la competitividad de las empresas y a su capacidad para contribuir al desarrollo económico y social.
5. Una estrategia internacional, nacional y regional de desarrollo basada en facilitar el acceso a la educación y capacitación de mejor calidad puede conformar, en cambio, 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, la inversión, la diversificación de la economía y la competitividad, que son elementos necesarios para mantener y acelerar la creación de más y mejores empleos en el contexto del Programa de Trabajo Decente, y aumentar la cohesión social.
6. En ese círculo virtuoso, el desarrollo de las competencias es un factor esencial tanto para alcanzar el objetivo del trabajo decente como para aumentar la productividad y sostenibilidad de las empresas y mejorar las condiciones de trabajo y la empleabilidad de los trabajadores. Para asegurar el desarrollo efectivo de las competencias, se ha de adoptar un enfoque holístico. Ese enfoque abarca los aspectos siguientes:
 - a) *métodos de aprendizaje continuos y uniformes* que desde la educación preescolar y la escuela primaria preparen convenientemente a los jóvenes para la escuela secundaria, la educación superior y la capacitación profesional; proporcionen orientación profesional, información sobre el mercado de trabajo y asesoramiento a las mujeres y los hombres jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo; y ofrezcan a los trabajadores y a los empresarios oportunidades de aprendizaje continuado con miras a mejorar sus competencias y adquirir nuevas calificaciones a lo largo de todas sus vidas;
 - b) desarrollo de *competencias básicas*, incluida la alfabetización, el cálculo aritmético elemental, las aptitudes de comunicación, el trabajo en equipo, la resolución de problemas, otras aptitudes pertinentes y la capacidad de aprendizaje, así como la toma de conciencia acerca de los derechos de los trabajadores y el reconocimiento de la iniciativa empresarial como elementos fundamentales para el aprendizaje permanente y la capacidad de adaptación al cambio;
 - c) desarrollo de *competencias de nivel superior*, esto es, competencias profesionales, técnicas y en materia de recursos humanos, para capitalizar o crear oportunidades de empleos de alta calidad o remuneración;

- d) *portabilidad de las competencias* basada, por una parte, en competencias básicas que permitan a los trabajadores aplicar sus conocimientos y experiencia en nuevos empleos o empresas y, por otra, en sistemas de codificación, normalización, evaluación y certificación de competencias que posibiliten a los interlocutores sociales reconocer fácilmente los niveles de competencia en diversos sectores laborales de los mercados de trabajo nacionales, regionales o internacionales, y
- e) *empleabilidad* (para el trabajo asalariado o el empleo por cuenta propia), que deriva de todos esos factores — un conjunto fundamental de competencias básicas, acceso a la educación, existencia de oportunidades de formación, motivación, capacidad y apoyo para aprovechar las oportunidades de aprendizaje continuado, y reconocimiento de las competencias adquiridas — y es esencial para que los trabajadores tengan un trabajo decente y gestionen el cambio y las empresas puedan adoptar nuevas tecnologías y captar nuevos mercados.

7. La mejora de la productividad no es un fin en sí misma, sino un medio para mejorar la vida de los trabajadores, la sostenibilidad de las empresas, la cohesión social y el desarrollo económico. La mejora continua de la productividad también es una condición para la competitividad y el crecimiento económico. Los incrementos en la productividad derivados del desarrollo de las calificaciones se deberían distribuir entre las empresas y los trabajadores — incluso mediante la negociación colectiva — y la sociedad, a fin de preservar el círculo virtuoso formado por la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo, el desarrollo y el trabajo decente.

- a) Los trabajadores pueden beneficiarse del desarrollo de las competencias y los dividendos de la productividad si esos logros se traducen en mejores condiciones de trabajo, respeto de los derechos laborales, mayor capacitación, adaptabilidad a los cambios, mejores perspectivas de empleo, salarios más altos y otros factores que contribuyen a mejorar la calidad de vida.
- b) Las empresas obtendrán beneficios del desarrollo de las competencias y de la mayor productividad mediante la reinversión en el desarrollo de productos y procesos novedosos, la diversificación de sus actividades y el mantenimiento y mejoramiento de la competitividad y la cuota de mercado.
- c) La sociedad se beneficiará del desarrollo de las competencias y de la mejora de la productividad en términos de empleos de calidad, mayores tasas de empleo, calidad y eficiencia de los servicios, reducción de la pobreza, respeto de los derechos laborales, justicia social y competitividad en los cambiantes mercados mundiales y los sectores de crecimiento dinámico.

8. Sin embargo, el desarrollo de las competencias no generará automáticamente el aumento de la productividad ni más y mejores trabajos, a menos que exista un entorno económico y social propicio para que la mejora de la productividad se traduzca en el crecimiento del empleo y el desarrollo. Otros factores críticos incluyen: el respeto de los derechos de los trabajadores, la equiparación entre los sexos, las normas de salud y seguridad, las buenas relaciones laborales, la protección social eficaz, un buen liderazgo y una elevada calidad de los procesos organizativos, y políticas eficaces y activas del mercado de trabajo y los servicios de empleo.

9. Análogamente, la mejora de la productividad no promoverá por sí sola la creación de empleo ni el desarrollo en el contexto del Programa de Trabajo Decente. Otros factores fundamentales son: políticas de crecimiento sólidas con elevada tasa de empleo, un entorno empresarial sostenible, interlocutores sociales dinámicos y representativos, inversiones en el área de la educación y formación, servicios de seguridad social, incluidos la atención sanitaria y la infraestructura física, la creación de distritos o conglomerados industriales, políticas locales de desarrollo económico y social orientadas a la economía informal y las pequeñas y medianas empresas, redes de empresas y de trabajadores, servicios públicos eficientes y un sector de servicios bien desarrollado, así como políticas comerciales, de inversión y macroeconómicas.

10. Incumbe a los gobiernos la responsabilidad general de crear, en consulta con los interlocutores sociales, el *marco propicio* para satisfacer las necesidades presentes y futuras en materia de competencias. La experiencia internacional revela que los países que han logrado relacionar las competencias con la productividad, el empleo, el desarrollo y el trabajo decente han orientado la política de desarrollo de las competencias hacia tres objetivos principales, a saber:

- a) articular la oferta con la demanda actual de calificaciones;
- b) ayudar a los trabajadores y a las empresas a adaptarse al cambio, y
- c) desarrollar y mantener competencias para las necesidades futuras del mercado de trabajo.

11. Los dos primeros objetivos, a saber, la articulación entre la oferta y la demanda de competencias y la disminución de los costos de ajuste, adoptan una perspectiva basada en el mercado de trabajo a corto y mediano plazo como respuesta a los cambios tecnológicos y de mercado que se están produciendo. El primer objetivo exige que las políticas y las instituciones propicien una mejor previsión y adecuación de la oferta de competencias a las necesidades del mercado de trabajo, y que los servicios de empleo, los servicios de orientación sobre perspectivas de carrera y los servicios de formación estén disponibles con mayor amplitud.

12. El segundo objetivo apunta a utilizar la formación para que los trabajadores y las empresas que se dedican a actividades u operan en sectores en declive o de baja productividad puedan integrarse más fácilmente en actividades y sectores en auge y de alta productividad y aprovechar las nuevas tecnologías. La readaptación profesional, el perfeccionamiento y el aprendizaje permanente ayudan a los trabajadores a mantener su empleabilidad y a las empresas a adaptarse y preservar su competitividad. Esto debería combinarse con políticas activas del mercado de trabajo para respaldar la transición a nuevos empleos. Los trabajadores no deberían cargar con el costo del ajuste, y las disposiciones de seguridad social o el seguro de desempleo, así como la orientación sobre perspectivas de carrera, la formación y los servicios de empleo eficaces, son elementos importantes del contrato social para reducir las repercusiones.

13. El tercer objetivo adopta una perspectiva a largo plazo y se centra en la previsión y el desarrollo de las competencias que se necesitarán en el futuro, mediante proyecciones a escala local, nacional, regional e internacional. Esta función estratégica de la formación se orienta a promover un proceso de desarrollo sostenible que permita mejorar las condiciones de trabajo y la evolución empresarial, así como la capacidad de la economía de mantenerse competitiva.

14. Para alcanzar estos tres objetivos es importante la colaboración con los interlocutores sociales y las principales partes interesadas.

15. Los países tienen condiciones económicas y sociales muy diferentes y distintos niveles de educación y formación. No obstante, siempre es necesario promover la creatividad, la innovación, el aumento de la productividad y la creación de más y mejores empleos en todas las etapas del desarrollo. La formulación, el ordenamiento secuencial y la priorización de las políticas de los países para iniciar y potenciar el círculo virtuoso de desarrollo de competencias, productividad, empleo y trabajo decente deben ajustarse a sus diferentes niveles de desarrollo.

16. La relación entre el desarrollo de competencias, la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo es compleja. Para que las políticas sobre desarrollo de competencias sean eficaces, los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deben otorgarles coherencia mediante la vinculación de la educación, la investigación y la capacitación con los mercados de trabajo, la política social, la tecnología, el suministro de servicios públicos, el comercio, la inversión y las políticas macroeconómicas.

17. La educación y el desarrollo de las competencias profesionales deben integrarse en el marco general del desarrollo nacional económico y social a fin de aprovechar sus posibilidades para contribuir al círculo virtuoso. La creación del círculo virtuoso exige la transición de la economía informal a la economía formal mediante la creación de condiciones propicias para que las cada vez más numerosas empresas informales se incorporen a la economía formal, caracterizada por actividades de mayor productividad, mejores condiciones de trabajo, acceso a la protección social y respeto de los derechos de los trabajadores. Esto es aplicable a todos los países y, en particular, a los países en desarrollo.

Desarrollo de competencias en el lugar de trabajo y en las cadenas de valor con miras al desarrollo sostenible de las empresas y el crecimiento del empleo

18. De acuerdo con el enfoque adoptado por la OIT para la promoción de empresas sostenibles (CIT, 2007), la educación, la formación y el aprendizaje permanente son condiciones fundamentales para un *entorno propicio para las empresas sostenibles*. Las empresas sostenibles aplican prácticas en el lugar de trabajo basadas en el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo. Promueven igualmente buenas relaciones entre la dirección y los trabajadores como medio para aumentar la productividad y crear trabajo decente.

19. La adquisición de nuevas competencias ofrece oportunidades de mejores carreras profesionales (en las empresas o en el mercado de trabajo) y mayores niveles de ingresos y empleabilidad. Además es evidente que para que las empresas sigan siendo competitivas y puedan retener a sus trabajadores se requieren nuevas competencias.

20. De conformidad con el párrafo 30 de la Declaración sobre las EMN, «las empresas multinacionales deberían asegurar que se proporciona una formación apropiada a sus trabajadores de todos los niveles en el país de acogida, habida cuenta de las necesidades de la empresa, así como de la política de desarrollo del país de acogida». El desarrollo de las competencias *en las cadenas de valor mundiales* proporciona oportunidades para la transferencia de nuevos conocimientos y tecnologías, por cuanto las empresas que encabezan esas cadenas transmiten sus conocimientos a otros proveedores situados más abajo en la cadena de suministros.

21. La inversión extranjera directa en zonas francas industriales puede crear empleo, pero es preciso fortalecer sus vínculos con el trabajo decente. El apoyo específico en materia de políticas para asegurar buenas condiciones de trabajo, el respeto de la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva, y la inversión en formación son elementos necesarios para aprovechar las posibilidades que ofrece ese tipo de inversión a fin de aumentar la productividad de los trabajadores y el trabajo decente.

22. Los acuerdos sobre prácticas innovadoras de organización y recursos humanos, así como la aplicación de políticas destinadas a motivar a los empleados, contribuyen de modo decisivo a la productividad del trabajo. La inversión integrada en las áreas de capacitación de los trabajadores, tecnología e investigación y desarrollo, así como en el desarrollo progresivo de los recursos humanos y las políticas de remuneración que prevean una distribución justa de los beneficios, son aspectos esenciales para los *lugares de trabajo de gran rendimiento*. Los directivos y los representantes de los trabajadores deberían facilitar a los trabajadores el desarrollo de sus posibilidades en beneficio propio y del desempeño empresarial y alentarlos a ese respecto. Los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad en general deberían crear una cultura del aprendizaje y afrontar los desafíos del cambio.

23. Las *pequeñas y medianas empresas* (PYME) hacen frente a desafíos particulares en lo tocante al desarrollo de competencias profesionales, tales como la dificultad de disponer de tiempo para la formación, la resistencia a invertir en capacitación del trabajador por temor a perderlo una vez haya adquirido nuevos conocimientos, o la falta de recursos para invertir en el desarrollo de competencias. La creación de redes de PYME favorecería el intercambio de información y buenas prácticas y el aprovechamiento mancomunado de recursos para promover el desarrollo de las competencias. Se requieren políticas específicas y particulares para ayudar a las PYME a adaptar y actualizar las competencias de sus trabajadores. Los programas de capacitación en materia de gestión para las PYME, que ayudan a los empresarios a comprender las ventajas empresariales y sociales derivadas del desarrollo de las competencias, se han revelado particularmente eficaces en muchos países.

24. Frecuentemente los sistemas de subcontratación se instauran como un mecanismo para integrar mejor las cadenas de valor aprovechando la especialización y la mayor productividad. Tales sistemas representan una oportunidad para que las PYME utilicen nuevas tecnologías y adquieran nuevas competencias. De este modo se pueden crear oportunidades de empleo en las industrias auxiliares. Las consecuencias del desplazamiento en las industrias iniciales podrían abordarse mediante la actualización de la formación, los servicios de colocación o medidas de protección social. En el contexto de la subcontratación se deberían preservar las condiciones básicas del empleo. Las empresas de subcontratación también pueden asesorar a los proveedores en la profesionalización de los servicios a fin de que satisfagan las normas de calidad elevada.

25. Las prácticas de subcontratación inapropiadas pueden mantener a los trabajadores atrapados en empleos de bajas calificaciones y productividad que contribuyen al deterioro de su bienestar y sus condiciones de trabajo y son incompatibles con el Programa de Trabajo Decente. Las prácticas de subcontratación responsables exigen que las empresas colaboren con sus contratistas o proveedores de servicios a fin de asegurar el trabajo decente y crear oportunidades de formación y mejoramiento de las competencias.

26. Debe facilitarse a todos los trabajadores la *igualdad de oportunidades* para acceder a la educación, la formación profesional y la capacitación en el lugar de trabajo de calidad, especialmente para atender las necesidades de los grupos insuficientemente representados en el mercado de trabajo o los que encuentran dificultades de acceso a él, tales como los jóvenes, los trabajadores de edad, los trabajadores con discapacidad y los trabajadores que tienen relaciones de trabajo atípicas.

27. La igualdad de oportunidades es crucial también para las mujeres trabajadoras — en particular las trabajadoras rurales, las jóvenes, las mujeres con discapacidades y las mujeres empresarias —, especialmente las que tienen una familia, que pueden necesitar políticas flexibles y consideración, a fin de asegurar que dispongan del tiempo suficiente para mejorar sus competencias.

28. Según los indicios la distribución de los beneficios derivados de una mayor productividad en el lugar de trabajo fortalece la motivación para aprender, genera confianza y buena disposición para efectuar cambios en el lugar de trabajo y proporciona los medios para que las empresas innoven e inviertan, lo cual contribuye a aumentar más la productividad. Algunos estudios han revelado que la distribución de beneficios puede efectuarse en el contexto del diálogo social, incluso por medio de acuerdos de negociación colectiva, y ha sido eficaz a ese respecto.

29. El *papel de los gobiernos* orientado a respaldar el desarrollo de competencias profesionales en el lugar de trabajo y en las cadenas de valor, a fin de promover las empresas sostenibles y el crecimiento del empleo, debería centrarse en proporcionar un entorno favorable para el desarrollo de dichas competencias que incluya [aunque no exclusivamente]:

- a) la promoción de una cultura positiva del aprendizaje permanente, la mejora de las calificaciones y la productividad por medio de un marco normativo sólido y coherente;
- b) la garantía de calidad de la formación y la certificación de las calificaciones obtenidas a fin de posibilitar su portabilidad, incluidas las competencias profesionales adquiridas a través del aprendizaje informal y en el lugar de trabajo;
- c) diversos mecanismos e incentivos incluidos, entre otros, los financieros para estimular a las empresas y permitirles impartir formación a su fuerza de trabajo como parte del desarrollo empresarial, y que los trabajadores participen en las actividades de capacitación orientadas particularmente a las PYME y a los trabajadores poco calificados;
- d) la aplicación y el cumplimiento de las normas y políticas internacionales del trabajo, en particular al respeto de la libertad de asociación, al derecho de negociación colectiva y a la igualdad de género;

- e) el apoyo institucional para un diálogo social eficaz orientado al desarrollo de competencias profesionales en los ámbitos empresarial, sectorial, nacional y regional;
- f) la identificación y el aprovechamiento de oportunidades para forjar alianzas entre los sectores público y privado cuando éstas contribuyan a atender las necesidades de desarrollo de competencias de las empresas y los trabajadores, con arreglo a lo acordado por los interlocutores sociales;
- g) el acopio, análisis y difusión amplia de información sobre el mercado de trabajo, incluidos datos sobre la demanda de competencias, mediante el suministro de información oportuna y accesible y un sistema práctico de referencia relativo a los planes de financiamiento disponibles;
- h) asimismo, los gobiernos pueden tomar la iniciativa de desarrollar las competencias de su propia fuerza de trabajo;
- i) la coherencia entre las diversas políticas oficiales como base particularmente importante para el suministro de buena educación básica y temprana, y
- j) junto con las empresas, los gobiernos deben desempeñar una función en lo concerniente a la inversión para investigación.

30. Los *interlocutores sociales* pueden promover el desarrollo de competencias profesionales para empresas sostenibles y para el crecimiento del empleo de maneras muy decisivas, entre las que se incluye:

- a) entablar un diálogo social eficaz, que puede incluir acuerdos colectivos concertados en los ámbitos nacional, sectorial y empresarial;
- b) ofrecer incentivos a los operadores de la economía informal para invertir en el desarrollo de competencias profesionales como un primer paso de transición hacia la economía formal, incluso mediante el fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones de empleadores y las PYME, y promover políticas que otorguen derechos a los trabajadores de la economía informal;
- c) posibilitar, respaldar y promover el aprendizaje en el lugar de trabajo, fomentando una cultura del aprendizaje en el lugar de trabajo, que puede incluir la concesión de tiempo remunerado para formación;
- d) promover la sensibilización acerca de la iniciativa empresarial, los sindicatos y los derechos de los trabajadores en las escuelas y las instituciones de formación profesional;
- e) proporcionar oportunidades de aprendizaje laboral y mejorar la calidad de la formación de competencias y el reconocimiento de las aptitudes adquiridas por los aprendices;
- f) adecuar la formación en el lugar de trabajo a la disponibilidad de tiempo y lugar de los trabajadores y facilitar el acceso equitativo de las mujeres y los hombres a las oportunidades de aprendizaje laboral y a la formación en el lugar de trabajo;
- g) ampliar la formación comunitaria para llegar a los grupos desfavorecidos y marginados, y

- h) tomar parte en el intercambio de información y buenas prácticas sobre responsabilidad social de la empresa, en lo que atañe al desarrollo de las competencias profesionales.

31. El *apoyo de la OIT* a estos esfuerzos es particularmente importante en las esferas siguientes:

- a) investigación, divulgación de modelos eficaces y apoyo técnico para aplicar buenas prácticas a las circunstancias específicas de los países, como los planes eficaces de incentivo a la formación de competencias profesionales y la ampliación de la formación en el lugar de trabajo para hombres y mujeres sobre cómo facilitar la transición de las actividades de la economía informal a la formal;
- b) fomento de prácticas de alto rendimiento en el lugar de trabajo centradas en la formación y las calificaciones, la organización del trabajo, la participación en los beneficios, la colaboración de los trabajadores y el diálogo social como elementos fundamentales;
- c) apoyo a los gobiernos y los interlocutores sociales en la aplicación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, y promoción de dicha Declaración como instrumento útil para promover el desarrollo de competencias profesionales a lo largo de las cadenas de valor; y difusión de ejemplos sobre el modo en que el diálogo social sobre el desarrollo de dichas competencias ha ayudado a aumentar la productividad y promover el trabajo decente;
- d) incorporación de la capacitación para el desarrollo de competencias profesionales en los programas para la promoción del desarrollo de las pequeñas empresas;
- e) promoción de la Recomendación de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), y
- f) elaboración de modelos de convenios bilaterales y multilaterales de certificación de habilidades para el empleo, por medio de sistemas que homologuen conocimientos entre los países.

Desarrollo de competencias profesionales para contribuir a encauzar las fuerzas mundiales del cambio

32. El desarrollo de competencias profesionales debería formar parte de una respuesta eficaz a las condiciones cambiantes. La tecnología y el comercio tienen repercusiones importantes en los países cualquiera que sea su nivel de desarrollo. El cambio climático puede tener un efecto parecido en el futuro. Si bien los cambios tecnológicos pueden generar una mayor productividad y nuevas industrias y han creado nuevos puestos de trabajo que requieren nuevas competencias, también han provocado algunas pérdidas de puestos de trabajo y modificado las necesidades de calificaciones. Las políticas comerciales ofrecen nuevas oportunidades y la posibilidad de participar en las cadenas de valor mundiales, aunque plantean igualmente dificultades de transición para las industrias nacionales. El cambio climático probablemente transformará las modalidades de utilización de la energía, con el consiguiente efecto sobre el modo de realizar sus operaciones la industria y con el aumento resultante de la demanda de nuevas calificaciones en una amplia gama de industrias agrícolas, de transporte, manufactureras y de construcción.

33. Otras fuerzas del cambio, como la migración, las tendencias demográficas y la creciente mercantilización de las actividades agrícolas y las crisis, provocan tensiones similares entre el desplazamiento de los puestos de trabajo existentes y las nuevas oportunidades de empleo. Lo importante es que los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, instauren políticas y sistemas activos adecuados del mercado de trabajo, incluidas políticas de desarrollo de competencias y políticas de protección social sostenibles que puedan hacer frente a esos desafíos, en el marco de estrategias dinámicas y reactivas más amplias.

34. Para encauzar eficazmente las fuerzas mundiales del cambio es preciso, por un lado, disponer de las capacidades necesarias para *aprovechar las oportunidades* y, por otro, *mitigar las consecuencias negativas* para facilitar la adaptación. Las estrategias de previsión y de desarrollo de competencias son fundamentales para hacer frente a ambos desafíos. El diálogo social, que puede incluir la negociación colectiva, constituye un medio importante para asegurar que las estrategias destinadas a beneficiarse del cambio y a mitigar las consecuencias negativas sean exhaustivas y eficaces.

35. *Aprovechar las oportunidades.* Los gobiernos y los interlocutores sociales deben reunir información y tener acceso a ella, y poseer la capacidad analítica de elaborar estrategias para capitalizar las oportunidades y el liderazgo y la iniciativa empresarial para impulsar cambios positivos. La falta de trabajadores calificados es un factor que limita en gran medida la capacidad de crecimiento de los países, la capacidad de reacción de las empresas ante las oportunidades y la capacidad de los trabajadores para obtener mejores empleos y remuneraciones. Las políticas de desarrollo de competencias orientadas al futuro pueden ayudar a las empresas, a la sociedad y a los trabajadores a responder positivamente al cambio y a beneficiarse de él, por ejemplo mediante:

- a) la identificación temprana de las *tendencias sectoriales y las necesidades de competencias*, especialmente en los sectores que probablemente se verán más afectados por el cambio y los que podrían ofrecer más oportunidades de crecimiento;
- b) la elaboración de perfiles profesionales y de calificaciones como base para satisfacer las futuras necesidades de competencias en nuevos sectores e industrias;
- c) el establecimiento de un equilibrio entre las competencias profesionales y las calificaciones generales más altas para mejorar el clima de inversión, la productividad y el trabajo decente, y
- d) el estímulo a los jóvenes para que cursen asignaturas relacionadas con la tecnología, incluidas las ciencias y matemáticas, a fin de impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico, y al mismo tiempo la ayuda a los trabajadores para que desarrollen otras competencias creativas.

36. *Mitigar las consecuencias negativas* del cambio presenta dos aspectos: asegurar la transición positiva de los trabajadores a un nuevo empleo, y reducir los costos sociales y económicos que el cambio impone a las personas, los trabajadores, las empresas y los países. Para garantizar la transición fluida de los trabajadores a un nuevo empleo, se ha de disponer de los siguientes mecanismos:

- a) *sistemas de reconocimiento de las competencias* para reconocer y certificar las competencias y la experiencia adquiridas previamente en el trabajo, de modo que con las calificaciones transferibles los trabajadores puedan ocupar con más facilidad nuevos empleos, tanto dentro de la empresa como en otras actividades e industrias;
- b) *acceso a la actualización de la formación* y al perfeccionamiento de competencias facilitado por los gobiernos o los empleadores y mediante el compromiso de los trabajadores con el aprendizaje permanente utilizando estas oportunidades;
- c) *servicios de empleo*, entre ellos los servicios de acceso a la información oportuna sobre el mercado de trabajo, orientación profesional y colocación, y
- d) *medidas de protección social*, junto con políticas activas del mercado de trabajo, para proporcionar apoyo temporal a los trabajadores afectados por la deslocalización y la reestructuración.

37. El *papel de los gobiernos* debería orientarse a:

- a) invertir en educación e investigación, así como en sistemas de formación de competencias sólidos y dinámicos que proporcionen calificaciones básicas y faciliten el aprendizaje permanente;
- b) establecer mecanismos de reconocimiento y certificación de las competencias, en los planos nacional, regional e internacional, para facilitar la movilidad de los trabajadores;
- c) invertir en programas de actualización de la formación laboral de los trabajadores para asegurar que éstos puedan mejorar sus competencias profesionales y adquirir nuevos conocimientos;
- d) como parte de un programa de aprendizaje permanente, proporcionar servicios de colocación y orientación y medidas activas apropiadas relacionadas con el mercado de trabajo, tales como los programas de capacitación dirigidos a los trabajadores de edad y, donde sea posible, apoyados por la legislación para hacer frente a la discriminación por razón de edad, y facilitar la participación de la fuerza de trabajo;
- e) estimular el diálogo social tripartito acerca de las repercusiones de los factores mundiales que propician el cambio sobre el desarrollo de competencias y sobre el empleo, y
- f) adoptar medidas de protección social en combinación con políticas activas del mercado de trabajo.

38. Los *interlocutores sociales* deberían contribuir mediante:

- a) la participación activa en el desarrollo y aplicación de los sistemas de formación para asegurar que los conocimientos impartidos sean pertinentes y flexibles y que todo el mundo pueda acceder a la capacitación;
- b) mecanismos para motivar y alentar a los trabajadores a invertir — en lo concerniente a esfuerzos y compromiso — en el desarrollo de competencias profesionales y a propiciar un entorno favorable y generar confianza en los educandos;

- c) la promoción de condiciones de trabajo que cumplan las normas básicas del trabajo y las normas de seguridad y salud en el trabajo y faciliten la productividad y un desarrollo sostenible;
- d) el establecimiento de iniciativas para aconsejar a los interlocutores sociales y a la sociedad sobre los valores del trabajo y sobre la experiencia de la vida de los trabajadores de mayor edad que al mismo tiempo proporcionen un conjunto de medidas de empleo adaptadas a la edad, incluida la actualización continua de las competencias, particularmente en la esfera de las nuevas tecnologías, y
- e) el desarrollo de ideas empresariales innovadoras que también promuevan la utilización de energías alternativas o el reciclaje para hacer frente a los desafíos locales o mundiales, como la subida del nivel del mar, la sequía y los huracanes.

39. El *apoyo de la OIT* a estos esfuerzos es particularmente importante en las siguientes esferas:

- a) investigación y facilitación del diálogo en los ámbitos nacional, regional y mundial acerca de las repercusiones de los principales factores impulsores del cambio sobre el empleo y sobre las consiguientes implicaciones para el desarrollo de competencias profesionales y el crecimiento del empleo;
- b) desarrollo de la capacidad para ayudar a los mandantes a utilizar el desarrollo de competencias profesionales con miras a aprovechar las oportunidades nacionales, regionales e internacionales; el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT puede desempeñar un importante papel en el fortalecimiento de dicha capacidad;
- c) análisis y divulgación de resultados sobre acuerdos productivos y equitativos de participación en los gastos de actualización de la formación de los trabajadores desplazados, y
- d) colaboración con otros organismos y organizaciones internacionales, entre ellos los organismos del sistema de las Naciones Unidas, para asegurar una mayor armonización con los objetivos de la OIT en lo que concierne a abordar las repercusiones del cambio en el empleo.

Identificación temprana de las necesidades actuales y futuras de calificaciones y competencias para incorporar esa información en las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo

40. El desequilibrio entre la oferta y la demanda de calificaciones tiene elevados costos económicos y sociales y es la consecuencia del desempleo estructural y al mismo tiempo contribuye a él. La identificación temprana de las necesidades actuales y futuras de competencias profesionales forma parte de las estrategias orientadas al futuro para reducir dicho desequilibrio:

- a) adecuando el programa de estudios de la educación inicial a las necesidades actuales y futuras;

- b) ayudando a las instituciones de capacitación a prever las necesidades de calificaciones, actualmente y a medio y largo plazo, para asegurar una mayor correspondencia entre los empleos y las calificaciones;
- c) proporcionando a todas las partes interesadas, en particular a los trabajadores desplazados y a los que buscan mejores oportunidades de trabajo, la información adecuada para ayudarlos a pasar de los sectores en declive a los incipientes;
- d) ayudando a las personas jóvenes a basar sus elecciones en materia de formación en perspectivas de empleo realistas;
- e) facilitando decisiones mejor informadas en materia de inversiones en la formación y el aprendizaje permanente por parte de los empleadores y los trabajadores, y
- f) ayudando a las empresas a innovar y a adoptar las nuevas tecnologías mediante la disponibilidad oportuna de trabajadores calificados apropiadamente, el perfeccionamiento de las competencias de los trabajadores existentes y la ayuda a los trabajadores para que sigan siendo aptos para el empleo.

41. Los sistemas de identificación y proyección eficaz de las competencias incluyen las siguientes tareas, a saber: acopio de datos, análisis de las necesidades de competencias y determinación de los perfiles en materia de calificaciones, difusión oportuna y amplia de los resultados de ese análisis, y contribución a la formulación de políticas de capacitación, así como a su incorporación en los programas de capacitación. La información pertinente y los análisis de los datos se deberían distribuir ampliamente, en particular a quienes buscan empleo, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los centros de capacitación públicos y privados, los asesores profesionales y los proveedores de servicios de empleo tanto en los ámbitos de la economía formal como informal.

42. Las proyecciones cuantitativas y cualitativas se deberían relacionar con estrategias nacionales definidas ampliamente. Es importante analizar los sectores y regiones con alto potencial de crecimiento a fin de identificar las nuevas posibilidades de empleo que ofrecen y sus exigencias en cuanto a capacitación, así como los sectores tradicionales en descenso y los perfiles de competencias de las personas que pierden sus empleos. También es importante cerciorarse de la calidad de la oferta de competencias. Además, el análisis de las necesidades de calificaciones debería abarcar las competencias básicas y profesionales, dado que ambas cambian en función del crecimiento económico.

43. Las responsabilidades de los *gobiernos* en lo relativo a la identificación de las calificaciones incluye la coordinación y el desarrollo de políticas, mecanismos e instituciones que:

- a) mantengan sistemas de información sobre el mercado de trabajo en diálogo con los interlocutores sociales;
- b) realicen investigaciones periódicas sobre el mercado de trabajo y establezcan sistemas para realizar proyecciones;
- c) efectúen proyecciones cuantitativas y encuestas en las empresas relativas a las calificaciones de la fuerza de trabajo, y obtengan datos administrativos, en particular, de las instituciones de capacitación y los servicios de empleo;

- d) reúnan datos cualitativos de la economía formal y de la informal mediante, por ejemplo, asociaciones empresariales locales, sindicatos, organizaciones de empleadores, reuniones de partes interesadas y mecanismos de retroinformación entre empleadores e instructores locales;
- e) estimulen la cooperación y la creación de redes entre las instituciones educativas y las empresas;
- f) tengan en cuenta las tendencias macroeconómicas, tecnológicas y demográficas;
- g) verifiquen y aseguren, en consulta con los interlocutores sociales, que los programas de formación estén actualizados en lo que atañe a satisfacer las necesidades cuantitativas y cualitativas actuales y futuras de competencias profesionales, y que utilicen esa información para vigilar el desempeño y fijar los objetivos de las instituciones de capacitación;
- h) elaboren perfiles de empleo utilizables como base para los planes de formación y rápidamente adaptables a las cambiantes necesidades de la industria, e
- i) concierten arreglos de colaboración para el acopio y análisis de datos en el marco de alianzas de integración regional.

44. La contribución de los *interlocutores sociales* a las proyecciones de las necesidades de competencias incluye, aunque no exclusivamente:

- a) recurrir a organismos sectoriales, instituciones bipartitas y tripartitas, redes locales de empresas y organizaciones de trabajadores, así como instituciones de capacitación, para facilitar un proceso constante de actualización de la información sobre las necesidades de competencias;
- b) analizar las consecuencias de las nuevas tecnologías en las necesidades futuras de competencias;
- c) señalar las necesidades de competencias y los perfiles de empleo mediante intercambios entre empresas e instituciones de enseñanza;
- d) ayudar a evaluar nuevas oportunidades para los trabajadores cuyas competencias puedan verse afectadas por el cambio, y
- e) participar en el diálogo social en las empresas y a escala sectorial, a fin de intercambiar información sobre proyecciones económicas y manifestar las necesidades de capacitación y las aspiraciones de los empleadores y los trabajadores.

45. La *OIT puede ayudar* a sus Estados Miembros mediante:

- a) el intercambio de modelos de enfoques válidos y eficaces en relación con los costos destinados a realizar proyecciones de las necesidades de competencias de los diferentes países;
- b) la asistencia a los países, especialmente a los países en desarrollo, para que establezcan y mejoren los sistemas de información sobre el mercado de trabajo y los servicios de empleo, y
- c) el desarrollo de la capacidad nacional de investigación en materia de disponibilidad de competencias y dinámica de la demanda, y el fomento de la cooperación internacional a ese respecto.

Vínculos entre la educación, el desarrollo de las competencias profesionales, la incorporación al mercado de trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida

46. Los niveles de educación y desarrollo de las competencias varían entre los distintos países, que consiguientemente afrontan diferentes desafíos para desarrollar métodos de enseñanza coherentes que vinculen la educación básica, secundaria y superior, la formación profesional, la incorporación al mercado de trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida. Asegurar la calidad de la educación y las competencias básicas (véase 6, *b*)) para todos debería ser una prioridad absoluta para los gobiernos. Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían tratar de elaborar un marco nacional de calificaciones integrado a fin de facilitar los métodos de aprendizaje para todos los trabajadores a lo largo de su vida laboral, que habrán de prever la evolución horizontal y vertical.

47. La transición entre la etapa de aprendizaje y la incorporación al mercado de trabajo se ve facilitada por el asesoramiento y la orientación en materia de desarrollo profesional, el reconocimiento del aprendizaje previo, la inclusión del espíritu empresarial en el contexto de la capacitación, y la previsión de las necesidades reales de competencias, así como la amplia difusión del análisis de datos relativos al mercado de trabajo. Esas medidas son particularmente importantes para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y otros grupos destinatarios. En muchos países, el aumento de las tasas de educación secundaria y terciaria no se ha traducido, para una proporción considerable de jóvenes, en un mayor índice de empleo en trabajos de elevada productividad porque podrían carecer de competencias que respondan a las necesidades del mercado de trabajo. Esas medidas no deberían aplicarse de forma aislada, sino que deberían formar parte de los programas nacionales de desarrollo, que hacen hincapié en el desarrollo de las competencias y el crecimiento del empleo.

48. Con frecuencia se requieren mecanismos de apoyo especiales para facilitar la participación de las *mujeres* en todas las etapas del desarrollo de las competencias, incluidas la asistencia a la escuela primaria y secundaria, las posibilidades de capacitación profesional académica y el aprendizaje basado en las competencias, la participación en actividades de capacitación en el lugar de trabajo y las oportunidades de reconversión profesional al reincorporarse al mundo del trabajo. Desde una perspectiva del ciclo de vida, la equiparación entre los sexos y el mejoramiento del trabajo productivo y decente para las mujeres plantean obstáculos en cada etapa del proceso de aprendizaje. Tanto en la promoción de la formación general como en los programas dirigidos específicamente a las mujeres es preciso prestar atención a las cuestiones de género, con miras a conciliar las responsabilidades del trabajo y la vida familiar, evitar la discriminación y reconocer el valor de las aptitudes adquiridas en el marco de las responsabilidades familiares.

49. Es necesario promover una *coordinación reforzada* en diferentes niveles, a fin de allanar la transición entre la educación, la capacitación, el aprendizaje permanente y el empleo. Entre esas medidas de coordinación también debería fraguar la consulta con los interlocutores sociales:

- a) en el *ámbito nacional*, las plataformas de coordinación interministerial son esenciales para adoptar medidas armonizadas y coordinar los programas de educación y desarrollo de las competencias ofrecidos por los diferentes ministerios de un país. La coordinación entre los ministerios de educación y trabajo, así como los de ciencia y tecnología y otros ministerios competentes, es fundamental para facilitar la transición sin obstáculos desde las etapas iniciales de la educación y la capacitación hasta el aprendizaje permanente, al igual que la coordinación con los organismos económicos para que contribuyan a la identificación y previsión de las necesidades de competencias;
- b) la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, cuando proceda, también es fundamental. En este contexto, los desafíos consisten en mantener un equilibrio entre las autoridades descentralizadas a fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo local y la garantía de calidad y las normas, de forma tal que las calificaciones obtengan el reconocimiento nacional, así como en estructurar sistemas de incentivos eficaces para la formación;
- c) en el *ámbito local*, la coordinación y la cooperación entre las municipalidades, las empresas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones de capacitación pueden contribuir considerablemente a adaptar la capacitación a las necesidades del mercado de trabajo local. Esa coordinación es igualmente esencial para incorporar el desarrollo de las competencias en estrategias de desarrollo local más amplias y a largo plazo;
- d) en el *ámbito regional*, debería establecerse la coordinación entre los países y entre las organizaciones profesionales y otros organismos pertinentes conexos a fin de reconocer las competencias; ese reconocimiento puede promover la movilidad entre los países de la región. La compatibilidad regional de los marcos nacionales es un aspecto al que se debe prestar atención, y
- e) en el *plano internacional*, la colaboración entre los organismos internacionales es importante para prestar una asistencia coherente y eficaz a los países en desarrollo a fin de que alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente el que está relacionado con la educación (Objetivo 2).

50. Los *mecanismos de coordinación* que se han revelado eficaces en algunos países incluyen:

- a) los organismos nacionales de coordinación interministerial;
- b) los organismos de base sectorial en los que participan representantes de empleadores y de trabajadores, asociaciones empresariales e instituciones de enseñanza e investigación especializadas para el intercambio de información relativa a la demanda de competencias y la calidad de la formación, con miras a mejorar la planificación y el suministro de la capacitación;
- c) la colaboración entre empresas e instituciones de enseñanza e investigación, en particular para satisfacer la demanda de competencias y fomentar la innovación en los sectores emergentes de alto valor añadido;

- d) un marco nacional de calificaciones como plataforma para el diálogo entre educadores, capacitadores, gobiernos, empleadores y trabajadores, para lograr que el desarrollo de las competencias responda mejor a las cambiantes necesidades, vincular la educación inicial y continua y el aprendizaje permanente, y garantizar el amplio reconocimiento y la transferibilidad de las calificaciones, y
- e) los mecanismos de coordinación ministerial entre los países, en el contexto de la integración regional, dedicados a promover el reconocimiento de las calificaciones y la movilidad de la mano de obra.

51. Teniendo en cuenta la importancia de los mecanismos y los procesos, su eficacia se debería *evaluar en función de los resultados*. El establecimiento de indicadores cualitativos y cuantitativos destinados a evaluar la consecución de los objetivos en materia de educación y capacitación, en consonancia con el Programa de Trabajo Decente, es apropiado para llegar a una comprensión común de los logros, las deficiencias y las enseñanzas extraídas.

52. Los *gobiernos* tienen una responsabilidad primordial en lo que respecta a:

- a) asegurar el acceso universal a la educación y las competencias básicas de buena calidad;
- b) establecer marcos nacionales e interregionales de calificaciones, en consulta con los interlocutores sociales;
- c) forjar una base de entendimiento común con los interlocutores sociales acerca de los medios para promover la inversión en el desarrollo de calificaciones transferibles que faciliten la transición desde la escuela al trabajo, y de ocupaciones y sectores en declive a otros más dinámicos;
- d) alentar a las instituciones de capacitación profesional y educación superior a reconocer el aprendizaje previo y la experiencia como antecedentes que faciliten el acceso a la educación profesional y superior y al empleo, y
- e) establecer comités nacionales, regionales y sectoriales tripartitos para hacer un seguimiento de la aplicación coordinada de los sistemas de capacitación, con miras a lograr resultados de calidad superior.

53. Los *interlocutores sociales* tienen una responsabilidad particularmente importante en lo que se refiere a:

- a) coordinar mecanismos orientados a asegurar la transición sin obstáculos de la enseñanza a la capacitación profesional, y de ésta al mundo del trabajo;
- b) proporcionar oportunidades de aprendizaje en el lugar de trabajo y aprovecharlas para facilitar una transición sin obstáculos de la escuela al trabajo, y de los sectores en declive a los sectores emergentes;
- c) apoyar y facilitar el aprendizaje permanente, incluido mediante acuerdos de negociación colectiva;
- d) fomentar las alianzas entre instituciones públicas y privadas para compartir los gastos de inversión en la esfera de la investigación y el desarrollo, y
- e) identificar, en cooperación con los gobiernos, fuentes de financiamiento sostenible y a largo plazo de actividades de aprendizaje continuo.

54. La *OIT* puede asistir a los Estados Miembros en lo que respecta a:

- a)* estudiar sistemas innovadores para fomentar la inversión en competencias profesionales generales y transferibles y consultar con los gobiernos y los interlocutores sociales su posible adaptación a las circunstancias específicas de cada país;
- b)* facilitar la colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas para consolidar la fuerza de su carácter tripartito con miras a asegurar la prestación coherente de asistencia para el desarrollo en el ámbito nacional, en particular con arreglo al marco «Unidos en la Acción» para la coordinación interorganismos;
- c)* facilitar la colaboración con otros organismos internacionales que se ocupen del desarrollo de las competencias, la educación y el aprendizaje permanente, y
- d)* fortalecer los vínculos entre las sedes de los organismos mediante investigaciones, evaluaciones de efectos y desarrollo conjuntos de medios aprovechando los puntos fuertes individuales de las organizaciones de las Naciones Unidas.

Desarrollo de competencias para la inclusión social de los grupos destinatarios

55. El acceso a la enseñanza y la capacitación es de suma importancia para las personas desfavorecidas de la sociedad y para ayudarlas a salir del círculo vicioso de pocas calificaciones, baja productividad y empleo poco remunerado. Es importante reconocer que algunas de ellas están expuestas a múltiples circunstancias desfavorables que plantean desafíos particulares. Por consiguiente, es fundamental eliminar los obstáculos al acceso a la capacitación y la educación y abordar sus necesidades específicas para alcanzar la inclusión y la justicia social. Las políticas destinadas a hacer frente a la discriminación en el mercado de trabajo deberían ser parte integrante de una estrategia eficaz de desarrollo de competencias profesionales.

56. Las infraestructuras de educación y formación son particularmente escasas en las *zonas rurales*, de modo que en ellas el problema del acceso a la educación y formación es más agudo. En esas zonas, el triple objetivo es ampliar las infraestructuras y las oportunidades de desarrollo de competencias profesionales, crear más empleo y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de la educación y la formación. También es sumamente importante promover actitudes positivas respecto del desarrollo de las competencias profesionales en las zonas rurales.

57. La ampliación del alcance de las instituciones nacionales de formación a las zonas rurales debería combinarse con planteamientos innovadores, tales como:

- a)* capacitación de base comunitaria, en que ésta se imparte en consonancia con las oportunidades económicas y de empleo de las áreas locales;
- b)* aprendizaje a distancia utilizando las tecnologías de la información y comunicación (TIC);
- c)* formación itinerante, con la cual se acerca la formación al usuario;
- d)* énfasis en la creación de cooperativas para el desarrollo de capacitación técnica y empresarial, y

- e) métodos que utilizan mano de obra abundante para mejorar las infraestructuras rurales de capacitación en las esferas de la construcción, el mantenimiento y la adjudicación pública.

58. Un sistema de capacitación diversificado constituye un mecanismo para ayudar a los trabajadores rurales a que adquieran y perfeccionen conocimientos tecnológicos; se integren en cadenas de valor mundiales y satisfagan las necesidades de los mercados locales; mejoren la capacidad empresarial, la productividad agrícola y el acceso a los mercados, y desarrollen actividades no agrícolas que puedan complementar sus ingresos.

59. Las iniciativas para fomentar el desarrollo de competencias profesionales en las economías rurales deben integrarse en esfuerzos generales encaminados a facilitar el acceso de los trabajadores rurales a regímenes de seguridad social y a hacer realidad sus derechos. Al fomentar el desarrollo de las competencias profesionales, se contribuye a mejorar la economía local y las cadenas de valor de productos específicos, que a su vez generan la demanda de perfeccionamiento de las competencias.

60. En la *economía informal*, el desarrollo de competencias profesionales puede contribuir a aumentar la productividad y a mejorar las condiciones laborales, y al mismo tiempo puede ayudar a los trabajadores a abordar los desafíos de la economía informal, tal como se acordó en las Conclusiones acerca del desarrollo de recursos humanos (OIT, 2000). Se pueden utilizar diversas estrategias para desarrollar competencias profesionales a este efecto:

- a) *prestación de servicios de formación y capacitación diversificados*, que abarcan desde la alfabetización y la enseñanza básica de recuperación hasta las competencias técnicas y profesionales y la capacidad de gestión y empresarial;
- b) un *enfoque modular* de la capacitación, que divide la formación a largo plazo en una serie de cursos de corta duración, mejora el acceso a aquella para los que no pueden permitirse recibir formación dilatada en el tiempo y costosa. Este plan ayuda a las personas a adquirir conocimientos con arreglo a sus posibilidades y sus necesidades;
- c) el *reconocimiento de las competencias* adquiridas en el trabajo en la economía informal respalda la integración de los trabajadores en la economía formal, y
- d) el costo de participar en actividades de formación no puede subestimarse. Deberían examinarse mecanismos innovadores para proveer a su financiamiento, habida cuenta de que muchos trabajadores de la economía informal difícilmente podían contribuir directamente a los costos.

61. El fortalecimiento de la base de competencias profesionales de la economía informal forma parte del esfuerzo de desarrollo global destinado a mejorar las condiciones actuales y a facilitar la formalización de las actividades informales. La protección social y la atención de salud, el respeto de los derechos de los trabajadores, un marco normativo eficaz para las empresas y los vínculos entre las empresas de la economía formal e informal también contribuyen a los procesos de formalización.

62. El desarrollo de competencias es un medio básico para posibilitar la transición armoniosa de los *jóvenes* de la escuela al trabajo. Muchos jóvenes luchan por encontrar un empleo productivo debido a la escasa demanda o a la falta de reconocimiento de las competencias que han adquirido, así como a la falta de oportunidades de formación.

63. Para que las mujeres y los hombres jóvenes se incorporen al mercado de trabajo se ha de adoptar un enfoque global que abarque el suministro de una formación pertinente y de calidad, la posibilidad de obtener información sobre el mercado de trabajo y la existencia de servicios de orientación profesional y empleo. La mejora de la educación básica y de las competencias fundamentales es especialmente importante para que los jóvenes puedan participar en el aprendizaje permanente e incorporarse al mercado de trabajo. También es importante que los adultos que no cursaron la educación básica ni adquirieron las competencias profesionales fundamentales tengan la oportunidad de hacerlo.

64. Las distintas formas de pasantía y aprendizaje en el trabajo son un medio eficaz para tender puentes entre la escuela y el mundo del trabajo a fin de permitir que los jóvenes adquieran experiencia laboral y formación técnica y profesional. Ello contribuye a superar el inconveniente de su falta de experiencia laboral cuando tratan de encontrar el primer empleo.

65. Conviene seguir estudiando los programas especiales e innovadores para atender las necesidades concretas de los grupos de jóvenes desfavorecidos, por ejemplo, brindando a los alumnos desertores una «segunda oportunidad» de adquirir nociones básicas de lectura y escritura y aritmética elemental, elaborando programas especiales encaminados a aumentar la asistencia escolar de las niñas de modo que estén calificadas para la formación laboral, y ofreciendo incentivos a los que se incorporan al mercado de trabajo para que aumenten su potencialmente baja productividad inicial.

66. La formación y el desarrollo de las capacidades facilita una mayor *integración de las personas con discapacidad* en el mercado de trabajo. A pesar de que los talleres protegidos podrían aumentar las competencias y la confianza en sí mismas de esas personas, favoreciendo así la transición al mercado primario de trabajo, siempre que sea posible resulta más adecuado integrarlas en trabajos corrientes. Los incentivos como las desgravaciones fiscales, la reducción de las cotizaciones al seguro social y la prestación de asistencia a la introducción de modificaciones en el lugar de trabajo pueden alentar a las empresas a emplear a personas con discapacidad.

67. La mayor portabilidad de las competencias, favorecida por los marcos de calificación nacionales y/o regionales o internacionales ayuda a los *trabajadores migrantes* a encontrar un empleo acorde con sus competencias y experiencia. Los marcos regionales de calificaciones y la cooperación regional para el reconocimiento mutuo de las calificaciones crean una coyuntura favorable para facilitar la movilidad laboral y la portabilidad de las competencias.

68. Es preciso prestar particular atención a la situación de los trabajadores con relaciones de empleo atípicas, quienes frecuentemente se ven excluidos de los servicios de capacitación profesional y formación en el trabajo.

69. Incumbe a los *gobiernos* la principal responsabilidad, en consulta con los interlocutores sociales, de propiciar la inclusión social y de asegurar que los grupos con necesidades especiales tengan un acceso suficiente a la formación apropiada para encontrar un trabajo productivo y decente. Entre las medidas que convendría adoptar figuran las siguientes:

- a) transmitir las competencias básicas, comprendidas la lectura y escritura y la aritmética elemental, a todos los trabajadores;

- b) incorporar el desarrollo de las competencias en el marco de las inversiones en infraestructura rural, así como en otros mecanismos orientados a mejorar el sector agrícola;
- c) establecer mecanismos interministeriales para dar respuesta a las cuestiones del desarrollo de las competencias en relación con la migración y los trabajadores con relaciones de empleo atípicas;
- d) ofrecer incentivos a los empleadores para que contraten a personas con discapacidades y a personas de otros grupos desfavorecidos, que podrían incluir, por ejemplo, incentivos fiscales, gastos de protección social más bajos y subsidios para adaptar el lugar de trabajo a las necesidades de personas con discapacidades;
- e) identificar y aprovechar las oportunidades para forjar alianzas entre instituciones de los sectores público y privado cuando ello contribuya a satisfacer las necesidades de las empresas y de los trabajadores en lo concerniente al desarrollo de las competencias, y según lo convenido por los interlocutores sociales;
- f) ofrecer a las PYME de la economía formal subsidios de capacitación, como un incentivo adicional para que los trabajadores de la economía informal se incorporen a la economía formal, y
- g) asimismo, orientar la formación en las PYME de la economía informal para proporcionarles una vía hacia el trabajo formal.

70. Los *interlocutores sociales* deberían promover la formación de los grupos destinatarios a través de medidas consistentes en:

- a) favorecer la integración de las personas con necesidades especiales en el mercado de trabajo;
- b) ofrecer diversas oportunidades a los jóvenes para adquirir experiencia laboral, y
- c) estudiar la posibilidad de establecer disposiciones eficaces de financiamiento para superar los obstáculos específicos que dificultan el acceso a la formación inicial y el aprendizaje permanente.

71. La *OIT* puede ayudar a los Estados Miembros del siguiente modo:

- a) realizando investigaciones sobre sistemas eficaces de desarrollo de competencias en la economía informal, que deberían hacer especial hincapié en las mujeres;
- b) en el contexto del Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales (2005), formulando estrategias para impartir formación a los trabajadores migrantes, establecer sistemas regionales de reconocimiento de competencias y promover la migración circular y otras medidas para evitar y contrarrestar la fuga de cerebros;
- c) proponiendo estrategias para la capacitación de los trabajadores con condiciones laborales atípicas y para la integración de las personas con discapacidad en la formación general y programas de promoción del empleo;
- d) documentando y difundiendo buenas prácticas en materia de promoción de la formación y el trabajo decente en beneficio de distintos grupos destinatarios, de modo que se muestre la riqueza de las experiencias de los Estados Miembros;
- e) evaluando las repercusiones de las estrategias nacionales de promoción del empleo de los jóvenes y de las contribuciones de sus elementos de formación, y

- f)* elaborando estrategias para ampliar el acceso a la formación y mejorar su calidad en las zonas rurales de acuerdo con las orientaciones estratégicas de las Conclusiones de la discusión general sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza (CIT, 2008).