

Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, 2008

Informe V

Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo

Quinto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 978-92-319489-5
ISSN 0251-3226

Primera edición 2008

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.

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 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.

Indice

	<i>Página</i>
Resumen analítico.....	v
Siglas y acrónimos	xvii
Capítulo 1. Productividad, empleo, competencias y desarrollo: las cuestiones estratégicas	1
1.1. Para comprender la productividad	1
1.2. Productividad, empleo y desarrollo	3
1.3. Políticas en materia de competencias profesionales para un círculo virtuoso: vinculación de la productividad, el empleo y el desarrollo	10
Capítulo 2. Conexión entre desarrollo de competencias profesionales y crecimiento de la productividad y el empleo en países desarrollados y países en desarrollo	17
2.1. Países de altos ingresos de la OCDE	21
2.2. Países de Europa Central y Oriental y de la Comunidad de Estados Independientes.....	34
2.3. Países en desarrollo de Asia y el Pacífico, América Latina, los Estados árabes y Africa.....	39
2.4. Países menos adelantados	54
Capítulo 3. Competencias profesionales y productividad en el lugar de trabajo y las cadenas de valor.....	63
3.1. La empresa sostenible: competitividad, productividad y desarrollo de competencias	64
3.2. Cadenas de valor y conglomerados de empresas: mejorar la productividad y el empleo mediante el desarrollo de las competencias profesionales	72
3.3. La formación en lugares de trabajo de alto rendimiento	79
3.4. Perfeccionar las competencias y aumentar la productividad en las pequeñas empresas	81
3.5. ¿Qué pueden hacer el Estado y los interlocutores sociales para impulsar la formación y el desarrollo de competencias en las empresas?	87

Capítulo 4. Grupos destinatarios	91
4.1. Comunidades rurales	91
4.2. Jóvenes desfavorecidos.....	101
4.3. Personas con discapacidad	109
4.4. Trabajadores migrantes	116
Capítulo 5. Las políticas en materia de competencias profesionales como motores del desarrollo	127
5.1. Capacidades, tecnología e información: un proceso dinámico	128
5.2. Coordinación de las políticas de desarrollo de competencias con las políticas económicas.....	135
Capítulo 6. Políticas en materia de competencias profesionales y factores mundiales de cambio: la tecnología, el comercio y el cambio climático	147
6.1. Creación de capacidades sociales para compensar el retraso en el terreno tecnológico	148
6.2. Maximizar los beneficios y minimizar los costos del comercio y la inversión	152
6.3. Cambio climático	161
Principales orientaciones de política que se deducen del informe.....	167
Puntos propuestos para el debate	171
Bibliografía	173

Resumen analítico

Introducción

El objetivo principal del presente informe es examinar las posibilidades que los países tienen, desde la perspectiva del trabajo decente, de desarrollar su base de competencias profesionales con el fin de aumentar tanto la cantidad de mano de obra empleada en la economía como su productividad. Cuando los sistemas de educación y de desarrollo de competencias son inadecuados, las economías se mantienen en un círculo vicioso de bajos niveles de educación, de productividad y de ingresos. Por lo tanto, en el informe se analiza la manera en que las estrategias destinadas a aumentar y mejorar la pertinencia de la capacitación laboral, y a lograr que un mayor número de hombres y mujeres tengan acceso a dicha capacitación, pueden al mismo tiempo ayudar a los países a entrar en un círculo virtuoso de incremento de la productividad, el empleo y los ingresos, y de desarrollo.

El desarrollo de las competencias profesionales¹ es de fundamental importancia para el incremento de la productividad. A su vez, la productividad es un factor importante para elevar los niveles de vida y potenciar el crecimiento. Además, hay otros factores que ejercen una influencia decisiva en estos ámbitos, como, por ejemplo, las políticas macroeconómicas que permiten maximizar la oferta de empleo en beneficio de los pobres, los entornos que favorecen un desarrollo empresarial sostenible, el diálogo social y las inversiones fundamentales en los campos de la enseñanza básica, la salud y la infraestructura física.

Contar con sistemas eficaces de desarrollo de las competencias profesionales — que vinculen la educación con la formación técnica, la formación técnica con la incorporación al mercado laboral y la incorporación al mercado laboral con el lugar de trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida — puede ayudar a los países a obtener un crecimiento sostenible de la productividad y a convertir dicho crecimiento en más y mejores empleos. En el presente informe se examinan los desafíos que se plantean a países con distintos niveles de desarrollo y las diferentes opciones de política que éstos tienen. De este examen se espera extraer enseñanzas válidas, para los países menos adelantados y los países en desarrollo y también para los países más industrializados, en lo que respecta a la adecuación de los sistemas de desarrollo de competencias, no sólo a las necesidades actuales de los mercados de trabajo, sino también a las necesidades que habrá en el futuro en función de la evolución de las tecnologías, los mercados, el medio ambiente y las estrategias de desarrollo.

¹ En el presente informe, el concepto de «desarrollo de las competencias profesionales» se entenderá en un sentido amplio, conforme con los términos de las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* (OIT, 2000a, párrafo 5), que abarca la enseñanza básica, la formación inicial y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Antecedentes

En su 295.^a reunión, celebrada en marzo de 2006, el Consejo de Administración incluyó el tema de las Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo en el orden del día de la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Al abordar este tema polifacético, el presente informe trata de aplicar los componentes de las políticas apropiadas en materia de competencias profesionales y empleabilidad enunciadas en las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* adoptadas por la 88.^a reunión de la Conferencia, celebrada en el año 2000 (OIT, 2000a), así como en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (núm. 195), adoptada por la Conferencia en su 92.^a reunión (2004). En dichas discusiones tripartitas se identificaron las políticas, programas e instituciones que pueden contribuir a concretizar la capacidad potencial que el desarrollo de competencias tiene para ampliar las oportunidades de trabajo decente.

El informe también se basa en las conclusiones de investigaciones recogidas en varias publicaciones de la OIT, en las que se analizan los vínculos existentes entre las competencias profesionales, la productividad y el crecimiento económico y del empleo. La cuestión del desarrollo de las competencias profesionales se ha abordado en diversas ediciones del *Informe sobre el Empleo en el Mundo* desde 1999, ya sea directamente o en el contexto de cuestiones más amplias relativas a la política de empleo. En el *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza* se llegaba a la conclusión de que, para la inmensa mayoría de los trabajadores pobres, el simple aumento del volumen de empleo no bastaría para sacarlos de la pobreza, a no ser que el trabajo fuese más productivo. En particular, dicho informe examinaba las condiciones necesarias para que el empleo y la productividad crecieran al unísono, creando un círculo virtuoso de oportunidades de empleo decente y productivo.

Cronología de las discusiones tripartitas y los estudios más recientes sobre desarrollo de las competencias profesionales en relación con la productividad y el empleo para el trabajo decente

1999	<i>Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999: Empleabilidad y mundialización – papel fundamental de la formación</i>
2000	Discusión general de la CIT: <i>Formación y desarrollo de los recursos humanos: Orientación y formación profesionales</i>
2001	<i>Informe sobre el empleo en el mundo 2001: La vida en el trabajo en la economía de la información</i>
2002	Discusión general de la CIT sobre el trabajo decente y la economía informal
2003	Comisión de Empleo y Política Social (ESP) del Consejo de Administración, <i>Programa Global de Empleo</i>
2004	Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)
2005	Discusión general de la CIT: <i>El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente</i>
2005	<i>Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza</i>
2006	Comisión ESP del Consejo de Administración: <i>Aplicación del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo para el trabajo decente: documento destinado a proporcionar una «visión» general</i>
2006	Comisión ESP del Consejo de Administración: <i>Mejora de los conocimientos y las competencias para la empleabilidad</i>
2007	Comisión ESP del Consejo de Administración: <i>Transferibilidad de las calificaciones</i>
2007	Discusión general de la CIT sobre las empresas sostenibles

El presente informe se apoya en los conocimientos recopilados en los debates y publicaciones anteriores, sobre la base de los análisis de la Oficina y las orientaciones de los mandantes (véase en el cuadro adjunto la cronología de este proceso). Por su parte, este informe es una contribución al acervo de conocimientos sobre las competencias profesionales comprendido en el Programa Global de Empleo (PGE) que el Consejo de Administración adoptó en marzo de 2003, y proporciona un marco analítico para promover los componentes relativos al empleo del Programa de Trabajo Decente. Las cuestiones relativas a la productividad y el empleo se destacan en el elemento fundamental núm. 6 del PGE, sobre empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y de las calificaciones, y en el elemento fundamental núm. 2, sobre promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad, la creación de empleo y la mejora de los medios de vida.

La temática del presente informe guarda especial relación con las necesidades en materia de desarrollo de las competencias profesionales señaladas en los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Como instrumento principal para la promoción del trabajo decente a nivel nacional, los PTDP abarcan una serie de prioridades concertadas para la interacción tripartita con la Oficina. En muchos de los actuales PTDP, el desarrollo de las competencias profesionales, la productividad y el empleo figuran entre las prioridades nacionales sobre mejora de la competitividad y aumento de la empleabilidad de los jóvenes y de las oportunidades de trabajo decente para los grupos desfavorecidos.

Objetivos del informe

Concebido para servir como documento de base de la discusión general sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, que se celebrará en la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el presente informe tiene los siguientes objetivos:

- Dar ejemplos prácticos de lo que es un «círculo virtuoso», a partir de la experiencia de los países que han invertido en el desarrollo de competencias profesionales, acelerado el incremento de las inversiones y de la productividad y transformado esos avances en un aumento del ingreso y en la creación de empleos sostenibles.
- Mostrar de qué manera el aprendizaje a lo largo de la vida reduce al mínimo los costos del efecto de desplazamiento provocado por los cambios tecnológicos, al preparar a los trabajadores para encontrar otro empleo.
- Lograr una mayor comprensión de la importancia que tiene la sincronización de las políticas nacionales sobre desarrollo de competencias profesionales con las políticas tecnológica, comercial y medioambiental.
- Respalda los esfuerzos desplegados a nivel nacional e internacional para ampliar la cobertura de una enseñanza básica de buena calidad como derecho humano y base indispensable para la formación profesional, el aprendizaje a lo largo de la vida y la empleabilidad.
- Lograr una mayor concienciación sobre la función que la adquisición de competencias profesionales cumple en el proceso de «formalización» de la economía informal.
- Destacar el papel que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la promoción del desarrollo de las competencias profesionales para mejorar la productividad y garantizar una distribución equitativa de los beneficios derivados del incremento de la productividad.

- Aplicar los instrumentos fundamentales para el desarrollo de las competencias profesionales señalados en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), a fin de sustentar el crecimiento de formas de empleo más productivas.
- Promover discusiones tripartitas que aporten orientaciones a las actividades de la OIT en materia de investigación, apoyo sobre políticas, asociaciones y cooperación técnica en relación con las competencias profesionales necesarias para el cambio tecnológico, el incremento de la productividad y el trabajo decente.

Resumen del informe

La educación, la formación profesional y el aprendizaje a lo largo de la vida favorecen la creación de un círculo virtuoso de mayor productividad, crecimiento del empleo en volumen y calidad, aumento del ingreso y desarrollo en general. En el **capítulo 1** se analiza la función catalizadora que cumple el desarrollo de competencias profesionales, a partir de una explicación sucinta de la noción de productividad, seguida de una visión de conjunto de los vínculos conceptuales y empíricos entre la productividad y el crecimiento del empleo, y, por último, de una descripción detallada de la forma en que la aplicación de una política coherente en materia de desarrollo de competencias profesionales contribuye a los procesos de ajuste en el corto plazo y a la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo.

El incremento de la productividad reduce los costos de producción y eleva la rentabilidad de las inversiones; una parte de esa mayor rentabilidad se convierte en mayores ingresos para los propietarios de las empresas y los inversores, y otra parte se convierte en aumentos salariales. Este círculo virtuoso de productividad y empleo es estimulado también por las inversiones, ya que las empresas reinvierten una parte de los beneficios de la productividad en la innovación de sus productos y procesos, en mejoras de las instalaciones y equipos y en medidas encaminadas a extender sus operaciones hacia nuevos mercados, lo que constituye un acicate suplementario para el aumento de la producción y de la productividad.

La *productividad de los individuos* puede reflejarse en las tasas de empleo, las tasas de salario, la estabilidad del empleo, la satisfacción en el trabajo o la empleabilidad en diversos puestos de trabajo o sectores de producción. Para medir la *productividad de las empresas* se pueden tomar en consideración — además de la producción por trabajador — las partes de mercado conquistadas y los resultados de las exportaciones. Los beneficios que la *sociedad en su conjunto* obtiene de una mayor productividad individual o de una mayor productividad de las empresas pueden ser evidentes, en términos de un aumento de la competitividad y del volumen de empleo, o de la evolución del empleo desde sectores de baja productividad hacia sectores de productividad más elevada.

A largo plazo, la productividad es el principal factor determinante del crecimiento de los ingresos. La aplicación de una estrategia de desarrollo basada en el pago de bajos salarios, en el empleo de una fuerza de trabajo poco calificada y en una baja productividad es insostenible en el largo plazo e incompatible con la reducción de la pobreza. *Las inversiones en la educación y en la adquisición de competencias profesionales ayudan a encaminar las economías hacia actividades con mayor valor añadido y sectores de crecimiento dinámico.*

La experiencia muestra que todos los países que han logrado armonizar las capacidades profesionales con la productividad han orientado esencialmente sus políticas de desarrollo de competencias profesionales hacia tres objetivos:

- i) *Satisfacer la demanda de competencias profesionales en términos de pertinencia y calidad:* para alcanzar un nivel de oferta de competencias profesionales acorde con la demanda, las políticas en materia de competencias profesionales tienen que asegurar la adquisición de competencias útiles, promover el aprendizaje a lo largo de la vida y generar un alto nivel de competencias y un número suficiente de trabajadores calificados. Además, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y al trabajo es indispensable para satisfacer la demanda de servicios de formación profesional por parte de todos los sectores de la sociedad.
- ii) *Mitigar los costos del ajuste:* cuando el trabajo se reorganiza de acuerdo con las nuevas demandas y tecnologías, algunas competencias profesionales se vuelven superfluas. Las facilidades de acceso y el costo asequible de la capacitación en nuevas competencias y ocupaciones ayudan a protegerse contra el desempleo prolongado o el subempleo y a mantener la empleabilidad de los trabajadores y la sostenibilidad de las empresas.
- iii) *Sustentar un proceso de desarrollo dinámico:* en el plano de la economía y la sociedad, las políticas sobre desarrollo de competencias tienen que crear sistemas de capacidades y de conocimientos que impulsen y mantengan un proceso sostenible de desarrollo económico y social. Los dos primeros objetivos — la articulación entre la oferta y la demanda de competencias, y la mitigación de los costos del ajuste — reposan en una perspectiva basada en el mercado laboral y se centran en el desarrollo de competencias como respuesta a los cambios tecnológicos y económicos; en lo esencial, son objetivos a corto y mediano plazos. Por el contrario, el objetivo de desarrollo se focaliza en la función estratégica que cumplen las políticas de educación y formación profesional, como catalizadores y estímulos continuos del cambio tecnológico, de la inversión nacional y extranjera, de la diversificación y de la competitividad.

En el capítulo 1 también se abordan tres temas recurrentes del informe. ***En primer lugar, el desarrollo de las competencias profesionales debe formar parte integrante de las estrategias más amplias de empleo y desarrollo si se quiere que aporte todo su considerable potencial a la productividad general y al crecimiento del empleo.*** El reto planteado a nivel de la política del Estado consiste en concebir y promover mecanismos institucionales que afirmen y mantengan la capacidad de los ministerios, los empleadores, los trabajadores y los institutos de capacitación profesional para *responder eficazmente* a la evolución de las necesidades en materia de competencias y de formación, y también en desempeñar un *papel estratégico e innovador*, facilitando y sustentando los avances tecnológicos, económicos y sociales. Para afrontar este reto se necesitan entidades eficaces de coordinación o mediación en tres niveles:

- la cooperación entre los distintos proveedores de formación profesional, como las escuelas, los institutos de capacitación y las empresas, a fin de establecer cauces de aprendizaje coherentes y complementarios;
- la coordinación entre las entidades que se dedican al desarrollo de las competencias profesionales y las empresas, para articular la oferta y la demanda de competencias, y

- la coordinación entre las políticas sobre desarrollo de competencias y las políticas industriales, de inversión, comerciales, tecnológicas y macroeconómicas, para integrar eficazmente las políticas de desarrollo de competencias en la estrategia nacional de desarrollo y asegurar la coherencia de las políticas. Las instituciones tienen que fomentar la cooperación entre los diferentes ministerios, asegurar un intercambio efectivo de información y prever las necesidades en materia de competencias.

En segundo lugar, el diálogo social y la negociación colectiva pueden suscitar un amplio compromiso con la educación y la formación profesional y la cultura de aprendizaje, fomentar el apoyo a la reforma de los sistemas de formación y proporcionar canales para establecer una comunicación permanente de información entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos. Además de promover el desarrollo de competencias, el diálogo social y la negociación colectiva también pueden contribuir de forma decisiva a asegurar una distribución equitativa y eficiente de los beneficios que conlleva el aumento de la productividad.

En tercer lugar, la igualdad de género es un principio subyacente al trabajo decente. Por lo tanto, las políticas y los programas de formación destinados a mejorar la productividad y la empleabilidad deben garantizar la igualdad de oportunidades, no ser discriminatorios y tener en cuenta las obligaciones derivadas del cuidado de la familia y del hogar. Habida cuenta de la naturaleza fundamental de las cuestiones de género, a lo largo de todo el informe se dan ejemplos de políticas y programas de desarrollo de las competencias profesionales específicamente dirigidos a las mujeres o que incorporan las cuestiones de género. Debe adoptarse un enfoque basado en el ciclo vital para resolver los problemas a los que se enfrentan las mujeres a la hora de acceder a la educación y la formación y de utilizar dicha formación para conseguir un mejor empleo. Ello incluye: mejorar el acceso de las niñas a la enseñanza básica; vencer los obstáculos logísticos, económicos y culturales que impiden que las mujeres jóvenes tengan acceso a programas de aprendizaje laboral, a la educación secundaria y a la formación profesional, sobre todo para emplearse en ocupaciones no tradicionales; tener en cuenta las responsabilidades que asumen las mujeres en relación con el hogar y el cuidado de personas al programar el aprendizaje en el lugar de trabajo y la formación empresarial, y atender las necesidades de formación de las mujeres que se reincorporan al mercado de trabajo y de las mujeres de más edad, que no han tenido las mismas oportunidades de aprendizaje a lo largo de su vida.

En el capítulo 2 se examinan los desafíos en materia de políticas y la experiencia de varios grupos de países con distintos niveles de desarrollo en lo que respecta a la conexión entre el desarrollo de las competencias profesionales y el crecimiento de la productividad y del empleo. El examen de cada uno de los grupos comienza con una breve presentación de los datos disponibles sobre la productividad, el empleo y la educación, que se consideran como las variables de medición más aproximadas de los niveles de competencia profesional.

Un reto fundamental en materia de políticas para los *países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)* consiste en asegurar la pertinencia continua de las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto al principio como en el curso de su carrera profesional. Cuando ello se logra, se reduce al mínimo el riesgo de que se produzcan déficit de competencias profesionales que pudieran restringir el crecimiento de las empresas y poner en peligro la empleabilidad de los trabajadores. A raíz de las transformaciones estructurales y de la intensificación de la competencia, a los trabajadores poco calificados les resulta cada vez más difícil encontrar un empleo productivo. Entre las respuestas de política a estas dificultades

figuran la facilitación del acceso a la capacitación inicial que se imparte a quienes se incorporan a un puesto de trabajo, así como una mayor pertinencia y calidad de dicha capacitación, la ampliación de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida y la utilización de políticas activas del mercado de trabajo para luchar contra las desigualdades y facilitar la reincorporación de los hombres y mujeres de más edad a este mercado. La adaptación continua de los programas de desarrollo de las competencias profesionales es un componente fundamental de la Estrategia para el Empleo de la OCDE (revisada).

La mayoría de los países de *Europa Central y Oriental (ECO)* y de la *Comunidad de Estados Independientes (CEI)* iniciaron su proceso de transformación con una sólida tradición de formación técnica y profesional. Ahora bien, los índices de participación en la educación y la formación han bajado, en parte debido a que una gran parte de la capacitación ofrecida por el sistema de formación profesional se volvió superflua en las condiciones de la transición desde la economía planificada a la economía de mercado. Los esfuerzos realizados por estos países para dar un nuevo empuje a los sistemas de desarrollo de las competencias profesionales han incluido la reestructuración de los sistemas de educación y formación en función de las exigencias de la nueva economía de mercado, la utilización de las instituciones del mercado de trabajo para mitigar los efectos negativos de la reestructuración económica y la promoción de la formación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida para aumentar la adaptabilidad y la movilidad de la fuerza de trabajo.

Una característica importante de los *países en desarrollo* es la existencia simultánea de niveles altos de crecimiento y productividad en algunos sectores y regiones y de una baja productividad y una pobreza persistente en el amplio sector de la economía informal. Para *cubrir el déficit de competencias* de los sectores de crecimiento elevado, es necesario mejorar la coordinación entre los futuros empleadores y los proveedores de servicios de educación y formación, aumentar la oferta de formación pública y fomentar el aprendizaje en el lugar de trabajo. En muchos países, la *contribución de la capacitación profesional al fomento de la «formalización» de la economía informal* comprende las siguientes prioridades: mejorar el acceso a programas de desarrollo de competencias profesionales de calidad que no se limiten a las zonas urbanas de alto crecimiento; combinar la educación compensatoria y los servicios de empleo con la formación técnica; instaurar sistemas de reconocimiento de la formación anterior para que las personas que hayan adquirido competencias en un marco informal tengan acceso a puestos de trabajo en la economía formal, y prestar una atención primordial a la formación empresarial para que ésta promueva y haga posible la formalización de las pequeñas empresas.

Los *países menos adelantados*, principalmente en el África Subsahariana y algunas partes de Asia, y los pequeños países insulares se encuentran en un círculo vicioso de niveles insuficientes de educación y de competencias profesionales, baja productividad y pobreza persistente. En el África Subsahariana, sólo una quinta parte de los niños y niñas en edad escolar está integrada en la enseñanza secundaria. *La prioridad consistente en mejorar la calidad y la accesibilidad de la formación* significa que es necesario centrarse en la reforma de los sistemas de educación y formación de manera que éstos proporcionen las calificaciones y competencias necesarias para impulsar el crecimiento del trabajo decente en la economía formal. En las respuestas de política que se adopten hay que hacer hincapié en ampliar el acceso de los pobres a la formación, modernizar la formación de aprendices y asegurar la pertinencia de la formación profesional impartida por los establecimientos públicos, fortaleciendo la coordinación y las iniciativas

conjuntas con el sector privado e integrando la enseñanza y la formación del sistema escolar con el aprendizaje en la empresa.

En el **capítulo 3** se considera que el desarrollo de las competencias profesionales es uno de los factores cruciales del incremento de la productividad y de la competitividad a nivel de las empresas. Los acuerdos suscritos entre los empleadores y los trabajadores son medios importantes para promover el aprendizaje en el lugar de trabajo y garantizar que la mayor productividad beneficie tanto a los empleadores como a los trabajadores. Las políticas que alientan a las empresas a aumentar la oferta de formación en el lugar de trabajo y a los trabajadores a participar en el aprendizaje a lo largo de la vida, con miras a mejorar el rendimiento y aumentar la cantidad y la calidad del empleo, varían según los tipos de empresa.

Las alianzas interempresariales a nivel de las **cadenas de valor mundiales** relacionadas con las empresas multinacionales abren oportunidades para conseguir economías de escala en las actividades de desarrollo de las competencias profesionales, por ejemplo, en lo que atañe a la reducción de los costos de formación por empresa que se consigue con la repartición solidaria de determinados costos. Un mecanismo que permite ofrecer una formación de gran calidad en el lugar de trabajo, vinculada a las necesidades del sistema de producción, es el de los acuerdos según los cuales la empresa líder de una cadena de valor fija las normas para el desarrollo de las competencias profesionales, elabora el programa de estudios y los materiales docentes y, en algunos casos, ofrece las instalaciones y el personal necesarios para impartir la formación. La experiencia también muestra que la formación en los ámbitos del cumplimiento de las normas del trabajo y de la legislación laboral nacional, la resolución de conflictos y la representación es importante en las cadenas de valor y resulta plenamente compatible con la formación de los trabajadores en los campos técnicos.

Las competencias laborales de la fuerza de trabajo también son una condición fundamental para la creación de **conglomerados**, esto es, de grupos de empresas que obtienen ventajas de rendimiento por su proximidad recíproca. Las competencias especializadas se desarrollan tanto dentro de las empresas como entre éstas, y ofrecen una ventaja competitiva a las empresas que integran un conglomerado. La función proactiva de los gobiernos en el establecimiento de vínculos con las empresas multinacionales con miras al desarrollo de conglomerados y en el apoyo a la cooperación entre las empresas que los integran puede ayudar a estimular la adopción de tecnologías y de programas de perfeccionamiento profesional.

Las empresas que adoptan estrategias basadas en la creación de **lugares de trabajo de alto rendimiento** (en adelante, LTAR) hacen especial hincapié en el desarrollo de las competencias profesionales. La formación y las competencias profesionales son inherentes a toda estrategia de LTAR, y complementan otros elementos, tales como la organización del trabajo, el reparto de los beneficios derivados de la mejora de la productividad, la participación de los trabajadores y el diálogo.

Las **empresas más pequeñas** se enfrentan a desafíos particulares cuando se trata de poder acceder a los servicios de formación y desarrollar las capacidades técnicas y de gestión que necesitan para su crecimiento. El seguimiento de los déficit de competencias profesionales y de las oportunidades empresariales, la oferta de formación concebida específicamente para un sector o conglomerado y la inclusión de las organizaciones empresariales y sindicales en las juntas directivas de las instituciones de formación profesional pueden ayudar a asegurar la pertinencia y la accesibilidad de la formación para las empresas más pequeñas.

El *capítulo 4* se centra en los enfoques de política que permiten que las personas de las comunidades rurales, los jóvenes desfavorecidos, las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes desarrollen todo su potencial en el desempeño más pleno de un trabajo productivo y contribuyan de manera más sustancial al desarrollo económico y social. Dentro de los grupos susceptibles de ser marginados, las mujeres suelen ser más vulnerables que los hombres a la exclusión social.

En el informe de base preparado para la discusión general que la presente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) llevará a cabo sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza (OIT, 2008a), se indican una serie de factores necesarios para aumentar la productividad agrícola y no agrícola, con inclusión de algunos medios eficaces para que las personas de las *comunidades rurales* conozcan los nuevos productos, mercados, tecnologías y técnicas de producción. En el capítulo 4 de dicho informe se examinan tres métodos que pueden ser eficaces para mejorar el acceso a una capacitación profesional adecuada y de calidad en las comunidades rurales, en la perspectiva de mejorar la productividad agrícola o de satisfacer la demanda de mano de obra no agrícola: la mejora de los servicios agrícolas y de extensión rural, la integración de la formación técnica y empresarial en la formación de base comunitaria y la incorporación de la formación sobre métodos de inversión en infraestructuras rurales basados en el uso intensivo de mano de obra.

En los países en desarrollo, las tasas de educación y alfabetización de las niñas y las mujeres de las zonas rurales son las más bajas. Es necesario ampliar el acceso a una enseñanza de mejor calidad para que *los jóvenes* reciban las calificaciones fundamentales que más tarde les permitirán adquirir competencias profesionales o laborales. En el capítulo 4 se examinan distintas maneras de mejorar la formación y los servicios de empleo para los jóvenes desfavorecidos, sobre todo los que son rescatados del trabajo infantil, los que viven en zonas rurales o los miembros de familias que trabajan en la economía informal, a fin de ayudarles a incorporarse al mercado de trabajo formal y a mejorar su empleabilidad a largo plazo.

Las *personas con discapacidad* terminan a menudo por acogerse a programas de asistencia pasiva, de los que perciben prestaciones o pensiones de invalidez en los países en que tales sistemas existen, o dependiendo del sostén familiar o de la caridad en los países que no cuentan con dichos sistemas. Cuatro de cada cinco personas con discapacidad en el mundo viven por debajo del umbral de pobreza; su incapacidad para contribuir al desarrollo nacional constituye una pérdida masiva para la sociedad. Según se plantea en el capítulo 4, cuando la formación en el trabajo y la formación específica impartida en centros especializados están bien concebidas y se acompañan de servicios de empleo adecuados, se convierten en prácticas óptimas que pueden aumentar en gran medida la capacidad de estas personas para conseguir empleos productivos en el mercado de trabajo general.

La *migración laboral* plantea a la vez una serie de desafíos y nuevas oportunidades en lo que respecta a la formación y el despliegue geográfico de la fuerza de trabajo calificada. Cabe mencionar, por ejemplo, la compensación de los déficit de competencias profesionales en los países de destino, el mayor reconocimiento internacional de dichas competencias como medio para ayudar a los trabajadores migrantes a conseguir empleos para los cuales están calificados, y la necesidad de resolver los problemas de desarrollo que se plantean en los países de origen cuando sus trabajadores calificados encuentran trabajo fuera de sus fronteras. Las posibilidades de que la migración de trabajadores contribuya a lograr los objetivos de desarrollo tanto en los países de origen como en los países de destino serán mayores si se facilitan las corrientes de circulación y de retorno, de manera que también los países de origen de los migrantes puedan beneficiarse de las

competencias profesionales adquiridas por éstos en el extranjero. Al respecto, es importante mejorar las prácticas éticas de los servicios de empleo para impedir la explotación de los trabajadores migrantes y reforzar la capacidad de dichos servicios para hacer corresponder las competencias de estos trabajadores con las necesidades del mercado de trabajo local. La concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales en los sectores de la salud y la enseñanza es un medio para evitar que la emigración del personal ocupado en estos servicios de importancia crucial tenga un impacto negativo en los países en desarrollo.

El *capítulo 5* desplaza el análisis a las cuestiones futuras. En los capítulos 2 a 4 se examinan las diferentes clases de dificultades a que se ven confrontados en la actualidad los países, las empresas y determinados grupos sociales en su empeño por ser más productivos y aumentar el empleo. En el capítulo 5, en cambio, se presenta un marco para vincular el desarrollo de las competencias profesionales con los desafíos futuros, mediante la activación y el mantenimiento de un proceso de desarrollo dinámico y la integración del desarrollo de competencias en estrategias nacionales de desarrollo general más amplias.

La utilización adecuada de las políticas de desarrollo de las competencias profesionales para ayudar a activar y mantener un proceso dinámico de crecimiento del empleo ha generado un círculo virtuoso de incremento de la productividad y elevadas tasas de crecimiento, por ejemplo, en países como los «tigres de Asia Oriental» (Hong Kong (China), la República de Corea y Singapur), el «tigre celta» (Irlanda) y Costa Rica. La experiencia de estos países muestra que una estrategia de desarrollo que combine la mejora tecnológica con inversiones en sectores no tradicionales de mayor valor añadido (diversificación) contribuye a que el incremento de la productividad se acompañe de un crecimiento del empleo.

Esta estrategia se apoya en un amplio acceso a la enseñanza general y a la adquisición de competencias profesionales como base de las capacidades sociales para innovar, transferir y absorber nuevas tecnologías, diversificar la estructura de la producción con actividades de mayor valor añadido y atraer inversiones nacionales y extranjeras hacia sectores con un alto coeficiente de conocimientos. Asimismo, exige que se recopilen, actualicen y difundan datos sobre las necesidades actuales y futuras en materia de competencias profesionales y que esta información se traduzca en una oferta oportuna de calificaciones y competencias profesionales y empresariales.

La coordinación del desarrollo de las competencias profesionales con la adopción de nuevas tecnologías y la diversificación hacia nuevos sectores industriales puede ser una tarea difícil. Por sí sola, la inversión en capital humano puede redundar en un aumento del número de trabajadores calificados, pero no necesariamente de puestos de trabajo suficientes para estos trabajadores. Por otro lado, si no se cuenta con trabajadores y directivos suficientemente preparados, es poco probable que el simple aumento de la transferencia de tecnología pueda sustentar un incremento de empleo a nivel local. La coordinación interministerial, el diálogo social y los mecanismos de intercambio de información entre los proveedores de formación, los trabajadores y los proveedores de empleo son medios importantes para asegurar una coordinación eficaz. En el capítulo 5 se examinan los mecanismos de coordinación, de gran complejidad y niveles múltiples, que existen en algunas economías dinámicas, como la de Irlanda.

Los marcos nacionales de desarrollo ofrecen a los países la oportunidad de integrar el desarrollo de las competencias profesionales en políticas nacionales de desarrollo más amplias, tales como los planes nacionales de desarrollo, las estrategias destinadas a luchar contra la pobreza y a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y

los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Estos marcos nacionales coherentes también permiten que los ministerios de Trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores inciten a los ministerios competentes (incluidos los de agricultura, educación, desarrollo rural, comercio e industria, y medio ambiente) a tener en cuenta la incidencia del empleo, el potencial de creación de empleo y las repercusiones de sus políticas sobre el desarrollo de las competencias profesionales. Dos instituciones de importancia crucial para lograr un desarrollo de las competencias profesionales eficaz y con visión de futuro son *el diálogo social*, mediante el cual se coordina el proceso de desarrollo de las competencias profesionales con la estrategia nacional de desarrollo, y *los sistemas de previsión de las competencias profesionales y de información sobre el mercado de trabajo*, que posibilitan la identificación temprana de las necesidades en materia de competencias.

Mientras que en el capítulo 5 se analiza la cuestión relativa al papel estratégico que desempeña el desarrollo de competencias profesionales para alcanzar los objetivos de índole económica y social que los países se fijan para sí mismos, en el **capítulo 6** se examina el modo en que las políticas en materia de desarrollo de las competencias profesionales también pueden contribuir a concebir respuestas eficaces para afrontar los cambios de origen externo que inciden en la economía. Se han tomado como ejemplos tres factores mundiales de cambio en la actualidad: *la tecnología, el comercio y el cambio climático*. Para anticipar y gestionar el impacto de los motores mundiales del cambio, es necesario basarse en los tres objetivos de la política de desarrollo de las competencias profesionales, a saber, aprovechar las oportunidades que se presentan haciendo corresponder la demanda y la oferta de nuevas competencias profesionales, facilitar los ajustes y mitigar sus costos para las empresas y los trabajadores que resultan perjudicados por los cambios mundiales, y sostener un proceso dinámico de desarrollo.

Tecnología: Mientras que los países desarrollados siguen empujando los límites tecnológicos, los países en desarrollo tratan de acercarse a ellos. En todo caso, la emulación permite realizar inversiones en sectores no tradicionales y aplicar nuevas tecnologías en un amplio espectro de actividades económicas. Esto significa que las competencias profesionales y la tecnología deben mejorarse de manera simultánea para garantizar la sostenibilidad del crecimiento de la productividad y del desarrollo. En la primera fase del desarrollo tecnológico, es indispensable alcanzar un nivel de instrucción mínimo entre la población. Los avances tecnológicos e industriales requieren una enseñanza secundaria y una formación profesional generalizadas y de gran calidad. Por último, la capacidad para innovar, así como para adoptar tecnologías más complejas y sofisticadas, exige contar con una enseñanza y formación técnica y profesional de nivel superior y, en particular, con competencias especializadas en el campo de la investigación y el desarrollo.

Comercio: La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004, párrafo 275) señaló que: «Todos los países que se han beneficiado de la globalización han invertido significativamente en sus sistemas educativos y de capacitación». La reciente iniciativa de *Ayuda para el Comercio*, concebida para mejorar la preparación para el comercio, debe hacer mayor hincapié en el apoyo a la educación y el desarrollo de las competencias profesionales. Se ha demostrado que el diálogo social es un instrumento eficaz para conciliar las diferencias en cuanto a la forma de maximizar los beneficios y minimizar los costos de una mayor participación en los mercados mundiales. Los sistemas de seguridad social y las políticas activas del mercado de trabajo facilitan la transición hacia nuevos puestos de trabajo, y el aprendizaje a lo largo de la vida también puede considerarse como una forma de seguro contra el desempleo.

Cambio climático: Es necesario conocer mejor la incidencia del cambio climático en el empleo y las competencias profesionales, a fin de que los gobiernos y los interlocutores sociales puedan formular respuestas conjuntas a nivel nacional, sectorial y de empresa. Los esfuerzos de mitigación (encaminados a reducir el calentamiento del planeta) y de adaptación (a los efectos de los cambios climáticos a nivel local) crean nuevas oportunidades de empleo. El desarrollo de las competencias profesionales será una condición necesaria para hacer realidad el potencial de crecimiento del empleo existente en estos ámbitos. Asimismo, será cada vez más necesario ayudar a los trabajadores perjudicados a adquirir nuevas competencias profesionales y a los trabajadores más vulnerables de los países en desarrollo a responder más eficazmente a las consecuencias locales del cambio climático.

El informe concluye con un breve resumen de sus principales orientaciones en materia de políticas, así como con una lista de puntos propuestos para la discusión.

Siglas y acrónimos

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores, de la OIT
ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores, de la OIT
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CEDEAO-ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, Montevideo, Uruguay
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
COOP	Servicio de Cooperativas, de la OIT
CSI	Confederación Sindical Internacional
ECE	Comisión Económica para Europa (de las Naciones Unidas)
ECO	Europa Central y Oriental
EFTP	enseñanza y formación técnica y profesional
EMN	empresa multinacional
EMP/SEED	Programa sobre Intensificación del Empleo Mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (de la OIT)
EMP/SKILLS	Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (de la OIT)
ESP	Comisión de Empleo y Política Social (del Consejo de Administración de la OIT)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	inversión extranjera directa (inversiones extranjeras directas)
IMT	información sobre el mercado de trabajo

IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (de la OIT)
I+D	investigación y desarrollo
KILM	Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (de la OIT)
LTAR	lugar de trabajo de alto rendimiento
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NTA	Agencia Nacional de Formación (National Training Agency, Jamaica)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PMA	países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	paridad del poder adquisitivo
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
SIMT	sistemas de información sobre el mercado de trabajo
SPE	servicios públicos de empleo
SST	seguridad y salud en el trabajo
TI	tecnología de la información
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
TREE	Programa sobre formación para fomentar la autonomía económica rural (de la OIT)
UEMAO-WAEMU	Unión Económica y Monetaria del Africa Occidental
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WISE	«Mejoras del trabajo en las pequeñas empresas» (programa de la OIT)

Capítulo 1

Productividad, empleo, competencias profesionales y desarrollo: las cuestiones estratégicas

1. Este primer capítulo tiene por objeto afirmar el carácter esencial del desarrollo de las competencias profesionales para preservar tanto la productividad como el crecimiento del empleo, a la vez en las economías en desarrollo y en las economías desarrolladas. El desarrollo de las competencias profesionales ¹ es igualmente importante para luchar contra la pobreza y la exclusión y para mantener la competitividad y la empleabilidad. La educación, la formación profesional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida favorecen la creación de un círculo virtuoso de mayor productividad, incremento del empleo y de la calidad de éste, aumento del ingreso y desarrollo en general. En el capítulo 1 se analiza la función catalizadora que cumple el desarrollo de competencias profesionales, a partir de una explicación sucinta de la noción de productividad, seguida de una visión de conjunto de los vínculos conceptuales y empíricos entre la productividad y el crecimiento del empleo, y, por último, de una descripción detallada de la forma en que la aplicación de una política coherente en materia de desarrollo de las competencias profesionales contribuye a los procesos de ajuste en el corto plazo y a la consecución de los objetivos de desarrollo general a largo plazo.

1.1. Para comprender la productividad

2. «La productividad mide la relación entre productos e insumos. La productividad crece cuando se registra un aumento del producto sin que haya habido un crecimiento proporcionalmente igual de los insumos, o cuando se consigue producir algo con menos insumos.» (OIT, 2005a, página 5). Pero la productividad también puede considerarse en términos monetarios. Cuando el precio obtenido por un bien o servicio determinado aumenta sin que haya habido un aumento del costo de los insumos utilizados en su producción, también se entenderá que ha habido un aumento de la productividad (por ejemplo, como ocurre en el caso del aumento del precio mundial de los productos básicos agrícolas o mineros).

¹ En el presente informe, el concepto de «desarrollo de las competencias profesionales» se entenderá en un sentido amplio, en el espíritu de la descripción contenida en las conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 2000 (OIT, 2000a, párrafo 5): «Corresponde a la enseñanza básica garantizar a cada persona el pleno desarrollo de la personalidad humana y de la ciudadanía, así como asentar los cimientos de su empleabilidad. La formación inicial mejora la empleabilidad con la adquisición de calificaciones esenciales para el trabajo, conocimientos complementarios y competencias profesionales centradas en la industria que sean transferibles y faciliten la transición al mundo del trabajo. La educación permanente garantiza que las calificaciones y competencias de la persona se mantengan al día y mejoren en función del cambio laboral, tecnológico y de los requisitos en materia de calificaciones; garantiza el desarrollo personal y de la vida profesional de los trabajadores; conduce a aumentos en la productividad y los ingresos agregados, y mejora la equidad social.»

3. Por otra parte, la productividad se puede medir ya sea con respecto a todos los factores de producción combinados (en cuyo caso se hablará de «productividad total de los factores»), o con respecto a la productividad del trabajo, definida como la producción por unidad de insumo de mano de obra, unidad que se mide a su vez en términos del número de personas empleadas en dicha producción (criterio que se aplicará en el presente informe) o del número de horas trabajadas (OIT, 2005a). Para que el examen de los niveles de productividad alcanzados en todos los países sea provechoso, las cifras brutas del producto interno bruto (PIB) por persona empleada, medido en dólares, han de convertirse en valores comparables sobre la base de la paridad del poder adquisitivo (PPA), la cual toma en cuenta las diferencias observadas entre varios países por lo que se refiere al precio de un conjunto estándar de bienes y servicios ².

4. Las mejoras de productividad también pueden ser entendidas en distintos niveles. La *productividad de los individuos* puede reflejarse en las tasas de empleo, las tasas de salario, la estabilidad del empleo, la satisfacción en el trabajo o la empleabilidad en diversos puestos de trabajo o sectores de producción. Para medir la *productividad de las empresas* se pueden tomar en consideración — además de la producción por trabajador — las partes de mercado conquistadas y los resultados de las exportaciones. Los beneficios que la *sociedad en su conjunto* obtiene de una mayor productividad individual o de una mayor productividad de las empresas pueden ser evidentes, en términos de un aumento de la competitividad y del volumen de empleo, o de la evolución del empleo desde sectores de baja productividad hacia sectores de productividad más elevada.

5. Todo aumento de la productividad, en cualquier nivel, puede atribuirse a diversos factores, como, por ejemplo, la utilización de nuevos bienes de capital, los cambios organizativos o las nuevas competencias profesionales adquiridas en el empleo mismo o fuera de éste. La productividad se ve afectada por factores de orden individual, como la salud, el nivel de instrucción, la formación profesional, las competencias fundamentales y la experiencia; a nivel de la empresa, intervienen factores como la gestión, la inversión en instalaciones y equipo, y la seguridad y la salud en el trabajo; a nivel de país influyen, por ejemplo, las políticas nacionales de apoyo a la actividad macroeconómica y la competitividad, las estrategias de crecimiento económico, las políticas orientadas a asegurar un entorno empresarial sostenible y la inversión pública en infraestructuras y educación.

... una exposición exhaustiva del concepto de productividad requeriría páginas y páginas (como las muchas que se han escrito), ya que, aunque ello no sea de gran ayuda, prácticamente «todo» tiene su importancia. De hecho, un verdadero examen en profundidad de la cuestión exigiría desgranar todos los factores determinantes del crecimiento y el desarrollo. Por ejemplo, la principal fuente del aumento de la productividad son los avances tecnológicos. Estos, a su vez, dependen de la innovación, en la que influyen diversas instituciones, la *calidad del capital humano disponible*, la competitividad de los mercados, los recursos destinados a la investigación y el desarrollo, y la inversión en general. Estos factores, a su vez, dependen de la solidez y la estabilidad de la demanda agregada y, por ende, del marco macroeconómico. La inversión es un motor para la innovación, y viceversa: la innovación estimula la inversión...

² Según los *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM)*, las estimaciones del PIB por trabajador se expresan en dólares de EE.UU. de 1990, habida cuenta de que la PPA de 1990 hizo posible la comparación entre un mayor número de países (OIT, 2007a). En los cálculos futuros podrían tomarse en consideración, por ejemplo, los cambios operados recientemente en los cálculos de la PPA de China y la India.

Los cambios en la organización del trabajo y la producción tienen una notable influencia en la productividad [...] [desde] [...] la aparición del sistema fabril [...] hasta los debates actuales sobre la «economía del conocimiento» y los «sistemas de trabajo de alto rendimiento», que destacan la ***importancia del capital humano y su organización como fuente de incremento de la productividad y de ventaja competitiva***. (OIT, 2005a, página 3; énfasis añadido con cursiva y negrita.)

6. Es importante reconocer que el desarrollo de las competencias profesionales y otras inversiones en capital humano son sólo algunos de los factores necesarios para el incremento de la productividad. Por sí solo, el desarrollo de competencias no basta para elevar la productividad de las empresas o de la economía nacional. Análogamente, los demás factores y políticas son también insuficientes si se aplican al margen del desarrollo de las competencias profesionales. Así, uno de los planteamientos centrales de este informe es el siguiente: si se quiere que el desarrollo de competencias aporte todo su considerable potencial a la productividad general y al crecimiento del empleo, debe formar parte integrante de las estrategias de desarrollo más amplias.

7. Las competencias profesionales son capitales para el ajuste estructural de las economías. A medida que éstas pasan de una situación de relativa dependencia con respecto a la producción agropecuaria a una de predominio de los sectores manufacturero y de servicios, los trabajadores y las empresas se ven obligados a adquirir nuevas competencias en los planos técnico, empresarial y social. La incapacidad para dominar estas nuevas competencias, como consecuencia de una educación básica insuficiente o de la falta de oportunidades, retarda la transferencia de todos los factores de producción desde actividades con escasa agregación de valor hacia actividades con alto valor añadido.

1.2. Productividad, empleo y desarrollo

1.2.1. El círculo virtuoso

8. El incremento de la productividad puede contribuir a aumentar los ingresos y reducir la pobreza, generando así un círculo virtuoso. En efecto, el aumento de la productividad reduce los costos de producción y eleva la rentabilidad de las inversiones; una parte de esa mayor rentabilidad se convierte en ingresos para los propietarios de las empresas y los inversionistas, y otra parte se convierte en aumentos salariales. En tal contexto, es posible que los precios bajen y que al mismo tiempo crezcan el consumo y el empleo, todo lo cual permite que la gente salga de la pobreza. Este círculo virtuoso es estimulado también por las inversiones, ya que las empresas reinvierten una parte de los beneficios de la productividad en la innovación de sus productos y procesos, en mejoras de las instalaciones y equipos y en medidas encaminadas a extender sus operaciones hacia nuevos mercados, lo que constituye un acicate suplementario para el aumento de la producción y de la productividad.

9. A largo plazo, la productividad es el principal factor determinante del crecimiento de los ingresos. Los incrementos de productividad redundan en un aumento del ingreso real de la economía, el cual puede ser distribuido en forma de salarios más altos. La aplicación de una estrategia de desarrollo basada en el pago de bajos salarios y en el empleo de una fuerza de trabajo poco calificada es insostenible en el largo plazo e incompatible con la reducción de la pobreza. *Las inversiones en la educación y en la adquisición de competencias profesionales ayudan a encaminar las economías hacia actividades con mayor valor añadido y sectores de crecimiento dinámico.*

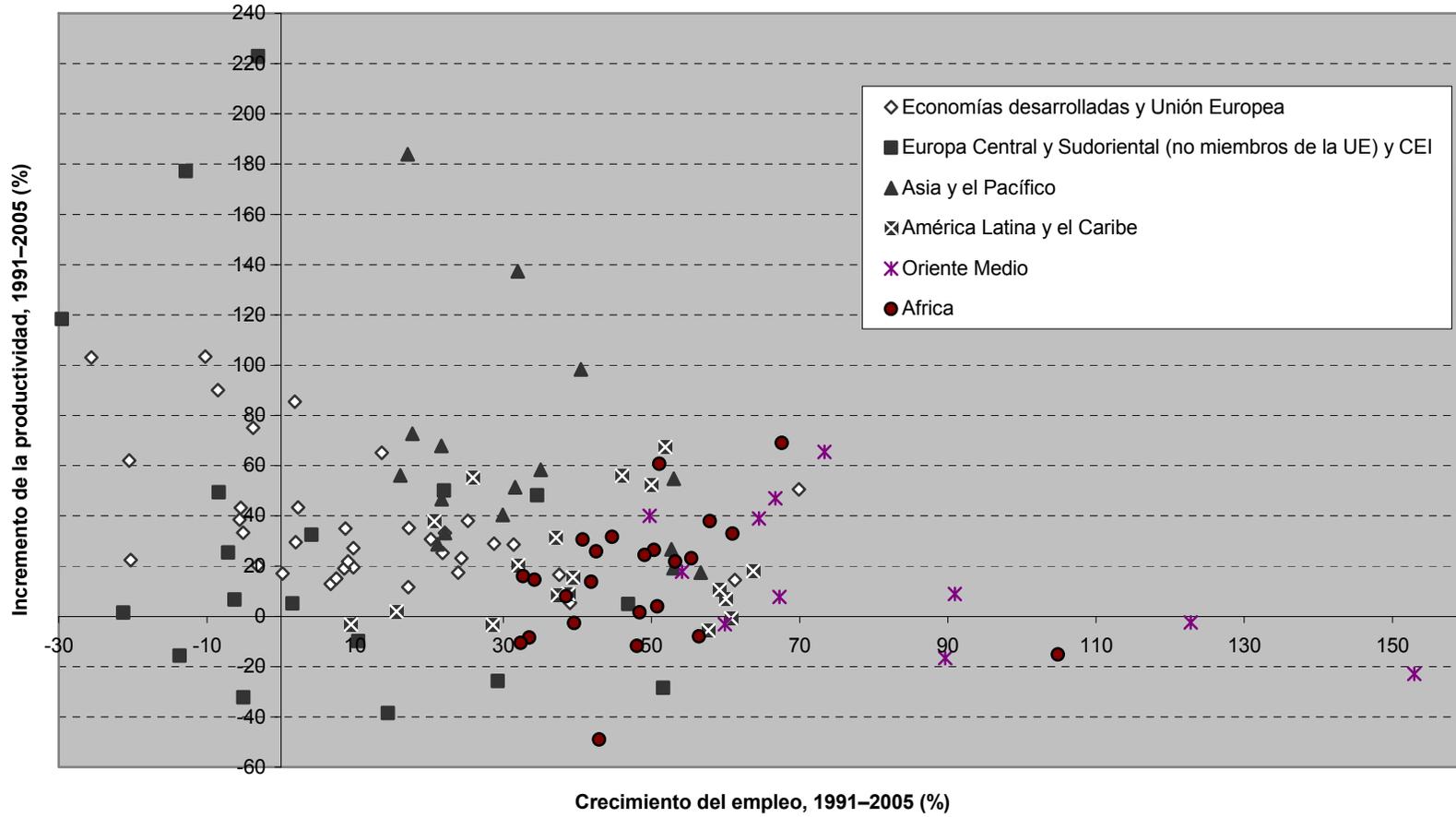
10. A medida que evolucionan las pautas de consumo y de producción, el trabajo se va reorganizando con arreglo a las nuevas demandas y tecnologías. En la práctica, esta reorganización no es instantánea y pocas veces se lleva a cabo sin dificultades. Además, sus efectos sobre las empresas y sobre los trabajadores no son los mismos. En lo que atañe a los trabajadores, por ejemplo, puede darse una gran escasez y por ende de demanda de algunas competencias profesionales, mientras que otras competencias tal vez resulten superfluas. Esta dicotomía fue explicada de forma brillante por Schumpeter, quien describió el proceso de innovación en las economías de mercado con la noción de «destrucción creativa» (Schumpeter, 1942). Dicho esto, la existencia de políticas e instituciones bien concebidas y coherentes puede reforzar la capacidad de adaptación de las personas y las empresas; estas políticas e instituciones incrementan el potencial creativo de la economía al tiempo que reducen y reparten los costos generados por la «destrucción» de las capacidades laborales superfluas. Además, hay algunos factores que reducen el costo de este efecto de desplazamiento. Entre dichos factores figuran los siguientes: el crecimiento económico general; la accesibilidad a la información sobre el mercado de trabajo, y en particular sobre los ámbitos donde se observa un crecimiento o una reducción del empleo; la ausencia de discriminación contra grupos para los cuales la pérdida del empleo podría entrañar condiciones de vida difíciles en el largo plazo; y — de suma importancia para el presente informe — las competencias laborales de los trabajadores, la disponibilidad inmediata y asequibilidad de medios de capacitación profesional sobre las nuevas técnicas y ocupaciones, y la existencia de una base de competencias fundamentales que facilite el aprendizaje a lo largo de la vida.

11. Es importante que tanto las empresas como los trabajadores se beneficien de las mejoras de la productividad. El aumento de la productividad puede capacitar a las empresas para realizar nuevas inversiones y estimular las innovaciones, la diversificación y la expansión hacia nuevos mercados, indispensables para el crecimiento futuro. La elevación de la productividad puede redundar en el aumento del ingreso de los trabajadores, en mejores condiciones laborales y prestaciones, y en la reducción de los horarios de trabajo, todo lo cual puede contribuir a aumentar la satisfacción en el trabajo y la motivación de la fuerza laboral.

12. A nivel de la empresa o a nivel sectorial, el diálogo social y los convenios colectivos permiten que todas las partes compartan los beneficios del aumento de la productividad y consideren diversas opciones a corto y largo plazo (por ejemplo, en relación con las utilidades, los salarios y las nuevas inversiones). A nivel de la economía en su conjunto, las políticas de mercado de trabajo pueden crear un entorno propicio para una distribución justa y eficaz de los beneficios (cuestión que comprende, por ejemplo, aspectos como la política salarial, el salario mínimo, las instituciones de negociación colectiva que fomentan el diálogo social y los mecanismos para el intercambio de información sobre el mercado de trabajo).

13. Los análisis de los mercados de trabajo que la OIT viene haciendo desde hace años ponen de manifiesto que la productividad y el empleo han tendido a crecer al unísono, en particular en Europa y muchas partes de Asia. Como se observa en el gráfico 1.1, los mejores resultados registrados entre 1991 y 2005 en los campos de la productividad y el empleo corresponden a las economías con alto índice de crecimiento de Asia y la Cuenca del Pacífico (por ejemplo, China, la República de Corea y Singapur). En la mayoría de los países industrializados de Europa y América del Norte, la productividad y el empleo crecieron a un ritmo más lento, pero con tasas que en todo caso siguieron siendo positivas. En realidad, al inicio del período en cuestión estos países ya registraban los niveles de productividad más altos del mundo, por lo que el cambio incremental con respecto a esos puntos de partida elevados fue lógicamente más reducido.

Gráfico 1.1. Incremento de la productividad y del empleo, 1991-2005



Fuente: Basado en *Indicadores Claves del Mercado de Trabajo*, quinta edición, 2007 (Ginebra, OIT).

14. Muchos de los países de Europa Central y Oriental han experimentado recientemente un aumento de la productividad, pero sin un crecimiento correlativo del empleo. Los factores que explican esta situación son el proceso de transición desde economías de planificación centralizada hacia economías de mercado, la liberalización de los mercados internos y la reducción de las barreras al comercio internacional y las corrientes de capital.

15. Por el contrario, los países que han logrado tasas de empleo superiores al incremento de la productividad suelen encontrarse en América Latina, entre los Estados árabes y en África. En estas regiones, con algunas excepciones, el crecimiento demográfico dio lugar a un aumento del empleo, pero éste se produjo en gran medida en la economía informal y en otras actividades de baja productividad. La situación en algunos países, incluso entre los Estados árabes, es que el crecimiento se ha concentrado en industrias extractivas con bajo potencial de empleo.

1.2.2. Contrapartidas a corto plazo: una respuesta efectiva y exigente de las políticas públicas

16. Los aumentos de la productividad del trabajo (es decir, el incremento de la producción por trabajador) conseguidos gracias al uso de tecnologías que reducen la utilización de mano de obra se traducen en la creación de puestos de trabajo sólo cuando las empresas interesadas pueden conquistar mayores partes de mercado o cuando la economía puede diversificarse hacia nuevos productos o nuevos mercados. En el proceso general de desarrollo, las presiones competitivas fomentan la inversión, la innovación, el perfeccionamiento de las competencias profesionales y otros factores. Ahora bien, incluso en los casos en que el aumento de la productividad estimula el crecimiento económico y que se produce una expansión general del empleo, la utilización de innovaciones tecnológicas con bajo índice de mano de obra, sumada al crecimiento o el declive relativo de algunos sectores específicos, tiene como consecuencia la pérdida de puestos de trabajo en algunas localidades y sectores de la economía, en perjuicio de trabajadores, empresas y comunidades concretas.

17. La *formación profesional* es un componente vital de toda preparación socialmente responsable para afrontar los cambios provocados por el aumento de la productividad y adaptarse a los mismos, tanto en el plano individual como de la empresa y de la comunidad. El *aprendizaje a lo largo de la vida* es una forma de seguro de desempleo, puesto que reduce el riesgo de que las perspectivas de empleo queden supeditadas al mantenimiento de tecnologías y productos en vías de obsolescencia. La oferta de servicios de capacitación profesional y de colocación para quienes pierdan el empleo debería formar parte del contrato social que consiste en compartir tanto los beneficios como las dificultades inherentes al cambio, y permitiría que las personas ocupadas en los sectores en declive se integren en la fuerza laboral de los sectores en auge. Otros componentes esenciales de la respuesta social son, por ejemplo, los mecanismos de apoyo a los ingresos, las pensiones, las disposiciones de seguridad social relacionadas con el empleo y las políticas de mercado de trabajo concebidas para promover el acceso de las empresas a nuevos recursos de financiación de inversiones, a la información sobre mercados y a otros servicios. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia que tiene la ampliación de las disposiciones de seguridad social. Ahora bien, en última instancia, ni la capacitación profesional ni las disposiciones de seguridad social serán eficaces si no se cuenta con estrategias nacionales para ampliar los mercados, estimular la demanda agregada y fomentar la creación de empleo. El Programa de Trabajo Decente, que comprende la representación y el derecho a opinar, la protección social, la promoción del empleo y la protección de los derechos de los trabajadores, constituye un enfoque justo y eficaz para adaptarse a los cambios económicos y tecnológicos.

1.2.3. Uso de la productividad y el empleo para impulsar el desarrollo

18. Habida cuenta de que el problema que se plantea en muchos países en desarrollo no es la falta de trabajo, sino más bien el predominio de formas de trabajo cuya productividad es insuficiente para generar un ingreso decente, es imperativo desplegar esfuerzos para fomentar, de forma armonizada, tanto el empleo como el incremento de la productividad. Diversas investigaciones han puesto de relieve la importancia que tienen a este respecto la magnitud del mercado, la existencia de un entorno favorable a la promoción de empresas e inversiones viables, la aplicación de políticas de desarrollo favorables a los pobres y con alto coeficiente de empleo, y la movilización en pos de la realización simultánea de los dos grandes objetivos que se señalan a continuación (OIT, 2002; OIT, 2005a; Ghose y otros, 2008):

- en primer lugar, la tasa de crecimiento del empleo asalariado en la ***economía formal*** debe ser superior a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo en la economía en su conjunto, con el fin de lograr que la fuerza laboral se desplace desde la economía informal hacia empleos en la economía formal, más productivos y acordes con el trabajo decente. Esto supone que haya sectores dinámicos y de alto crecimiento, que puedan compensar su retraso por medio del fomento empresarial y del desarrollo de las competencias técnicas y las competencias laborales fundamentales indispensables para utilizar las nuevas tecnologías y tener acceso a nuevos mercados;
- en segundo lugar, hay que aumentar la productividad del trabajo en la ***economía informal*** al objeto de reducir progresivamente el subempleo y la pobreza.

19. El desarrollo de las competencias es fundamental para ambos objetivos. A fin de hacer realidad el primero de ellos, la fuerza de trabajo debe ser «empleable», es decir, debe tener la capacidad de aprender nuevas tecnologías y prácticas laborales, de tomar parte en el diálogo social y de aprovechar las oportunidades de aprendizaje continuo. La enseñanza básica y la enseñanza profesional preparan a los jóvenes para integrarse en el mundo laboral y en el aprendizaje que se desarrolla de forma permanente en el lugar de trabajo. El entorno normativo, la calidad de los proveedores locales de servicios de formación profesional y las estrategias de crecimiento de las empresas deben conjugarse de forma sinérgica para favorecer así la extensión de la formación en el lugar de trabajo. Los servicios de empleo deben compartir la información de que disponen acerca de las ocupaciones y las competencias profesionales que necesita el mercado laboral, y facilitar la transición entre la vida escolar y la vida laboral. Además, cuando se dispone de una fuerza de trabajo más calificada se puede frenar el retroceso del contenido del factor empleo en el crecimiento de la economía formal.

20. Para lograr el segundo objetivo, el acceso a la formación tendrá que extenderse sustancialmente a los sectores de la economía informal y la economía rural, donde encuentran ocupación la mayoría de las personas que viven en condiciones de pobreza, y especialmente las mujeres (véase el recuadro 1.1). Se trata sobre todo de las personas que trabajan por cuenta propia o para microempresas y pequeñas empresas, y de la población dedicada a la agricultura de subsistencia. Por otra parte, hay que optimizar la calidad de la oferta de formación, ampliando los servicios que prestan los sistemas de formación profesional en las zonas insuficientemente atendidas, introduciendo mejoras en los distintos mecanismos de aprendizaje laboral informal y adoptando medidas para ayudar a las pequeñas empresas a modernizar sus competencias técnicas y empresariales.

Recuadro 1.1
Las cuestiones de género en la economía informal

En todos los países se observa una sobrerrepresentación de las mujeres en los puestos de trabajo y las ocupaciones que requieren un menor número de competencias laborales de bajo nivel, que están peor pagados y que ofrecen perspectivas de carrera limitadas. Además, las mujeres constituyen la mayor parte de la fuerza de trabajo de la economía informal en casi todos los países, lo que implica que afrontan situaciones de mayor inseguridad en el empleo y de falta de acceso a la formación, la protección social y otros recursos, y que son comparativamente más vulnerables ante la pobreza y la marginación. Ser mujer, trabajar en la economía informal y ser pobre son tres circunstancias a menudo coincidentes.

Fuente: Carr y Chen, 2004.

21. A largo plazo, el cumplimiento de los compromisos asumidos en los planos nacional y mundial en el sentido de mejorar la educación básica y promover la alfabetización incrementará las posibilidades de acceso a la formación técnica y profesional de un sector más amplio de la población. Sin embargo, en el ínterin habrá que concebir mecanismos innovadores de perfeccionamiento profesional y de reconocimiento de las competencias laborales que poseen quienes ya forman parte de la fuerza de trabajo, incluso si no han tenido una educación básica adecuada. Las estrategias que se adopten para elevar la productividad en la economía informal deben permitir que los trabajadores ocupados en ésta aprovechen la adquisición de nuevas competencias como trampolín para obtener empleos decentes en el sector formal (véase la sección 2.3 del capítulo 2). Este enfoque estratégico del desarrollo de las competencias laborales en el contexto de la economía informal (o «sector informal», como se denominaba hace unos años) fue formulado en las conclusiones de la discusión general sobre formación y desarrollo de los recursos humanos, en 2000:

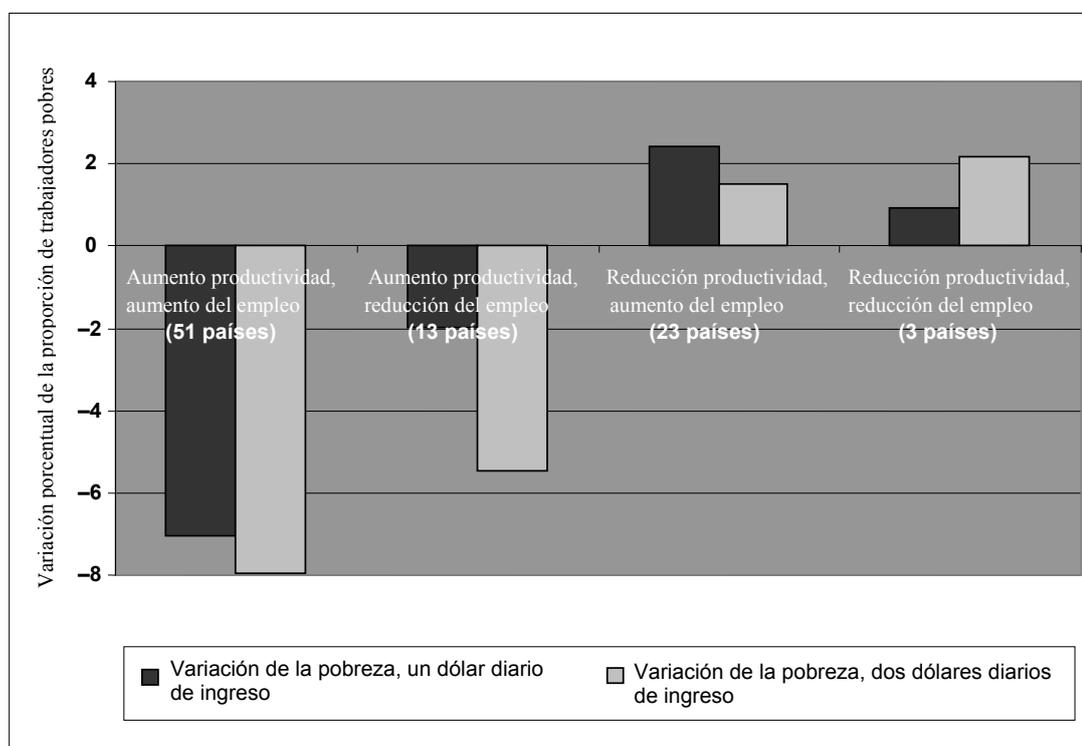
La formación puede ser uno de los instrumentos que, junto con otras medidas, permitirán resolver el problema del sector informal. [...] El trabajo en el sector informal es un trabajo no protegido que se caracteriza principalmente por ingresos bajos y una productividad baja. La función de la formación no es preparar a las personas para el sector informal, mantenerlas en dicho sector, o contribuir a la expansión de este último, sino que, junto con las políticas fiscales, la concesión de créditos, la ampliación del campo de aplicación de la protección social y la legislación del trabajo, la formación debería mejorar el rendimiento de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores para convertir lo que son a menudo actividades marginales y de supervivencia en un trabajo decente plenamente integrado en los cauces principales de la vida económica. La formación previa y las calificaciones adquiridas con el trabajo informal deberían reconocerse, con el fin de ayudar a los trabajadores de este sector a tener acceso al mercado de trabajo formal. Los interlocutores sociales deberían involucrarse plenamente en el desarrollo de estos programas (OIT, 2000a, párrafo 7).

22. Según se desprende de los datos correspondientes al período 1991-2005 (gráfico 1.2), en el grupo de países que aumentaron la productividad y el empleo también se registró la mayor disminución promedio de la pobreza, ya sea definida en el nivel extremo de un dólar de EE.UU. de ingreso diario o del nivel algo menos extremo de dos dólares diarios³. La reducción media de la proporción de trabajadores que viven con menos de dos dólares diarios en los países que aumentaron la productividad y el empleo fue del 8 por ciento en este período de 14 años. En los países donde se registró un

³ Según el *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*, las tasas de reducción de la pobreza fueron más elevadas en los países que incrementaron tanto la productividad como el empleo agrícola (OIT, 2005a). Para conocer un análisis más reciente sobre el empleo agrícola, véase el documento *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, informe para la discusión general, Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 2008 (OIT, 2008a).

aumento de la productividad pero no del empleo, la disminución de la incidencia de la pobreza fue ligeramente menor, ya que alcanzó algo más del 5,5 por ciento. En marcado contraste, la tasa media de la pobreza no bajó en los países que no lograron aumentar la productividad, independientemente de su nivel de crecimiento del empleo.

Gráfico 1.2. Variación media de la pobreza en los países, agrupados por resultados relativos del crecimiento de la productividad y del empleo, 1991-2005



Fuente: *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM)*, quinta edición, 2007 (Ginebra, OIT); Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo, 2007; Working Poor Model, 2007. Quedan excluidos los países de altos ingresos de la OCDE.

23. Hasta hace poco, el empleo no se incluía en el conjunto de objetivos respecto de los cuales se medían los progresos hacia el cumplimiento de las metas internacionales en materia de reducción de la pobreza. Ahora, en cambio, el trabajo decente es más ampliamente reconocido como la principal vía de que la gente dispone para escapar de la pobreza. En efecto, el *empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos* se incluyó en 2007 como meta concreta del Objetivo de Desarrollo del Milenio 1, *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*⁴. En el mismo se establece el compromiso de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de la población mundial que vive con menos de un dólar diario.

24. El aumento de la productividad, medido como tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada, es uno de los cuatro indicadores convenidos cuya utilización se está promoviendo entre los países para evaluar sus avances hacia el cumplimiento de esta meta. Los otros tres indicadores son: la relación empleo-población, la proporción de «empleo vulnerable» (definida como la proporción de trabajadores por cuenta propia y

⁴ La nueva meta, «Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes», fue propuesta a la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Secretario General, durante el 61.º período de sesiones de la AG (2006). Con arreglo al marco general de seguimiento de los ODM, el Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, del que forma parte la OIT, seleccionó los indicadores que se aplicarán a la meta sobre el trabajo decente. Véase la página web en la dirección <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

de trabajadores familiares auxiliares en el empleo total)⁵ y la proporción de trabajadores pobres (es decir, la proporción de personas ocupadas que viven con menos de un dólar de EE.UU. por día, medida en PPA).

1.3. Políticas en materia de competencias profesionales para un círculo virtuoso: vinculación de la productividad, el empleo y el desarrollo

25. El proceso de desarrollo de competencias profesionales favorables a la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo es complejo, y está sometido a la influencia de las políticas y las instituciones. Tanto en el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), como en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), se hace hincapié en el papel de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores y en la importancia del diálogo social para el diseño y la aplicación de políticas y programas de formación que sean adecuados para las circunstancias respectivas de los países.

1.3.1. Objetivos de la política de desarrollo de competencias profesionales

26. Los países tienen condiciones económicas y sociales iniciales muy diferentes, y diferentes niveles de calificaciones y competencias. Los procesos de desarrollo eficaces se forjan a partir de un contrato social basado en objetivos comunes que se orientan a impulsar la actividad económica, ampliar el trabajo decente y elevar los niveles de vida. El diseño, el ordenamiento secuencial y la priorización de las políticas de los países deben ajustarse a sus diferentes niveles de desarrollo. Sin embargo, la experiencia muestra que todos los países que han logrado articular las capacidades profesionales con la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, han focalizado sus políticas de desarrollo de competencias profesionales en los tres objetivos que se describen en los párrafos siguientes.

27. **Objetivo 1: Satisfacer la demanda de competencias profesionales en cuanto a pertinencia y calidad.** Las políticas en materia de competencias profesionales tienen que propiciar el desarrollo de competencias útiles, promover el aprendizaje a lo largo de la vida y generar un alto nivel de competencias y un número suficiente de trabajadores calificados que permita alcanzar un nivel de oferta de competencias profesionales acorde con la demanda. Además, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y al trabajo es indispensable para satisfacer la demanda de servicios de formación profesional por parte de todos los sectores de la sociedad. Las políticas destinadas a satisfacer la demanda de competencias contribuyen a la productividad, la empleabilidad y el trabajo decente, al permitir que:

- ❑ las empresas puedan utilizar con eficacia las tecnologías y aprovechar plenamente los potenciales de productividad;
- ❑ los jóvenes adquieran competencias de empleabilidad que faciliten su transición de la escuela al trabajo y una integración sin problemas en el mercado laboral;
- ❑ los trabajadores desarrollen y mejoren sus competencias laborales, y avancen profesionalmente por una vía de aprendizaje a lo largo de la vida, y que
- ❑ los grupos desfavorecidos de la población tengan acceso a la educación, la formación profesional y el mercado de trabajo.

⁵ Se designa como «trabajadores por cuenta propia» a los trabajadores independientes que no emplean a ninguna otra persona (OIT, 2007a).

28. **Objetivo 2. Mitigar los costos del ajuste.** Las políticas y programas de formación reducen los costos que pesan sobre los trabajadores y las empresas que se ven perjudicados por los cambios tecnológicos o de mercado. Tales cambios, inducidos externamente, pueden llevar a las empresas a ajustar o reducir sus actividades, o incluso al cierre mismo. Los trabajadores corren el riesgo de perder sus puestos de trabajo, y de que sus competencias profesionales queden eventualmente obsoletas. El perfeccionamiento, la recapitación laboral y la readaptación profesional de los trabajadores son elementos esenciales de las políticas activas del mercado de trabajo, y facilitan la reinserción de los trabajadores en el mercado laboral. Las políticas de estímulo a la formación para la reconversión laboral y profesional de los trabajadores y los empresarios, y de preparación para el cambio, son una suerte de seguro contra la pérdida del empleo, reducen el riesgo de desempleo y restablecen la empleabilidad de los trabajadores.

29. **Objetivo 3. Sustentar un proceso de desarrollo dinámico.** En el plano de la economía y la sociedad, las políticas sobre desarrollo de competencias tienen que crear sistemas de capacidades y de conocimientos que impulsen y mantengan un proceso sostenible de desarrollo económico y social. Los dos primeros objetivos arriba descritos (la articulación entre la oferta y la demanda de competencias, y la mitigación de los costos del ajuste) adoptan una perspectiva basada en el mercado de trabajo y se centran en el desarrollo de competencias como respuesta a los cambios tecnológicos y económicos; en lo esencial, son objetivos a corto y mediano plazos. Por el contrario, el objetivo de desarrollo se focaliza en la función estratégica que cumplen las políticas de educación y formación profesional por lo que se refiere al desencadenamiento y el estímulo continuo del cambio tecnológico, de la inversión nacional y extranjera, de la diversificación y de la competitividad.

30. En el gráfico 1.3 se describe a grandes rasgos un marco integrado para el mantenimiento de un proceso dinámico de desarrollo de las competencias, el cual se explica con más detalle en el capítulo 5. Este marco se basa en la creación de capacidades nacionales para responder a los desafíos externos, en la integración de las políticas de desarrollo de competencias profesionales en las estrategias nacionales de desarrollo, y en el fomento de los siguientes tres procesos:

- 1) *Modernización de las tecnologías y diversificación de las actividades económicas* hacia sectores no tradicionales. Cuando la modernización tecnológica se combina con la inversión en sectores no tradicionales (diversificación), se logra el *incremento de la productividad junto con el crecimiento del empleo en un contexto de cambio tecnológico acelerado*. Por una parte, el cambio tecnológico aumenta la productividad en las empresas y las cadenas de valor, y por la otra, la diversificación hacia actividades no tradicionales genera una demanda de mano de obra y crea nuevas oportunidades de empleo.
- 2) *Creación y fortalecimiento de competencias a nivel de las personas y de capacidades a nivel de la sociedad*. Una educación general y unas competencias profesionales lo más extensas posible constituyen el cimiento de las capacidades sociales para innovar, transferir y absorber nuevas tecnologías, fomentar la creatividad y la innovación, diversificar la estructura productiva con la incorporación de actividades de mayor valor añadido, atraer inversiones nacionales y extranjeras con una mayor densidad de conocimientos y sacar provecho de las oportunidades que ofrece la economía globalizada.
- 3) *Recopilación, actualización y difusión de información sobre las necesidades actuales y futuras en materia de competencias, y uso de esta información para suministrar oportunamente calificaciones y competencias laborales y*

empresariales. A lo largo de este proceso de cambio, hay que obtener información y proporcionarla a los responsables de la adopción de decisiones. La información relativa a la adecuación entre la demanda y la oferta de competencias profesionales contribuye a mejorar la eficiencia de los mercados de trabajo. El hecho de disponer de información fidedigna y de fácil acceso sobre las competencias profesionales que serán más necesarias y valoradas en el futuro, así como sobre las competencias que los trabajadores y los jóvenes están adquiriendo en realidad, ayuda a disipar las incertidumbres, lo que a su vez preserva los incentivos y la motivación para invertir en nuevas tecnologías y nuevas calificaciones. La identificación temprana de cuáles serán las competencias más buscadas en tal o cual sector específico en pleno crecimiento resulta esencial para que los empleadores y que los trabajadores adopten decisiones de política y opciones de inversión bien fundamentadas. A nivel nacional, las estrategias de desarrollo y las políticas en materia de competencias profesionales deben enriquecerse con datos desglosados por sexo, lo que permitirá detectar y superar los prejuicios de género en la formación y el empleo.

31. Estos tres procesos deben tener lugar simultáneamente con el fin de establecer un círculo virtuoso y un proceso sostenible de incremento de la productividad, crecimiento del empleo y desarrollo económico y social. La experiencia de los países en la adecuación de las competencias profesionales en función del incremento de la productividad y del empleo se examina en el capítulo 5.

32. Como se observa en el recuadro central del gráfico 1.3, las políticas de desarrollo de las competencias profesionales no se llevan a la práctica de forma aislada, sino que — junto con las políticas sobre tecnología, mercado de trabajo, cuestiones macroeconómicas, comercio y otras materias — forman parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo. Estas estrategias, en las que se reflejan las aspiraciones de la sociedad en su conjunto, constituyen, sobre la base de las normativas e instituciones del mundo laboral, tanto la preparación como la respuesta a los retos y las oportunidades del mundo globalizado (indicados en el recuadro superior del gráfico). Los agentes exteriores del cambio, como el comercio y la inversión, la integración regional, los avances tecnológicos y el cambio climático, conllevan a la vez oportunidades para el crecimiento y dificultades para las actividades económicas existentes. Las competencias laborales de la fuerza de trabajo, el espíritu empresarial y la innovación, y la capacidad para aprender y adaptarse figuran entre las grandes capacidades sociales con mayor incidencia en la competitividad, el incremento de la productividad y el aumento del empleo de cara a estas dificultades y oportunidades. Las tres barras laterales del gráfico representan los procesos críticos (enumerados más arriba) de toda política de desarrollo de las competencias profesionales que tenga por finalidad satisfacer la demanda de competencias profesionales, mitigar los costos del ajuste y mantener la dinámica de los procesos de desarrollo.

1.3.2. Problemas de información y coordinación: El papel de las políticas e instituciones públicas y el diálogo social

33. Sin el respaldo de las políticas y las instituciones del Estado, los mercados son incapaces de traducir de manera eficaz el desarrollo de las competencias en logros de productividad, empleo y desarrollo. Esto se debe a problemas en los campos de la información, los incentivos y la coordinación. Para superarlos, los países han elaborado distintos marcos institucionales coherentes con sus respectivos contextos histórico, político, económico y cultural. El reto planteado a nivel de la política del Estado consiste en concebir y promover mecanismos institucionales que afirmen y mantengan la capacidad de los gobiernos, los empleadores, los trabajadores, los establecimientos de

enseñanza, los institutos de capacitación profesional y las universidades para *responder eficazmente* a la evolución de las necesidades en materia de competencias y de formación, y también en desempeñar un *papel estratégico e innovador*, facilitando y sustentando los avances tecnológicos, económicos y sociales. A continuación se aborda la cuestión del papel que incumbe a las instituciones en lo que atañe a mejorar la información, la coordinación y el diálogo social; en el capítulo 5 se proponen otros análisis y ejemplos al respecto.

Gráfico 1.3. Estrategia de desarrollo de competencias profesionales para la productividad, el empleo y el desarrollo sostenible



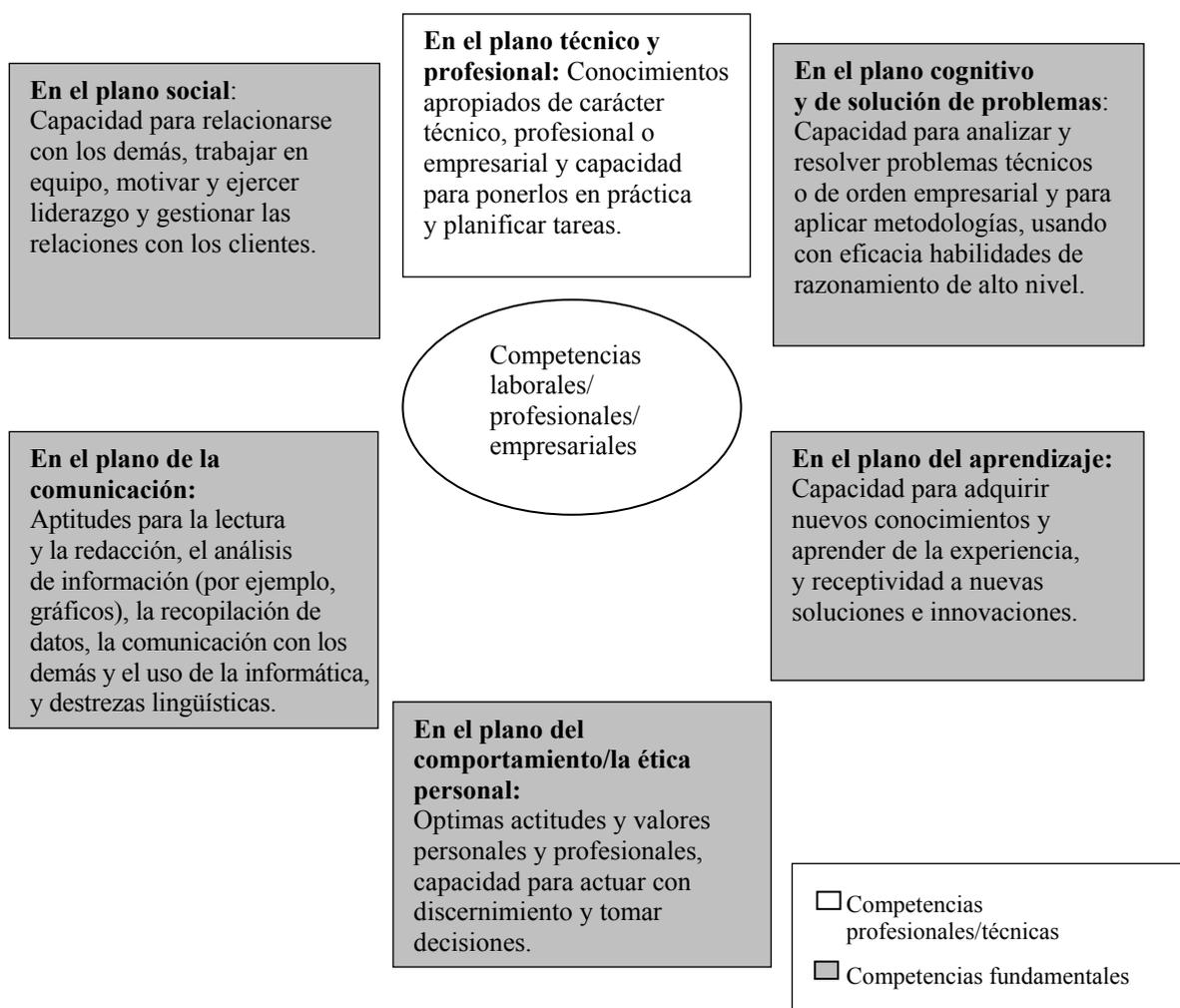
34. Los *problemas en cuanto a la información y los incentivos* se derivan de la incertidumbre en cuanto a las competencias profesionales que necesitan las empresas y a los rendimientos futuros que cabe esperar de las inversiones en formación. Además, cuando una empresa contrata a trabajadores se plantea la dificultad de saber cuáles son realmente las competencias laborales de cada uno o de tener la certeza de que los trabajadores a los que se imparte una formación laboral permanecerán en la empresa el tiempo suficiente para recuperar los costos de dicha formación. Este tipo de problemas desincentivan a los empleadores y los trabajadores que pudieran invertir recursos en la formación. Hacen falta medidas encaminadas a cambiar los mecanismos de incentivo, a fin de alcanzar un nivel eficaz de inversión en la educación y la formación profesional, y asegurar el aprovechamiento efectivo de las competencias que existen en las empresas. Para disipar las incertidumbres y resolver los problemas de incentivo se cuenta con la

ayuda de mecanismos e instituciones como el aprendizaje laboral, los lugares de trabajo de alto rendimiento (LTAR), las entidades públicas homologadas de capacitación y los sistemas de evaluación y certificación.

35. Hay que resolver problemas de coordinación en tres niveles:

- i) Es necesario *promover la cooperación entre los distintos proveedores de formación profesional, como las escuelas, los institutos de capacitación y las empresas*, a fin de establecer cauces de aprendizaje coherentes y complementarios. El aprendizaje es un proceso acumulativo, y las competencias profesionales se logran a través de la adquisición de una combinación de distintas calificaciones y capacidades, por ejemplo, de carácter técnico o fundamental (véase el gráfico 1.4), y de conocimientos tanto explícitos como tácitos (que se definen en el recuadro 1.2). Para ello, es necesario que el aprendizaje se desarrolle en una diversidad de contextos, como las aulas, los lugares de trabajo y las redes sociales o económicas (por ejemplo, las familias, las comunidades, los conglomerados de empresas o las cadenas de valor). Estas diferentes actividades de aprendizaje tienen que coordinarse a nivel de las políticas y las instituciones, a fin de asegurar el desarrollo efectivo de las competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Gráfico 1.4. Calificaciones y capacidades fundamentales y técnicas: definición de las competencias laborales y profesionales



Fuente: OIT, 2007i.

Recuadro 1.2
Conocimiento implícito (tácito) y conocimiento explícito

Las teorías más recientes sobre el conocimiento y el aprendizaje establecen una distinción entre dos formas de conocimiento que tienen propiedades diferentes. Por una parte, los conocimientos sobre datos fácticos, hechos, principios y normas (el saber «algo», o conocimiento «declarativo»), que se pueden articular y codificar. Estas formas explícitas de conocimiento pueden comunicarse fácilmente entre las personas, en un proceso de enseñanza y aprendizaje. En cambio, los conocimientos «de procedimiento» (es decir, el saber «cómo se hace algo») se refieren a la capacidad de las personas para aplicar normas y principios de forma competente en el desempeño de una tarea o trabajo (por ejemplo, tener el conocimiento teórico de cómo se ha de proceder para andar en bicicleta no significa que uno sea capaz de andar en bicicleta sin caerse). Lo que determina las competencias o habilidades de una persona es la combinación de sus conocimientos de procedimiento con sus conocimientos declarativos. Los conocimientos de procedimiento son tácitos, en el sentido de que la persona no es capaz de describir o explicar el «saber hacer» o los procedimientos que pone en práctica. Los conocimientos tácitos están implícitos en las habilidades de las personas, y éstas los aplican de manera inconsciente, pero pueden ser observados por otras personas durante la ejecución de una tarea. Los conocimientos implícitos no pueden enseñarse, y sólo pueden ser adquiridos y «descubiertos» en el marco de un proceso de observación, práctica y experiencia. Esto pone de relieve la importancia del aprendizaje generado por la interacción social en el lugar de trabajo, en el contexto de las tareas que se efectúan en compañía de otras personas profesionalmente competentes, así como en el seno de redes sociales como la familia, la empresa o la comunidad.

Fuente: OIT, 2007i.

- ii) *La coordinación entre el desarrollo de las competencias profesionales y las necesidades de las empresas es indispensable para articular la oferta y la demanda de competencias.* Los intermediarios del mercado de trabajo determinan cuáles son las necesidades en materia de competencias y comunican esta información a los establecimientos de enseñanza, los institutos de capacitación profesional y los sistemas de aprendizaje laboral, en la perspectiva de crear las competencias necesarias. En efecto, los sistemas de información sobre el mercado laboral o los observatorios del mercado de trabajo, por ejemplo, identifican las competencias profesionales necesarias para la economía. Los servicios de empleo, tanto públicos como privados, comunican esta información a los trabajadores, apoyan y encauzan la colocación de éstos en el mercado laboral, prestan servicios de intermediación y contratación, y orientan a los trabajadores en lo relativo a sus opciones de formación y de progresión profesional. Las instituciones habilitadas para evaluar y certificar de forma fidedigna las calificaciones y competencias profesionales de los trabajadores ayudan a las empresas a reconocer más fácilmente las competencias de los trabajadores y verificar si éstas coinciden con la demanda.
- iii) *La coordinación entre las políticas sobre desarrollo de competencias y las políticas industriales, de inversión, comerciales, tecnológicas y macroeconómicas es necesaria para integrar eficazmente las políticas de desarrollo de competencias en la estrategia nacional de desarrollo y asegurar la coherencia de las políticas.* La creación de habilidades, competencias y capacidades en la sociedad es un proceso a largo plazo, en el que no cabe tomar atajos. Por lo tanto, es preciso definir una estrategia previsoras que permita asegurar el suministro oportuno de las competencias que los mercados de trabajo necesitarán en el futuro. Las instituciones tienen que fomentar la cooperación entre los diferentes ministerios, asegurar un intercambio efectivo de información y prever las necesidades en materia de competencias.

36. *El diálogo social y la negociación colectiva a nivel de la empresa, el sector o la economía nacional son instituciones muy eficaces a la hora de crear incentivos para la inversión en competencias profesionales y conocimientos.* Uno y otra pueden ayudar a coordinar el proceso de desarrollo de competencias profesionales y a integrar el desarrollo de competencias en la estrategia nacional de desarrollo. La creación de capacidades para el aprendizaje y la innovación — y para la consiguiente utilización de las calificaciones y competencias — requiere que la sociedad en su conjunto alcance un alto nivel de compromiso, motivación y confianza. El diálogo social y la negociación colectiva pueden crear un clima de confianza entre las instituciones que comparten objetivos comunes, suscitar un amplio compromiso con la educación y la formación profesional y la cultura de aprendizaje, y forjar un consenso en torno al diseño y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo de las competencias profesionales. En particular, el diálogo social puede ser un medio de gran eficacia a la hora de conciliar intereses divergentes y de fomentar el apoyo a la reforma de los sistemas de formación. Por otra parte, el diálogo social favorece la coordinación de las políticas, ya que proporciona canales para establecer una comunicación permanente de información entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos.

37. Además de promover el desarrollo de competencias, el diálogo social y la negociación colectiva también fomentan una distribución equitativa y eficiente de los beneficios que conlleva el aumento de la productividad. *Los beneficios de una mayor productividad deben ser compartidos de manera equitativa entre las empresas, los trabajadores y la sociedad, con el fin de lograr y mantener una dinámica de desarrollo sostenible.*

Capítulo 2

Conexión entre desarrollo de competencias profesionales y crecimiento de la productividad y el empleo en países desarrollados y países en desarrollo

38. Los países con diferentes niveles de desarrollo económico afrontan distintos retos y obstáculos cuando intentan mejorar la calidad y la pertinencia de las competencias profesionales necesarias para fomentar la productividad y el empleo. Los datos presentados en el capítulo 1 muestran una relación positiva entre productividad, empleo y reducción de la pobreza. Este capítulo se centra en la dimensión de las competencias profesionales. Ahora bien, la obtención de nueva información sobre los niveles de competencia profesional tropieza con la falta de datos comparables en el plano internacional. Por consiguiente, se han utilizado como variables de sustitución aproximadas el nivel de educación y la tasa de alfabetización.

39. Las secciones de este capítulo versan sobre las políticas destinadas a superar limitaciones en cuanto a la utilización de las competencias profesionales para fomentar la productividad y el crecimiento del empleo a la vez, ya sea en términos de ampliar el acceso a competencias básicas, profesionales o de nivel superior, o bien, de usarlas en beneficio de las empresas y los trabajadores. En este capítulo se analiza la experiencia de cuatro grupos de países (según la clasificación establecida por el PNUD para el Índice de Desarrollo Humano, que figura en el anexo de este capítulo), a saber:

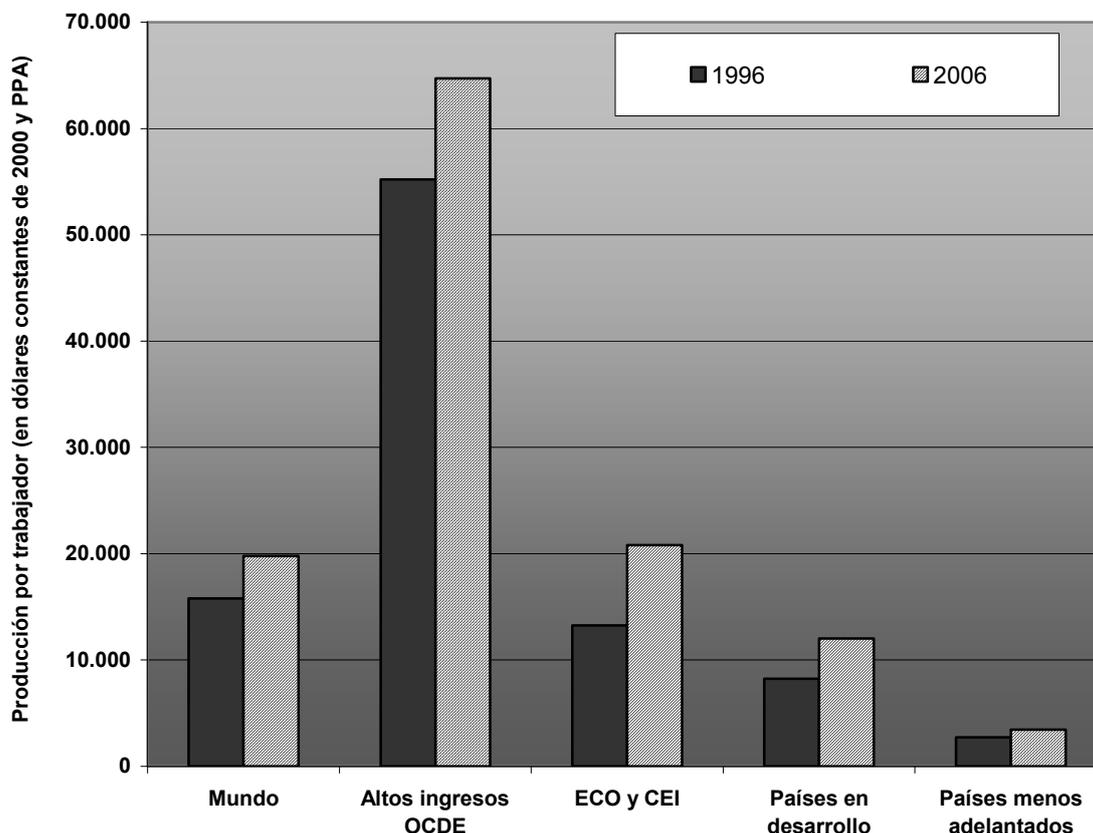
- 1) países de altos ingresos de la OCDE;
- 2) países de Europa Central y Oriental (ECO) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI);
- 3) países en desarrollo, y
- 4) países menos adelantados (PMA).

40. El análisis de cada uno de esos grupos parte de un conciso examen de la información disponible sobre las relaciones entre productividad, empleo y educación en cuanto variables de sustitución de las competencias profesionales (se han utilizado principalmente los últimos datos recopilados por la OIT y publicados en los *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo*, quinta edición, 2007 (OIT, 2007a), y en las *Tendencias Mundiales del Empleo 2008* (OIT, 2008c). Luego, se examinan algunas cuestiones sobre políticas que revisten especial importancia para los países del grupo en cuestión.

41. Una vez contrastados los datos por grupos de países y regiones, se empieza por considerar el grupo del cual es más fácil recabar datos (los países de la OCDE) para explorar con toda facilidad la información fáctica sobre las relaciones entre competencias profesionales, productividad y empleo. En cuanto a los demás grupos, se dispone de datos fiables y comparables respecto de un número menor de países. Esto incide en la elección de las variables y limita el grado de fiabilidad de las conclusiones o las indicaciones generales que se pueden sacar de los datos estadísticos.

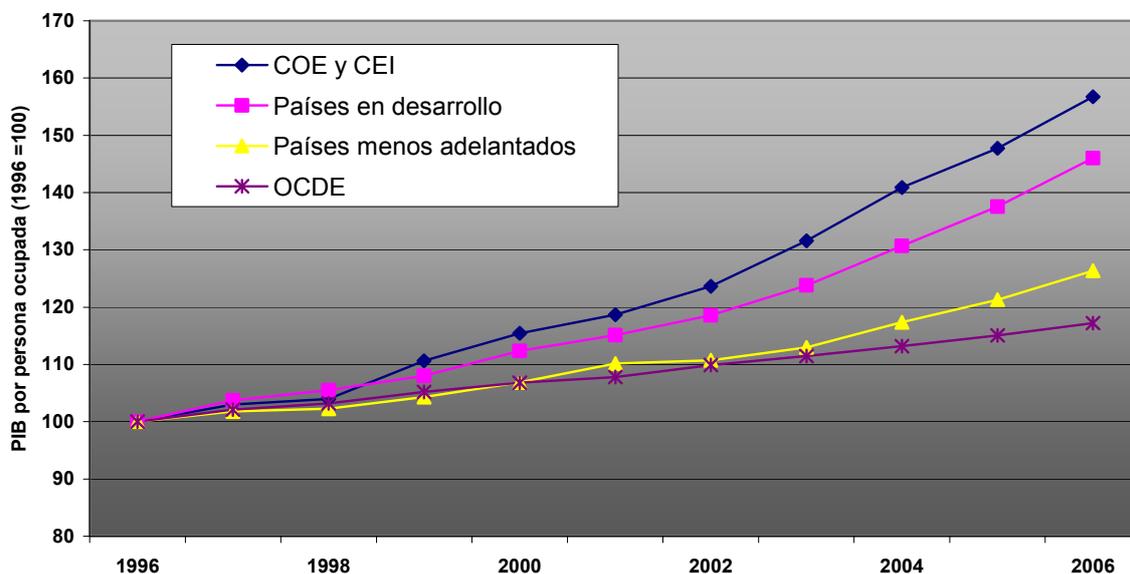
42. En los gráficos 2.1 y 2.2 se contrastan los niveles de productividad y las tendencias de crecimiento por grupos de países. El gráfico 2.1 muestra que, en 2006, la productividad de los países de altos ingresos de la OCDE (medida en dólares constantes y paridad del poder adquisitivo (PPA)) fue cuatro veces superior a la productividad de los países en desarrollo y casi 18 veces mayor que la productividad de los PMA. Ahora bien, en términos de tendencias, la productividad creció más rápido en los países del grupo ECO/CEI y los países en desarrollo.

Gráfico 2.1. Niveles de productividad por grupos de países, 1996 y 2006



Fuente: OIT, 2007a.

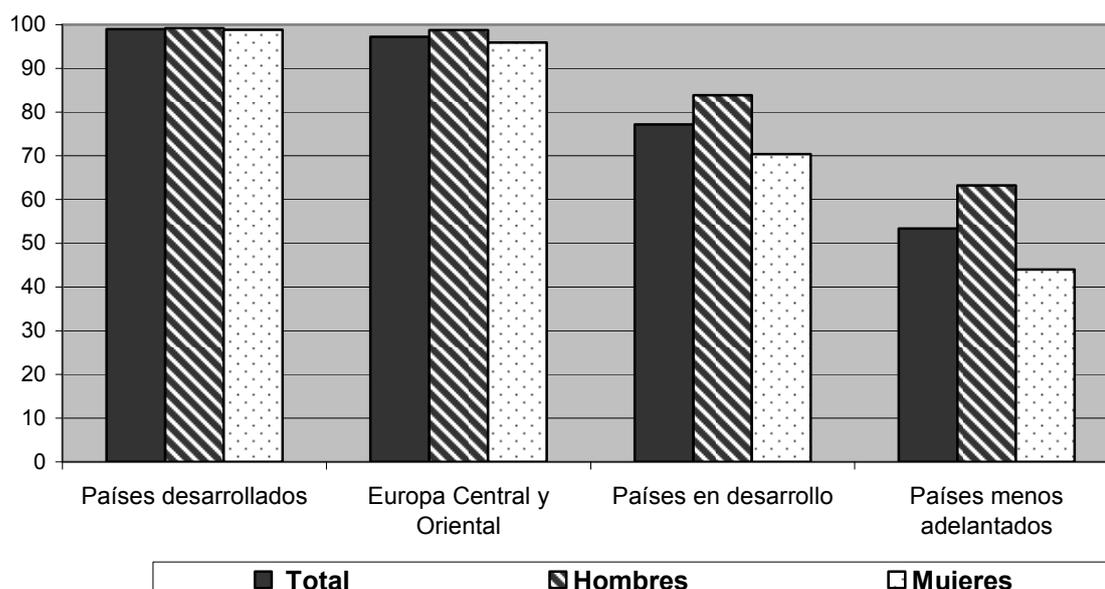
Gráfico 2.2. Tendencias de productividad por grupos de países, 1996-2006



Fuente: OIT, 2007a.

43. El indicador de educación más disponible en todos los países es la tasa de alfabetización, entendida como porcentaje de la población mayor de 15 años que sabe leer y escribir. En el gráfico 2.3 se resumen los datos de la UNESCO sobre tasas medias de alfabetización por grupos de países. La alfabetización es casi universal en los países de ECO y la OCDE. En cambio, en los PMA, sólo la mitad de la población está alfabetizada; además, las tasas de alfabetización de la mujer son aún más bajas, ya que prácticamente seis de cada diez mujeres mayores de 15 años no saben leer ni escribir.

Gráfico 2.3. Tasas medias de alfabetización de la población mayor de 15 años por grupos de países



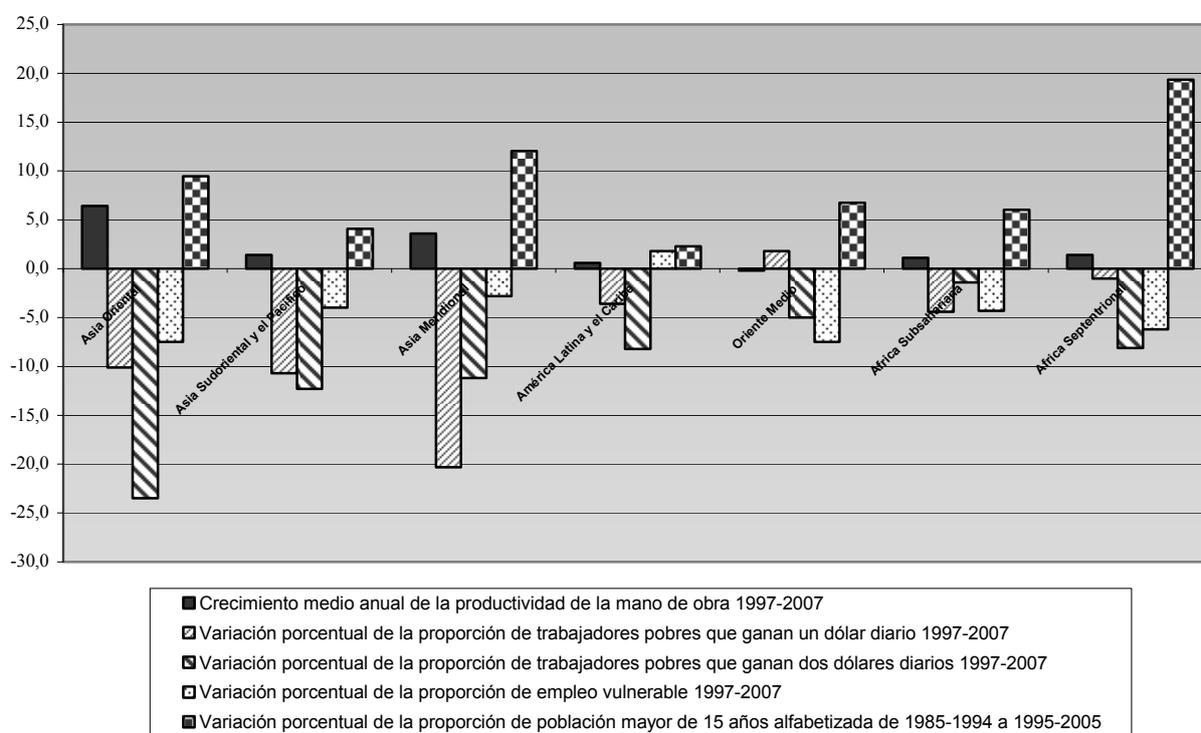
Fuente: UNESCO/UIS, <http://www.uis.unesco.org> (enero de 2008).

44. El gráfico 2.4 muestra agrupaciones regionales más reducidas de países desarrollados y países en desarrollo, y resume las tendencias de los diez últimos años en materia de productividad, alfabetización, pobreza de los trabajadores y empleo vulnerable (los dos últimos son indicadores de empleo más cualitativos). Los cambios en la proporción de trabajadores pobres y de trabajadores con empleo vulnerable se presentan junto con el crecimiento de la productividad¹. Los aumentos relativamente mayores de productividad estuvieron asociados a reducciones relativamente mayores de la pobreza y el empleo vulnerable. El mejor logro en términos de reducción de la proporción de trabajadores que viven con dos dólares diarios (de 24 por ciento) y del empleo vulnerable (de 7 por ciento) se alcanzó en Asia Oriental, que también registró la mayor tasa de crecimiento de la productividad (una media anual de casi 8 por ciento). Asimismo, en Asia Meridional y Asia Sudoriental, los aumentos de productividad estuvieron asociados a una importante disminución tanto de la pobreza de los trabajadores como del empleo vulnerable. Por el contrario, en América Latina y el Caribe, el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza fueron relativamente modestos. En el África Subsahariana se registró un aumento muy pequeño de la productividad y una reducción de tan solo 1,4 por ciento en la proporción de trabajadores que viven con menos de dos dólares diarios.

45. En la mayoría de las regiones se alcanzaron mejores resultados en la ampliación de la alfabetización que en el aumento de la productividad o la reducción de la pobreza. En cuanto base para el aprendizaje futuro, esos resultados auguran el logro de objetivos sociales y económicos fundamentales. También conllevan expectativas de un aprendizaje y una obtención de competencias de más alto nivel, así como de un trabajo más decente y productivo. En África Septentrional, Oriente Medio y África Subsahariana, cuando la ampliación de la educación básica no fue acompañada de un aumento del trabajo productivo, no se lograron resultados sustanciales en términos de reducción de la pobreza de los trabajadores.

¹ El empleo vulnerable es un indicador de la situación en el empleo, y abarca a los trabajadores familiares auxiliares y los trabajadores por cuenta propia (es decir, los trabajadores independientes que no emplean a otras personas). «Por definición, los trabajadores familiares auxiliares y los trabajadores por cuenta propia tienen menos probabilidades de disponer de acuerdos de empleo formales. Si la proporción de trabajadores vulnerables es considerable, puede ser índice de la existencia de un amplio sector de agricultura de subsistencia, de falta de crecimiento de la economía formal o de pobreza generalizada.» (OIT, 2007a).

Gráfico 2.4. Productividad, alfabetización, pobreza de los trabajadores y empleo vulnerable por regiones, 1997-2007



Fuente: OIT, 2008c; los datos sobre alfabetización son de la UNESCO (véase en el gráfico 2.3 la dirección del sitio web pertinente). Las agrupaciones regionales citadas en las dos series de datos coinciden en lo esencial, con la salvedad de que la OIT, a diferencia de la UNESCO, incluye a los países insulares del Pacífico en Asia Sudoriental. Los datos sobre alfabetización son los del último año disponible, que es diferente según el país; de ahí que la UNESCO los indique respecto a períodos de años.

2.1. Países de altos ingresos de la OCDE ²

2.1.1. Crecimiento de la productividad y el empleo

46. En los países industrializados, el crecimiento económico se ha mantenido gracias a la utilización de conocimientos científicos y técnicos para aumentar la productividad de la mano de obra y de otros insumos de producción. La aplicación sistemática del conocimiento y la ciencia para producir bienes y servicios acrecentó enormemente el valor de la educación y la formación para hombres y mujeres. En un estudio comparativo de algunos países de la OCDE (van Ark y otros, 2007) se documenta la tendencia general de disminución de la proporción de trabajadores con bajas calificaciones y de aumento de la proporción de trabajadores altamente calificados en la industria.

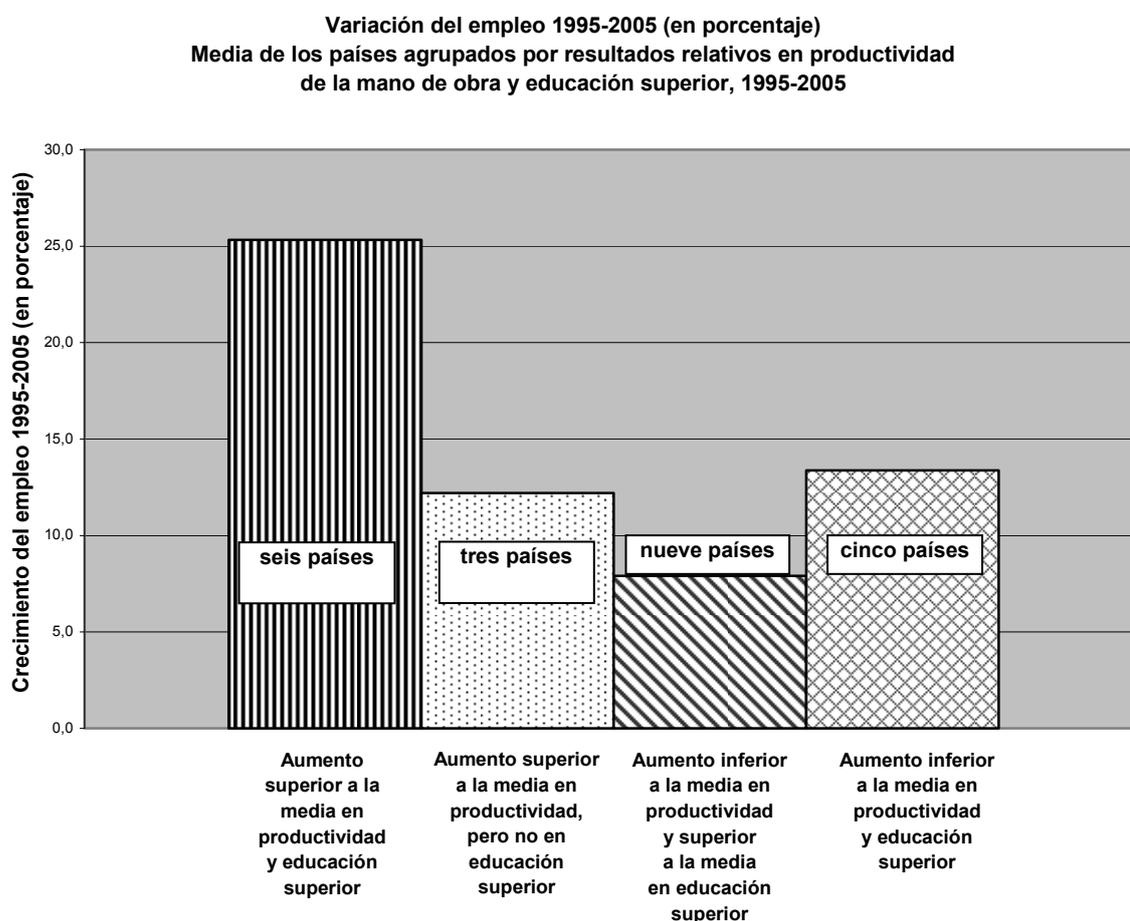
47. Considerando un simple promedio del grupo de 23 países de altos ingresos de la OCDE sobre los cuales se dispone de datos comparables acerca de tendencias, en el decenio 1995-2005, el aumento del porcentaje de mano de obra con educación superior fue de 6,2 por ciento, el de la productividad, de 27,4 por ciento y el del empleo, de 14,2 por ciento. El crecimiento de la productividad y los niveles de educación más altos de la fuerza de trabajo estuvieron asociados con un crecimiento más rápido del empleo.

² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, clasificación de 24 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República de Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Tal como se resume en el gráfico 2.5, en el grupo de países con un crecimiento superior a la media, tanto en productividad como en educación (medido como variación de la proporción de mano de obra con educación superior), el crecimiento del empleo fue superior que en aquellos grupos de países con un desempeño superior a la media en productividad o en educación, pero no en ambas.

48. La primera columna del gráfico 2.5 muestra que en los seis países de la OCDE con un crecimiento relativamente alto de la productividad y la educación superior, el crecimiento del empleo fue en promedio de 25,3 por ciento. El crecimiento medio del empleo en los países con un crecimiento relativamente alto de la productividad pero no de la educación (los tres países que aparecen en la segunda columna) se cifró casi en la mitad (12,2 por ciento), mientras que los países con un crecimiento relativamente alto en educación pero no en productividad registraron un crecimiento del empleo aún menor (nueve países con un crecimiento medio del empleo de 7,9 por ciento).

Gráfico 2.5. Países de altos ingresos de la OCDE: a mayor crecimiento de la productividad y la educación superior, mayor crecimiento del empleo



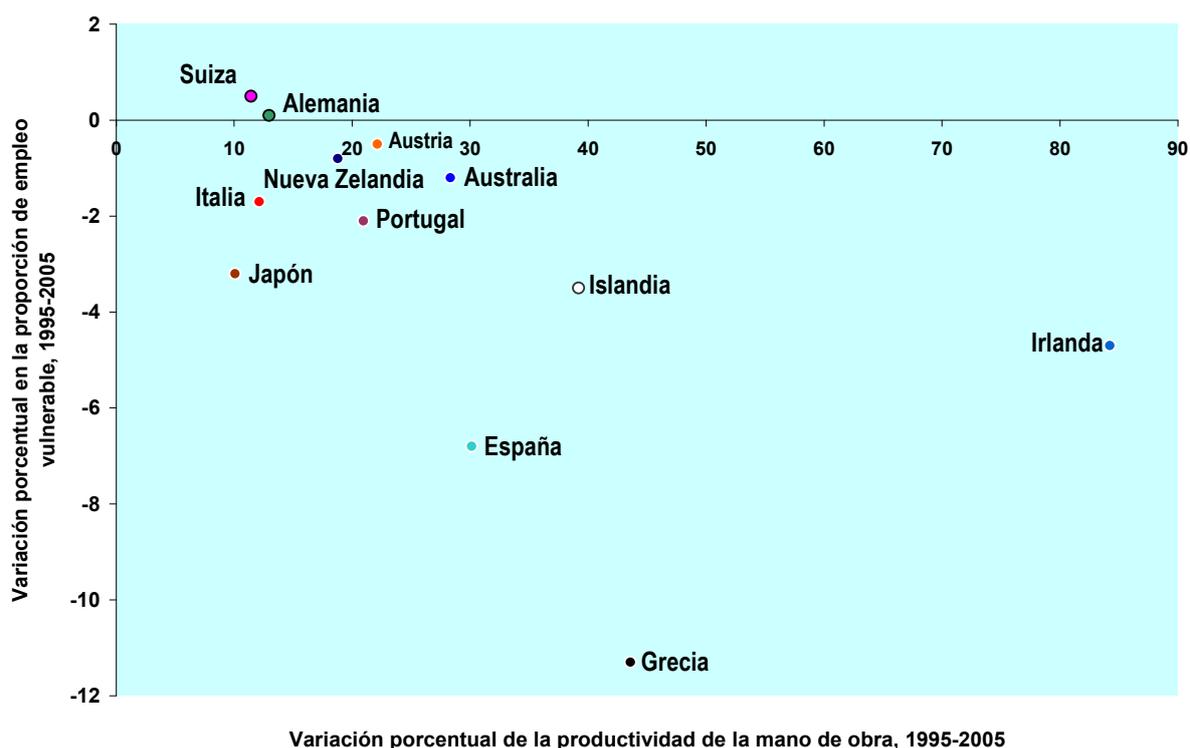
Fuente: OIT, 2007a; UNESCO/UIS 2007; sitio web indicado en el gráfico 2.3.

49. Un estudio reciente de la OCDE (OCDE, 2007a) puso de manifiesto una correlación estadística negativa entre empleo y crecimiento de la productividad, medidos ambos en términos de horas trabajadas (y no por trabajador, como en los datos de la OIT) y durante un período de 35 años (1970-2005). Una de las explicaciones sugeridas respecto a esa constatación es que la medición de la productividad de la mano de obra no

da cuenta de los cambios en la calidad de la fuerza de trabajo ³. Aunque los datos presentados en el gráfico 2.5 corresponden a un período más corto, y por lo tanto no son directamente comparables con este análisis de la OCDE, si se les añade un indicador, incluso aproximado, de la evolución de la calidad de la mano de obra (el porcentaje de trabajadores con educación superior) parecen denotar una relación favorable entre productividad y empleo. Más importante que la correlación estadística es el hecho de que en el análisis de la OCDE se concluya que las políticas a favor del empleo tienden a mejorar la productividad. La Estrategia para el Empleo de la OCDE (revisada) (véase el recuadro 2.1) contiene directrices para mejorar la cantidad y la productividad del empleo.

50. La medición de la calidad de empleo, en términos de formas vulnerables de empleo, y no del nivel de educación de los trabajadores, también parece denotar una relación positiva con el crecimiento de la productividad. El gráfico 2.6 muestra que los países con mayor crecimiento de la productividad tienden a obtener mejores resultados en lo que respecta a reducir la proporción de empleo vulnerable. Tal como se ha indicado anteriormente, se entiende por empleo vulnerable la proporción de trabajadores familiares auxiliares y trabajadores por cuenta propia respecto al empleo total; se trata de una categoría de trabajo en la cual no suele haber contratos de empleo ni protección social ⁴.

Gráfico 2.6. Variación de la productividad y el empleo vulnerable, 1995-2005



Fuente: OIT, 2007a.

³ Por ejemplo, si el empleo crece más rápido para los trabajadores con bajos niveles de instrucción que para aquellos con altas calificaciones, el nivel medio de las calificaciones de las personas ocupadas disminuiría. Entonces, un aumento general del empleo redundaría en una disminución de la media de productividad de la mano de obra (OCDE, 2007a, página 60).

⁴ Debido a la manera en que los países clasifican los datos de empleo recolectados a escala nacional, no se dispuso de datos sobre la tendencia en el tiempo que sigue el empleo vulnerable en la mayor parte de los países de la OCDE.

51. Asegurar la pertinencia continua de las competencias profesionales que adquieren los trabajadores tanto al principio como a mitad de la carrera profesional es un desafío político crucial para los países industrializados. El éxito de estos esfuerzos reduce al mínimo el riesgo de que haya déficit de competencias que limiten el crecimiento de las empresas y comprometan la empleabilidad de los trabajadores. En el recuadro 2.1 se resumen las orientaciones sobre calificaciones y competencias de la fuerza de trabajo contenidas en la Estrategia para el Empleo de la OCDE (revisada) (OCDE, 2006a). En las recomendaciones sobre el desarrollo de competencias profesionales — uno de los cuatro pilares de la estrategia para el empleo — se abordan muchas cuestiones relativas a la pertinencia de la formación y la accesibilidad a la misma.

52. A raíz de las transformaciones estructurales y la creciente competencia en más y más sectores de actividad, a los trabajadores con bajas calificaciones les resulta cada vez más difícil encontrar un empleo productivo. Todo ello exige un ajuste continuo de los programas de desarrollo de competencias profesionales para quienes se incorporan al mercado de trabajo, programas de perfeccionamiento de las competencias profesionales para quienes forman parte de la fuerza de trabajo y capacitación profesional para los desempleados y para quienes se reincorporan al empleo. Estas cuestiones se examinan a continuación; las cuestiones relativas a la conexión entre el desarrollo de las competencias profesionales y el cambio tecnológico a largo plazo, la productividad sostenible y el crecimiento del empleo se tratan en el capítulo 5.

Recuadro 2.1
Estrategia para el Empleo de la OCDE (revisada), 2007

A mediados del decenio de 1990, la OCDE formuló su Estrategia para el Empleo con el fin de reducir el desempleo y mejorar el desempeño del mercado de trabajo. A partir del análisis de lo que funcionaba y lo que no daba resultados, la OCDE revisó dicha estrategia, sustentándola en cuatro pilares:

- A) Establecer una política macroeconómica adecuada
- B) Eliminar los obstáculos que impiden la participación en el mercado de trabajo y la búsqueda de empleo
- C) Luchar contra los obstáculos que el mercado de trabajo y el mercado de bienes oponen a la demanda laboral
- D) Facilitar el desarrollo de las calificaciones y competencias de la fuerza de trabajo

Para garantizar que los trabajadores dispongan de competencias profesionales apropiadas y puedan contribuir a crear más puestos de trabajo, mejor remunerados, el pilar D comprende las orientaciones de política siguientes:

«D.1 Promover una formación inicial de calidad y, en coordinación con los interlocutores sociales cuando proceda de conformidad con la práctica nacional, crear condiciones que permitan mejorar las competencias profesionales de la mano de obra tomando medidas como las que siguen:

- establecer un sistema de reconocimiento de las nuevas competencias adquiridas por personas adultas mediante la formación y la experiencia, incluido el reconocimiento de las credenciales extranjeras de los nuevos inmigrantes;
- garantizar que la formación esté más orientada a la demanda y responda efectivamente a las exigencias de las empresas en cuanto al cambio de competencias profesionales y fomentar la prestación de una formación de mejor calidad, incluida la supervisión del desempeño de los proveedores;
- dar respaldo a los programas de formación — por ejemplo, mediante bonos y licencias de formación o sistemas que ayuden a las mujeres a conciliar el trabajo y la formación —, que prevea la cofinanciación a cargo de entidades privadas y aborde las desigualdades de formación ofreciendo verdaderas oportunidades de aprendizaje a grupos desfavorecidos, y sobre todo a las personas con bajos niveles de instrucción;

- ❑ ampliar el alcance de los contratos de aprendizaje laboral, relajando los límites de edad y propiciando disposiciones de remuneración flexibles, y
- ❑ garantizar que algunos programas de empleo se destinen a las necesidades concretas de los desfavorecidos, incluida la formación en establecimientos de segunda oportunidad.»

«D.2 A efectos de facilitar la transición entre escuela y trabajo, es esencial:

- ❑ reducir la salida temprana del sistema escolar y garantizar que los jóvenes adquieran competencias profesionales que sean concordantes con las exigencias del mercado de trabajo, ampliando los programas profesionales, reforzando los vínculos entre educación general y profesional, y mejorando la orientación profesional, y
- ❑ contribuir a combinar la educación y el trabajo, sobre todo mediante mejores sistemas o canales de aprendizaje laboral más informales.»

Fuente: OECD, 2006a.

2.1.2. Educación y formación de incorporación al empleo: mejora del acceso, la pertinencia y la calidad

53. A pesar de los avances de los últimos años, las carencias de la formación previa al empleo y de la formación de ingreso al empleo, en lo que se refiere a dotar de competencias idóneas a los trabajadores, limitan el crecimiento del empleo y la productividad. En la Unión Europea (UE), en 2004, el 25,3 por ciento de los jóvenes de edades comprendidas entre 20 y 24 años no había terminado la enseñanza secundaria (Tessaring y Wannan, 2004). En la práctica, esto los deja al margen de los programas de formación y educación profesional de más alto nivel. Debido al limitado acceso a la formación previa al empleo de nivel superior, muchos jóvenes, en el mejor de los casos, sólo pueden participar en cursillos cortos que les dan acceso a empleos temporales y de baja calidad. La escasa pertinencia de la formación previa al empleo y de la formación de ingreso al empleo redundan en un alto desempleo y un gran número de diplomados en busca de empleo, así como en una falta de empleabilidad adecuada o de competencias esenciales para el trabajo (OIT, 2004f y 2006b; OECD, 2007a).

54. Subsanan las deficiencias de pertinencia y calidad de la formación previa al empleo exige toda una serie de medidas y políticas. Las medidas que se examinan a continuación forman parte de las herramientas que utilizan algunos países para mejorar el acceso a la formación previa al empleo y acrecentar la pertinencia y la calidad de esta última.

55. *Integrar la formación en competencias profesionales fundamentales y técnicas se está volviendo imperativo para mejorar la empleabilidad.* La mayor probabilidad de cambiar de trabajo y ocupación a lo largo de la vida laboral o de trabajar con nuevas tecnologías, así como la tendencia hacia la simplificación de la jerarquía de dirección en las empresas, ha redundado en el aumento de la demanda de competencias profesionales para la empleabilidad, como, por ejemplo, las aptitudes para trabajar en equipo, asumir la responsabilidad del control de calidad y aprovechar las oportunidades de aprendizaje permanente ⁵ (OECD, 2007a). En el Reino Unido, los empleadores han comprobado que muchos trabajadores en busca de empleo carecen de competencias fundamentales,

⁵ El «término empleabilidad se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo» (Recomendación núm. 195, párrafo 2, apartado d)).

particularmente en materia de comunicación, relación con la clientela, trabajo en equipo y solución de problemas, pero también de alfabetización, nociones elementales de aritmética, información general y tecnología, lo que frena la contratación y causa pérdidas de productividad potencial a las empresas (Confederación de la Industria Británica, 2007).

56. *Garantizar la calidad también es objeto de mayor atención.* Muchos países de la OCDE aplican sistemas de garantía de calidad para acrecentar la transparencia de la calidad de los programas de educación y formación que ofrecen los proveedores acreditados de formación, tanto públicos como privados. Dichos esfuerzos tienen por objetivo asegurar que la inversión pública y privada en formación rinda más en términos de pertinencia de la formación y empleabilidad de los educandos. Estos sistemas de garantía de calidad también podrían incluir la supervisión del contenido de los programas y su concordancia con las pautas de formación sectoriales o nacionales, así como el seguimiento y la divulgación de la experiencia laboral ulterior de los diplomados.

57. *La certificación de las calificaciones y el reconocimiento de las competencias adquiridas en el empleo* forman parte de otra esfera en pleno desarrollo. Algunos países se han concentrado en lograr el cumplimiento de determinados estándares y el reconocimiento del aprendizaje previo, mediante marcos nacionales de calificaciones. En el recuadro 2.2 se reseñan los sistemas de garantía de calidad, complejos y estrictamente reglamentados, de la enseñanza y formación técnica y profesional (en adelante, EFTP) que se imparte en Australia y la participación de los interlocutores sociales tanto en la formulación de los citados estándares como en la evaluación y certificación de las calificaciones. En los sistemas de aprendizaje laboral de algunos países europeos, los empleadores y los sindicatos participan en forma similar en la elaboración de estándares y programas profesionales. Los sistemas de evaluación de las competencias profesionales, que se basan cada vez más en estándares profesionales, contribuyen a que los trabajadores detecten sus deficiencias en la materia y sirven de guía al educando y a la institución o el proveedor de formación (véase OIT 2000a, párrafo 17).

58. *La formación basada en estándares y competencias profesionales* tiene por cometido mejorar la pertinencia de la formación y, por ende, la empleabilidad de los educandos. En la formación basada en las competencias profesionales, la prioridad se ha desplazado desde el tiempo dedicado a los cursos hacia lo que los alumnos son capaces de hacer luego de terminada la formación. Basados en un exhaustivo análisis del trabajo y de la mano de obra, en el que participan los interlocutores sociales, los estándares profesionales establecen el vínculo esencial entre las necesidades del lugar de trabajo y las instituciones y los programas de educación y formación profesional. La adopción de estándares no sólo ha permitido reforzar la colaboración entre las instituciones y los sectores de actividad, sino que también ha proporcionado a los estudiantes una mejor orientación en cuanto a las competencias profesionales y los conocimientos cuyo dominio deberían ser capaces de demostrar en la práctica.

Recuadro 2.2

Sistema de garantía de calidad de los programas de enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) de Australia

En 2002, en el ámbito del Marco de Calidad de la Formación de Australia, se acordaron los estándares nacionales aplicables a la EFTP en dicho país. En este sistema de control de calidad se definen el procedimiento de registro y acreditación de los proveedores de formación, y las especificaciones para el diseño de los programas de formación. La acreditación de los programas de EFTP y el reconocimiento de las calificaciones en toda Australia sólo son posibles si se cumplen las directrices nacionales. Los proveedores de formación presentan pruebas de cumplimiento de los estándares relativos a la calificación y la experiencia del personal, las instalaciones de formación y los servicios de apoyo al cliente. En Australia, muchos programas de aprendizaje y evaluación se basan en módulos de formación aprobados a escala nacional y vinculados a estándares concretos de rendimiento de la empresa o el sector de actividad, denominados competencias profesionales, que permiten obtener calificaciones reconocidas en todo el país. Estas últimas se han establecido y mantenido en el marco de consultas con el respectivo consejo sectorial de competencia profesional. En los citados módulos de formación se describen las calificaciones y los conocimientos necesarios para desempeñarse eficazmente en el lugar de trabajo.

Fuente: Gasskov, 2006.

59. *Las asociaciones público-privadas de formación* agrupan a autoridades públicas, empresas, sindicatos e instituciones de educación y formación que abordan cuestiones relativas a la calidad y pertinencia de la formación previa al empleo. La participación sectorial es cada vez mayor en muchas esferas: formulación de la política nacional de educación y formación profesional; identificación de deficiencias de calificación y proyección de la futura demanda (véase el recuadro 2.3); asesoramiento a profesionales de la educación y la formación sobre el contenido de los estándares profesionales y sobre las disposiciones y los métodos de evaluación y certificación de calificaciones y competencias. También cabe destacar la creciente aceptación de estudiantes por períodos más largos de formación en el empleo y la disposición de instalaciones de formación en el propio lugar de trabajo. Los sistemas de aprendizaje o formación profesional dual (estudio-trabajo) de Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza son ejemplos clásicos de los buenos resultados que se consiguen con las asociaciones público-privadas de educación y formación profesionales.

Recuadro 2.3

Identificación de deficiencias de calificación y mejora de la oferta de formación: los consejos sectoriales de competencia profesional del Reino Unido

Estos consejos sectoriales de competencia profesional (SSC por su sigla en inglés) congregan a representantes de empleadores, sindicatos, organismos profesionales y el gobierno con el objetivo de desarrollar aquellas competencias que necesitan las empresas del Reino Unido. La Agencia de Desarrollo de Competencias Laborales Sectoriales supervisa la labor de dichos consejos y sirve de enlace con el gobierno. Cada SSC acuerda con sus interlocutores las prioridades y los objetivos sectoriales respecto a cuatro metas clave:

- reducir la escasez y las deficiencias en materia de competencias profesionales;
- mejorar la productividad y el desempeño de las empresas y el servicio público;
- elevar el nivel de competencias profesionales y propiciar la igualdad de oportunidades en el sector, y
- mejorar la oferta de formación (incluidos el aprendizaje laboral y la educación superior), así como los estándares profesionales a escala nacional.

En 2006, el informe regional de evaluación preparado por *Asset Skills*, uno de los SSC, indicó que el desempeño en la rama de la propiedad y la vivienda era bajo y que la productividad era inferior a la media sectorial debido a deficiencias de calificación. En función de la escasez detectada, el Consejo estableció nueve prioridades, entre ellas: impartir formación en servicio a la clientela en todo el sector; crear un marco de competencias acorde con los lugares de trabajo; dotar de competencias funcionales en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al sector en su conjunto; organizar cursos de alfabetización y aritmética elemental para adultos en el lugar de trabajo e impartir formación a los más desfavorecidos también en el lugar de trabajo.

Fuente: *Asset Skills*, 2006.

2.1.3. Ampliación de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida

60. En un contexto de lento crecimiento de la fuerza de trabajo y envejecimiento de la población en los países industrializados, la fuerza de trabajo actualmente empleada es la fuente primaria para mejorar la productividad en la mayoría de los países de altos ingresos de la OCDE. A raíz de los cambios tecnológicos y de la transformación de los lugares de trabajo, las competencias profesionales resultan rápidamente obsoletas. Alrededor del 30 por ciento de la población europea en edad de trabajar está «poco calificada» (CEDEFOP, 2007). En Estados Unidos, más del 40 por ciento de la fuerza de trabajo, más del 50 por ciento de los egresados de la enseñanza secundaria y el 16 por ciento de los diplomados universitarios presentan deficiencias en competencias básicas (The Conference Board, 1999).

61. Aunque la necesidad de que se ofrezcan oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida es crucial, el acceso sigue siendo desigual entre las distintas categorías de empresas y trabajadores, así como entre sectores económicos. En término medio, los empleadores de Alemania y Francia gastaron en formación más del tres por ciento de la nómina de salarios, y en otros países, mucho menos. Los sectores donde se gasta más son los de tecnología avanzada, pero las pequeñas y medianas empresas invierten muchísimo menos en formación. En Francia, los trabajadores de grandes empresas (con una dotación de personal de 500 o más efectivos) tienen el doble de posibilidades de asistir a cursos de perfeccionamiento de competencias que aquellos de las empresas con menos de 20 trabajadores (Gasskov, 2001). Habitualmente, los hombres tienen mejor acceso que las mujeres al aprendizaje a lo largo de la vida. Alentarlas e incentivarlas para que aprovechen las oportunidades de formación puede ser preciso cuando las mujeres no ven cómo podrían beneficiarse de la formación (por ejemplo, porque las barreras de la discriminación les impiden acceder a puestos de más alto nivel). Además, es necesario que en las disposiciones relativas al lugar y el calendario de la formación se tengan en cuenta las responsabilidades que las mujeres asumen fuera del trabajo.

62. *Los vínculos entre aprendizaje a lo largo de la vida y productividad de la empresa* se muestran en numerosos estudios. Por ejemplo, en varios estudios sectoriales que se llevaron a cabo en EE.UU. en el decenio de 1990 se constató un impacto positivo de la formación del sector privado en la productividad de los trabajadores y otras medidas de resultados importantes para trabajadores y empleadores, tales como salarios, ventas por trabajador, tasa de desechos e incorporación de prácticas nuevas en el lugar de trabajo (véase el cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Estados Unidos: impacto de la formación en el sector privado

Estudio	Variable de medición de resultados	Impacto
Lynch: educandos no universitarios	Salarios	Un año de formación formal en el trabajo redonda en un aumento de salario equivalente al que aporta un año cursado en la universidad
Holzer y otros, 1993: industria manufacturera de Michigan	Tasa de desechos	Al repetir la formación, la tasa de desechos disminuye un 7 por ciento
Krueger, 1993: informática	Salarios	Los trabajadores que usan ordenadores ganan entre 10 y 15 por ciento más
Black y Lynch, 1996: industria no manufacturera	Ventas por trabajador	La formación en informática aumenta la productividad más de un 20 por ciento
Black y Lynch, 1996: industria manufacturera	Ventas por trabajador	Un mayor porcentaje de formación fuera del trabajo aumenta la productividad
Ichniowski, Shaw y Prennushi, 1994: siderurgia	Tiempo de funcionamiento	Cuando la formación se vincula a prácticas de trabajo progresivo, el tiempo de funcionamiento aumenta en un 7 por ciento

Fuente: Lynch, 1997.

63. Más recientemente, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) resumió su examen de las conclusiones de la investigación relativa a los efectos de la formación en la productividad de las empresas, sugiriendo que un aumento de cinco por ciento en la participación de los trabajadores en la formación redonda en un aumento de 4 por ciento de la productividad; además, un aumento de apenas el 1 por ciento en los días de formación redonda en un aumento de 3 por ciento de la productividad. En término medio, la formación impartida en cursos externos tiene un impacto mucho mayor en la productividad. La proporción de crecimiento global de la productividad atribuible a la formación se cifraba aproximadamente en un 16 por ciento (CEDEFOP, 2007).

64. Los incentivos para invertir en el aprendizaje a lo largo de la vida son un elemento necesario del compromiso conjunto, público y privado, con dicho aprendizaje. Las políticas y los sistemas de incentivos gubernamentales están destinados tanto a las empresas, para acrecentar las inversiones en aprendizaje a lo largo de la vida para su personal, como a los trabajadores, a fin de alentarlos a participar en programas de aprendizaje a lo largo de la vida. Las medidas y disposiciones destinadas a las empresas incluyen: descuento de los gastos de formación aplicable a los impuestos empresariales; regímenes de exención obligatoria de impuestos para garantizar un nivel mínimo de gastos en formación (Francia); cotizaciones voluntarias de formación para financiar la adquisición de competencias profesionales y el aprendizaje laboral en el sector correspondiente (Bélgica, Dinamarca y Países Bajos); cláusulas de formación en los convenios colectivos (Países Bajos); centros independientes de evaluación de competencias para trabajadores y licencia pagada de estudios y formación (de conformidad con el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140)). Los incentivos destinados a los trabajadores comprenden becas, bonos, préstamos a estudiantes y nuevos mecanismos de financiación, como las «cuentas individuales de aprendizaje». En futuras investigaciones se podría tratar de establecer con mayor precisión cuáles de estos métodos funcionan mejor y en qué circunstancias.

65. En la nueva política de la Comisión Europea sobre flexiseguridad se pone marcado énfasis en la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida (Comisión Europea, 2007). La estrategia integrada para reforzar tanto la flexibilidad como la seguridad en el mercado de trabajo se propone facilitar la transición de la escuela al trabajo, de un puesto de trabajo a otro, del desempleo o la inactividad al empleo y del trabajo a la jubilación. El aprendizaje es uno de los cuatro componentes de esta política que se apoyan entre sí, a saber:

- *disposiciones contractuales flexibles y fiables* apoyadas en la legislación laboral, convenios colectivos y en la organización del trabajo;
- *estrategias globales de aprendizaje a lo largo de la vida* a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de los trabajadores, en particular de los más vulnerables;
- *políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten la transición a nuevos puestos de trabajo;
- *sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un apoyo suficiente a la renta, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral; se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares.

66. Los principios comunes reconocen que el aprendizaje a lo largo de la vida es un factor crucial tanto para la competitividad de las empresas como para la empleabilidad de los trabajadores: «Un sistema general de educación de alta calidad, unas amplias competencias esenciales y la inversión continua en el desarrollo de las capacidades aumentan las oportunidades de las empresas de responder adecuadamente al cambio económico y las posibilidades de los trabajadores de seguir empleados o encontrar un nuevo empleo» (Comisión Europea, 2007, página 7). En la declaración de la Comisión se reconoce la importancia de la ampliación de oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para los trabajadores más calificados a los menos calificados, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de edad, así como de las disposiciones para compartir los costos y de la participación de gobiernos, interlocutores sociales, empresas y trabajadores. Al tiempo que se reconoce que los enfoques de la flexiseguridad deben adaptarse a las circunstancias de cada país, el principio de combinar el aprendizaje a lo largo de la vida con la protección contractual y social, y las políticas activas del mercado de trabajo se considera fundamental.

2.1.4. Políticas activas del mercado de trabajo y lucha contra la desigualdad en dicho mercado

67. En los países industrializados crecen simultáneamente las desigualdades entre grupos en términos de ingresos, acceso al empleo y dotación de competencias profesionales. Por ejemplo, globalmente y en término medio, el salario de las mujeres corresponde a dos tercios del salario de los hombres. En la Unión Europea, en término medio, las mujeres ganan 16 por ciento menos que los hombres (Beblo y otros, 2003). La segregación ocupacional es la razón principal de esas diferencias salariales ⁶.

⁶ Además de la segregación ocupacional, que reviste singular importancia en lo que respecta al desarrollo de competencias profesionales, otros factores que intervienen en las diferencias salariales son la interrupción de la carrera profesional debido a responsabilidades familiares y las diferencias de los complementos salariales y las gratificaciones que se ofrecen a hombres y mujeres que ocupan cargos ejecutivos (Beblo y otros, 2003; Wirth, 2004).

68. La globalización, la competencia extranjera y el cambio tecnológico priman a los trabajadores con competencias vendibles en el mercado de trabajo y, a la vez, menoscaban la situación de aquellos poco calificados o cuyas competencias son obsoletas. Ayudar a los desempleados para que dejen de estarlo, aumentar sus posibilidades de encontrar puestos mejores y más decentes y ayudarles también a cambiar de orientación profesional sigue siendo un importante reto político para los gobiernos.

69. *Las políticas activas del mercado de trabajo y los programas de ajuste* tienen muchos objetivos, por ejemplo: paliar la escasez de mano de obra; incorporar personas al empleo; fomentar la capacidad empresarial y superar obstáculos sociales para el empleo tales como la drogadicción o el alcoholismo, el analfabetismo y la carencia de nociones elementales de aritmética o la resistencia de los empleadores a contratar personas desfavorecidas o desempleadas de larga data. Los programas de ajuste conjugan: información y asesoramiento profesionales; actividades de desarrollo de competencias esenciales para el trabajo y la vida; formación profesional en función de la ocupación; experiencia laboral (remunerada o no); formación en el lugar de trabajo subvencionada, y servicios de apoyo como el cuidado de niños y el transporte. Asimismo, atienden a la demanda del mercado de trabajo, por ejemplo, ofreciendo subsidios a los empleadores para que contraten trabajadores o poniendo en marcha programas públicos de creación de empleo.

70. En el cuadro 2.2 se resumen los resultados de más de 90 evaluaciones de programas de ajuste del mercado de trabajo en la mayor parte de los países de la OCDE. Se incluyeron específicamente las estrategias que, según resulta, ayudan a las mujeres a reincorporarse al mercado de trabajo, y se combinaron resultados de programas. Cuando no son respaldados por otras políticas o medidas, los programas tienden a ser ineficaces. Los resultados — medidos, entre otros factores, según las mejoras salariales, la incorporación al empleo y la retención en el empleo — tienden a aumentar en los siguientes casos: cuando los programas de formación se combinan con la experiencia laboral; cuando la formación tiene por objetivo suplir las necesidades de determinados grupos y se basa en un minucioso análisis de la demanda de competencias profesionales; cuando la formación se combina con otras medidas, tales como subsidios salariales e incentivos fiscales que alienten a los empleadores a contratar trabajadores jóvenes, desempleados y desfavorecidos, y cuando la formación es negociada y aceptada por las partes interesadas.

Cuadro 2.2. Resultados de la evaluación de programas voluntaristas de formación para el mercado de trabajo

Programa	Fuente	En principio, ayuda a	Comentarios
Formación para desempleados de larga duración (28 evaluaciones)	Dar y Tzannatos (1999)	Las mujeres y otros grupos desfavorecidos	No es más efectiva que la asistencia en la búsqueda de empleo por lo que atañe a aumentar las probabilidades de reincorporación y los salarios después de la intervención; entre dos y cuatro veces más costosa.
Formación formal en el aula	Meager y Evans (1998)	Las mujeres que se reincorporan al empleo, pero no a los trabajadores con escasa instrucción inicial, ya sean jóvenes o de edad	Es importante que los cursos tengan gran pertinencia para el mercado de trabajo o sean señal de «alta» calidad para los empresarios. Deben dotar de una calificación reconocida y valorada por los empleadores. Permite mantener programas de escala relativamente pequeña.

Programa	Fuente	En principio, ayuda a	Comentarios
Formación en el lugar de trabajo	Martin y Grubb (2001)	Mujeres y madres solteras que se reincorporan al empleo	Debe responder directamente las necesidades del mercado de trabajo. De ahí que sea preciso establecer fuertes vínculos con los empleadores locales, pero eso acrecienta el riesgo de desplazamiento.
Recapacitación profesional de trabajadores objeto de despidos colectivos (12 evaluaciones)	Dar y Tzannatos (1999)	Poco impacto positivo: dan resultado principalmente cuando la economía mejora	No es más efectiva que la asistencia en la búsqueda de empleo, pero sí mucho más cara. Habitualmente, tasa de rentabilidad negativa.
Formación para jóvenes (19 evaluaciones)	Betcherman, Olivas y Dar (2004)	Impacto positivo en países en desarrollo	No mejora las perspectivas de empleo ni de salario. Tasa real de rentabilidad negativa de los programas cuando se tienen en cuenta los costos. Una evaluación adicional muestra un impacto positivo sobre el empleo en países en desarrollo.
Formación en competencias profesionales (36 evaluaciones)	Meager y Evans (1998)	Grupos desfavorecidos y, en particular, mujeres jóvenes	Resultados desiguales; los efectos positivos en el empleo y el salario son tan comunes como el efecto nulo o negativo. Mayor impacto positivo cuando la formación conlleva la colocación con empleadores del sector privado. Según comparaciones, es menos efectiva que otras medidas activas, en particular, la creación directa de empleo. Evidencia de efectos de preferencia por los mejores, de conservación de peso muerto y de sustitución.

Fuente: Auer y otros, 2005.

2.1.5. Formación y reincorporación al empleo de los trabajadores de edad avanzada

71. Se considera que mantener la participación de los trabajadores de edad avanzada en el mercado de trabajo contribuye a paliar la escasez de mano de obra y de competencias profesionales, mejora la productividad y mitiga el impacto económico del envejecimiento de la población. Estas políticas responden a las preocupaciones de los trabajadores mayores en cuanto al acceso a la formación en nuevas tecnologías, a la discriminación en el mercado de trabajo y a la valoración de su experiencia y sus competencias como activos para la productividad de la empresa (Stein y Rocco, 2001).

72. En muchos países, las políticas relativas a la participación en el mercado de trabajo y la productividad de los trabajadores mayores se fundamentan en las tendencias demográficas de las economías que envejecen ⁷. Por ejemplo, se prevé que en los próximos 20 años la población en edad de trabajar del Japón disminuirá a razón de una media anual del 0,8 por ciento; de ahí que las estrategias para incrementar la productividad se concentren cada vez más en los trabajadores de edad (véase el recuadro 2.4). En 2030, en Europa habrá 14 millones más de trabajadores en el segmento de 55 y 64 años de edad, y nueve millones menos de personas de edades comprendidas

⁷ Las consecuencias del cambio demográfico para el mercado de trabajo y la protección social serán tema de discusión general en la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2009).

entre 15 y 24 años. También se prevé que habrá dos millones menos de alumnos en la enseñanza y formación técnica y profesional de nivel secundario y superior. Por lo tanto, existe la creciente necesidad de permitir que los trabajadores de edad adquieran competencias modernas y sigan siendo altamente productivos (Bulgarelli, 2006).

Recuadro 2.4
Envejecimiento de la población y política de formación
y productividad en Japón

A pesar de que en Japón la razón capital-mano de obra es una de las más altas del mundo, el envejecimiento y la disminución demográfica prevista para los dos próximos decenios han suscitado una movilización encaminada a acelerar el crecimiento de la productividad. El Tercer Plan de Ciencia y Tecnología del Japón tiene por objetivo fomentar el desarrollo de recursos humanos y un entorno de investigación competitiva. Se espera que en cinco años, el programa redunde en un aumento de 25 billones de yenes del gasto público total en investigación y desarrollo (uno por ciento del PIB sobre una base anual, es decir, bastante más que la media nacional de 0,7 por ciento en 2001-2003). Los programas de educación y formación profesionales se modelaron en función de los temas fundamentales que propone dicho plan y que abarcan las ciencias de la vida, la tecnología de la información, el medio ambiente y la nanotecnología y los materiales. Los grupos meta del apoyo a la investigación son las trabajadoras, los trabajadores jóvenes y los trabajadores de edad avanzada. Por ejemplo, la proporción de mujeres en el total de los investigadores pasará del 11 al 25 por ciento.

73. Las políticas para mantener la empleabilidad de los trabajadores de edad abordan cuestiones tales como la aptitud para la formación y los beneficios económicos de esa formación. Aunque en términos de seriedad, lealtad y compromiso, los empleadores atribuyen un alto puntaje a los trabajadores mayores, a veces, ponen en entredicho su capacidad de aprender nuevas competencias y de dominar nuevos conceptos, ideas y métodos. En Estados Unidos, por ejemplo, algunas investigaciones documentaron que los trabajadores mayores reciben menos formación que los más jóvenes tanto dentro como fuera de la empresa (Imel, 1991). Puede ser que los empleadores inviertan menos en formación de trabajadores mayores porque se preguntan si esa formación «será rentable» habida cuenta de la cantidad de tiempo en que éstos seguirán en actividad. Ahora bien, tanto la investigación como la práctica muestran que dichos trabajadores responden a la formación con la misma eficiencia que los trabajadores jóvenes. En caso de que haga falta una formación suplementaria, los empleadores pueden ver compensados esos costos por la rotación de los trabajadores mayores en comparación con la rotación de los trabajadores jóvenes.

74. *La dimensión de género* con respecto a la proporción de trabajadores de edad avanzada en la fuerza de trabajo total fue un elemento importante de las políticas en materia de formación y productividad focalizadas en este grupo de edad. Al estar sobrerrepresentados en aquellos sectores de actividad en decadencia e infrarrepresentados en aquellos en crecimiento, los trabajadores mayores se vieron afectados por la menor demanda de trabajadores poco calificados. En períodos de recesión y en el marco de las políticas para propiciar el empleo de los jóvenes, muchas de las políticas activas del mercado de trabajo han incluido planes de jubilación anticipada.

75. Otro punto a tener en cuenta respecto a las consideraciones de género es que las trabajadoras a mitad de carrera profesional y las mujeres de edad avanzada que se reincorporan al empleo (después de criar a sus hijos) tienen necesidades concretas en materia de competencias profesionales y reconversión laboral. Si dichas necesidades no

se suplen, la movilidad profesional de las mujeres que se reincorporan al empleo puede orientarse a la baja. La subutilización de las competencias de las trabajadoras incide en la productividad económica.

76. La OCDE y la Comisión Europea recomiendan enfoques políticos integrados y exhaustivos para abordar la gama de cuestiones relacionadas con los trabajadores mayores (aprendizaje y productividad, costos de seguridad social, discriminación en el mercado de trabajo, etc.). En Austria, los esfuerzos desplegados en el marco del denominado «pacto de empleo» para los trabajadores mayores — puesto en marcha como iniciativa tripartita a mediados del decenio de 1990⁸ con miras a aumentar la oferta de trabajadores mayores y estimular la demanda de los mismos reduciendo el costo de su contratación — abarca medidas como las que siguen:

- estímulo a la jubilación tardía y la jubilación flexible (por ejemplo, reduciendo poco a poco el tiempo de trabajo sin dejar de cotizar al plan de pensión);
- legislación para neutralizar la discriminación por motivos de edad (la legislación de los Estados Unidos está vigente desde hace varios decenios);
- programas de orientación y formación para trabajadores mayores, junto con asesoramiento y orientación de los empleadores;
- servicios de colocación y apoyo en cualquier otra intermediación en el mercado de trabajo, y
- paquetes coordinados y completos de medidas de empleo acordes con la edad, así como políticas formuladas y aplicadas conjuntamente por el gobierno, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil.

2.2. Países de Europa Central y Oriental y de la Comunidad de Estados Independientes⁹

2.2.1. Mayor productividad, pero estancamiento del crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza

77. A principios del decenio de 1990, cuando se introdujeron políticas económicas orientadas al mercado, todos los países de Europa Central y Oriental (ECO) y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) tenían niveles de productividad comparativamente bajos. El mantenimiento preventivo de personal y la falta de incentivos de mercado para la producción de bienes y servicios eran los principales factores que contribuían a ello (van Ark, 1999). Había altos niveles de empleo y los salarios eran bajos. Ahora bien, a medida que se fueron introduciendo reformas, los niveles de empleo bajaron drásticamente en los países de ECO y algo menos en los países de la CEI. Las altas tasas de desempleo y los bajos salarios desencadenaron flujos

⁸ Frente a la disminución de la participación en la fuerza de trabajo y el aumento del desempleo de las personas mayores de 50 años, el Gobierno de Austria y representantes de los empleadores y los trabajadores (en el ámbito del plan nacional de acción para el empleo) pusieron en práctica un conjunto de políticas destinadas, por un lado, a incentivar a los empleadores para que conservaran a los trabajadores mayores de 50 años y les ofrecieran formación, y, por el otro, a facilitar la reincorporación al empleo de los trabajadores de ese grupo de edad que estaban desempleados (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 1999).

⁹ Europa Central y Oriental (ECO): Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia y Ucrania. Comunidad de Estados Independientes (CEI): Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, República de Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán, Turkmenistán (Miembro Asociado) y Uzbekistán.

de emigración desde Europa Central hacia Europa Occidental y desde las repúblicas de Asia Central hacia la Federación de Rusia.

78. Recientemente, algunos países de ECO emprendieron un sendero de crecimiento positivo de la economía, la productividad y el empleo; en otros, eso aún no ha ocurrido. A su vez, muchas repúblicas de Asia Central afrontan dificultades para reanudar el crecimiento de la economía, la productividad y el empleo, ya que su PIB por habitante sigue siendo inferior a los niveles de 1990. Los pocos datos disponibles, sobre todo en lo que respecta a los países de la CEI, muestran que el penoso período de ajuste todavía no ha terminado en la mayoría de los países de este grupo:

- En los países de ECO, el crecimiento del empleo sigue a la zaga del crecimiento del PIB y en algunos de ellos, los niveles de empleo descendieron (principalmente en las economías de posguerra). En los países que se incorporaron a la UE, las tasas de crecimiento anual del PIB suelen ser tres a cuatro veces más altas que las tasas de crecimiento del empleo (Cazes y Nesporova, 2006).
- Las mediciones efectuadas entre 1995 y 2005 indican que la productividad se disparó en muchos países de ECO. Los aumentos fueron de casi un 40 por ciento en Bulgaria, República Checa y Eslovenia hasta poco más de 100 por ciento en Estonia y Letonia (OIT, 2007a).
- Ahora bien, en término medio, estos países tenían una gran proporción de trabajadores con empleo vulnerable (12,7 por ciento en los países de ECO). A pesar del gran aumento de la productividad, en término medio esa proporción bajó menos de 1,5 por ciento en todos esos países y en ese mismo período (OIT, 2007a).
- En los países de la CEI, el empleo vulnerable era aún más alto (19,7 por ciento del empleo total en 2005) (OIT, 2007a).
- La quinta parte de los trabajadores de Europa Central y Sudoriental y los países de la CEI subsistía con dos dólares diarios (OIT, 2008c).

79. La mayoría de los países iniciaron el proceso de transformación con tasas de educación primaria y alfabetización universales, y una sólida tradición de enseñanza secundaria, incluida la formación técnico profesional. Los datos de 2005 muestran que, en término medio, el 85 por ciento de la fuerza de trabajo tenía estudios secundarios o superiores (OIT, 2007a). La capacidad de atraer nuevas inversiones también dependió de la disponibilidad de trabajadores calificados. Por ejemplo, muchas fábricas de automóviles se trasladaron a la República Checa y a Hungría porque estos países ofrecían mano de obra calificada, tasas salariales competitivas y proximidad a los mercados europeos. Ahora bien, las tasas de participación en la enseñanza y la formación bajaron, lo que obedeció tanto a dificultades económicas como a la pérdida de pertinencia de gran parte de la oferta educativa en el contexto de la transición desde una economía de planificación centralizada a la economía de mercado. El envejecimiento de la fuerza de trabajo será un importante reto económico, laboral y político durante muchos años y tendrá consecuencias importantes para las políticas de educación, formación y migración.

2.2.2. Inversión en programas pertinentes de educación y formación

80. La aplicación de políticas económicas y sociales orientadas al mercado y el colapso de la formación en las empresas estatales ha reducido drásticamente la oferta de formación, y la que se imparte en la actualidad no responden siempre a las nuevas necesidades de la fuerza de trabajo en los sectores y servicios emergentes. Los países de ECO y de la CEI tienen ante sí el importante desafío de reestructurar los sistemas de

educación y formación e invertir en una educación y capacitación profesional que sean útiles para la nueva economía de mercado.

81. En la mayoría de los países de ECO y de la CEI, los presupuestos de educación y formación públicas disminuyeron notablemente en el decenio de 1990. La participación en la educación institucional también disminuyó cuando hubo que empezar a pagar matrículas; esto llevó a algunos padres a retirar a sus hijos de la enseñanza, lo que ha menoscabado el desarrollo futuro de las competencias profesionales en la región. Los porcentajes de inscripción en educación y formación profesionales disminuyeron vertiginosamente. En Kazajstán, en 1989, el 42 por ciento de la población de edades comprendidas entre 14 y 18 años estaba matriculada en programas de formación profesional y enseñanza técnica, y en 2000, tan solo lo estaba un 24 por ciento (UNICEF, 2004). La baja remuneración del personal docente y el deterioro de la infraestructura de formación exacerbaron los problemas.

82. *Invertir en las nuevas competencias que exige la nueva economía es la nueva prioridad.* Muchos países de ECO están perfeccionando los materiales de los planes de estudio de educación secundaria y profesional e invirtiendo en nuevas especialidades de formación, como, por ejemplo, la banca, las finanzas, los programas de informática, el trabajo administrativo y el secretariado. También están integrando la formación en competencias profesionales fundamentales en los programas destinados a reforzar la empleabilidad. Muchos países de ECO y de la CEI se han propuesto mejorar la calidad de sus programas, estableciendo estándares de competencia para orientar la elaboración de nuevos planes de estudio y, en última instancia, reforzar los sistemas de calificación, incluido el reconocimiento de las calificaciones. Se espera que los sistemas de evaluación, acreditación y reconocimiento de calificaciones mejoren la empleabilidad de la gente y la eficiencia del mercado de trabajo.

83. *Invertir en formación gerencial y empresarial* es también una alta prioridad. La creación de empleo y riqueza depende de que haya una cultura de empresa basada en la aceptación de los riesgos y en la iniciativa empresarial. Aunque el sector de las empresas medianas en los países de ECO y de la CIS ha crecido, sigue siendo relativamente pequeño. En 2003, las empresas con más de 250 trabajadores aseguraban el 51,2 por ciento del empleo total en la Federación de Rusia, comparado con el 34,2 por ciento en la Unión Europea (RSMERC, 2004).

84. Tanto para las pequeñas empresas como para las más grandes, la formación empresarial, gerencial y de negocios es hoy una herramienta importante para fomentar la innovación, la productividad y el crecimiento. La demanda de contables y gerentes, así como de cursos de conducta organizativa, relaciones laborales, gestión de recursos humanos, mercadotecnia y temas afines se ha multiplicado, mientras que la demanda de profesionales en ciencias e ingeniería ha menguado globalmente en toda la región. En la Federación de Rusia, el número de egresados de los programas de formación empresarial se triplicó en el curso de un decenio, y llegó a 140.000 en 2000 (Mechitov y Moshkovich, 2004). Los programas gubernamentales y no gubernamentales apoyan cada vez más la creación de pequeñas empresas, e invierten en viveros locales que ofrecen servicios de apoyo a la empresa y formación en competencias empresariales. En muchos programas de enseñanza secundaria también se incluyen contenidos sobre la cultura y las competencias empresariales especialmente concebidos para los jóvenes, que no se ofrecían en los programas de hace unos decenios (véase un ejemplo específico en el recuadro 2.5).

Recuadro 2.5
El programa *Conozca su negocio* en Asia Central

En 2002, la OIT y varias entidades de formación profesional de algunos países de Asia Central iniciaron el programa *Conozca su negocio* para fomentar en los jóvenes actitudes positivas respecto a la empresa y el empleo independiente. Dicho programa ofrece a los alumnos conocimientos y competencias prácticas para crear y explotar una pequeña empresa mediante el trabajo productivo, y les familiariza con un entorno donde escasean los puestos de empleo asalariado a tiempo completo. El plan de estudios se ha convertido en el plan oficial de educación sobre cuestiones empresariales para los establecimientos de enseñanza secundaria y formación profesional. La evaluación llevada a cabo en Kirguistán en 2007 mostró que 44 instituciones nacionales de formación profesional (el 42 por ciento de las instituciones del país) impartían el nuevo programa en el que participaban más de 4.000 alumnos. Se espera que en 2009 participen otras 15.000 personas.

Fuente: OIT, 2007d.

2.2.3. Contribución de las instituciones del mercado de trabajo a la mitigación de los efectos negativos de la reestructuración económica

85. A comienzos del decenio de 1990, se crearon servicios públicos de empleo (en adelante, SPE) de ámbito nacional para abordar las necesidades de la creciente población de trabajadores desempleados y desplazados en la mayoría de los países de ECO y de la CEI. Fundamentalmente, dichos servicios administraban las prestaciones de desempleo, pero también empezaron a aplicar medidas de política activa del mercado de trabajo para combatir el desempleo y ayudar a la gente a encontrar trabajo (Cazes y Nesporova, 2006)¹⁰. Los SPE se encargan de examinar los puestos vacantes en las empresas, cotejándolos con los perfiles profesionales de quienes buscan empleo, y de ofrecer orientación, formación y reconversión profesionales a los desempleados, preparándoles para nuevas ocupaciones, incluido el empleo independiente.

86. Los SPE abordan importantes cuestiones de igualdad, teniendo en cuenta que muchas personas sin trabajo carecen de recursos y que sólo pueden acceder a la formación y a la reconversión profesionales si tienen la ayuda de estos servicios. De ahí que los SPE ayuden a los más desfavorecidos de la sociedad para que accedan al empleo, por ejemplo, respaldando la colocación de personas con discapacidad (OIT, 2004b). También ayudan a los jóvenes a encontrar su primer trabajo, sobre todo a los que carecen de otros medios para hacerlo. Estos servicios fueron cruciales para facilitar a los jóvenes información sobre el mercado de trabajo y orientación profesional, así como para identificar puestos vacantes que les convinieran (Cazes y Nesporova, 2006)¹¹.

87. *Reforzar el diálogo social sobre educación y formación profesionales* reviste singular importancia para que los programas sean más pertinentes¹². En una encuesta

¹⁰ En 11 países de ECO, el gasto total dedicado en 2002-2003 a las políticas de mercado de trabajo osciló entre el 0,28 por ciento del PIB en Lituania y el 1,25 por ciento del PIB en Polonia; la parte de este gasto destinada a políticas activas del mercado de trabajo fue de 16 por ciento en Lituania y 11 por ciento en Polonia.

¹¹ En Rumania, por ejemplo, la tasa de desempleo juvenil en 2004 fue del 21,4 por ciento, mientras que la de adultos era del 7,1 por ciento. En Polonia, dichas tasas eran de 39,5 por ciento y 18,8 por ciento, respectivamente.

¹² «Los Miembros deberían: a) definir, con la participación de los interlocutores sociales, una estrategia nacional de educación y de formación, y crear un marco de referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa» (Recomendación núm. 195, párrafo 5, apartado a)).

reciente de la OIT sobre el diálogo social nacional en materia de políticas de empleo (Rychly y Vylitova, 2005) se comprobó que las organizaciones de trabajadores y empleadores estaban siendo más activas en el terreno de la política de formación. En Polonia, por ejemplo, desempeñaron un papel fundamental en la estructuración de los planes de formación. En Estonia, forman parte de la Fundación para la Reforma de la Educación y la Formación Profesional. En la República Checa, están representadas en el Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos. Además, en la mayoría de los países de ECO y de la CEI, los interlocutores sociales son cada vez más activos en la administración de los servicios públicos de empleo.

88. Los interlocutores sociales, y las organizaciones de empleadores en particular, pueden contribuir decisivamente a mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y formación profesional. Pueden identificar las competencias profesionales que necesitan las empresas y traducirlas en políticas y programas de formación. Asimismo, las organizaciones de empleadores pueden sensibilizar a sus miembros en cuanto a la necesidad de impartir más y mejor formación en el lugar de trabajo. Hay muy pocos datos sobre los actuales niveles de formación impartida en las empresas. Una encuesta de la Asociación de Empleadores de Georgia reveló que el 43 por ciento de sus miembros no invertía en mejorar las competencias de los trabajadores, aun cuando el 85 por ciento reconocía que dicha inversión podía mejorar significativamente la productividad y la competitividad. En Azerbaiyán, sólo casi la mitad de las empresas encuestadas tenía previsto impartir formación a sus trabajadores (OIT, 2006h).

2.2.4. Educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida para aumentar la productividad, la adaptabilidad y la movilidad

89. La Estrategia de Lisboa de la Unión Europea es el principal instrumento político del que disponen los países de ECO para intensificar la productividad, la innovación y la competitividad. A tales efectos, en dicha estrategia se aboga por más investigación y desarrollo y más inversión en capital humano, educación y competencias profesionales. El aumento de los recursos de inversión acrecentaría la demanda de trabajadores calificados y contribuiría a la creación de empleo en general.

90. La Estrategia de Lisboa también tiene consecuencias para la política de educación y formación profesional de los países de ECO que son miembros de la Unión Europea, así como para los que aspiran a serlo y donde hacen falta trabajadores altamente calificados y adaptables que puedan crear y usar nuevas tecnologías con eficiencia. A efectos de impulsar la innovación y la competitividad, las políticas y los programas relativos al aprendizaje a lo largo de la vida cobrarán mayor importancia. Tras la incorporación de varios Estados de ECO a la UE, y tal como indicado anteriormente, la Estrategia de Lisboa es el principal instrumento político del que disponen para fomentar la productividad y la competitividad; de hecho, todos los nuevos miembros de la UE cuentan con planes nacionales de acción para ponerla en práctica. Estos países también se rigen por las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo de la UE, en las que se aboga por un mejor acceso a la educación profesional, secundaria y superior, así como por estrategias eficaces de aprendizaje a lo largo de la vida ¹³.

91. *Mejorar la participación, la adaptabilidad y la movilidad de la fuerza de trabajo* es muy pertinente en los países de Europa Oriental, incluidos la Federación de Rusia y Ucrania, debido al rápido envejecimiento de la mano de obra. Atender la situación de las trabajadoras de más edad tendrá capital importancia a causa de la mayor esperanza de

¹³ Véase la dirección http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_es.pdf.

vida de las mujeres ¹⁴. En un futuro cercano, en estos países habrá menos trabajadores que hoy para hacer funcionar fábricas, oficinas y otros lugares de trabajo. La reducción del número de trabajadores puede inducir inversiones para acrecentar la productividad. También es probable que esta tendencia demográfica dé lugar a políticas para aumentar la participación de la fuerza de trabajo, fomentar la adaptabilidad de los trabajadores y permitir que los trabajadores de edad avanzada sigan en activo o se reincorporen al empleo. Cada vez es más importante que se formulen políticas para gestionar el flujo de trabajadores calificados dentro y fuera de los países de ECO y de la CEI, políticas que sirvan de instrumento para gestionar la oferta y la demanda de trabajadores a distintos niveles de competencia profesional, tema que se trata en el capítulo 4.

92. En muchos países de la región hay una enorme cantidad de trabajadores inmigrantes; La Federación de Rusia (14 millones), Ucrania (siete millones) y Kazajistán son grandes receptores netos de dichos trabajadores. Muchos de los inmigrantes en Rusia son oriundos del Cáucaso o de Asia Central, y mandan remesas a sus países de origen. Paralelamente, un gran número de trabajadores de Europa Central, en particular trabajadores de la construcción, emigra a Europa Occidental, lo que trae aparejada la escasez de mano de obra calificada en sus países de origen. Actualmente, unos 15.000 especialistas con altas calificaciones parten de Ucrania cada año. Se ha estimado que, desde principios del decenio de 1990, Bulgaria ha perdido 50.000 científicos y trabajadores calificados (Mansoor y Quillin, 2007). Muchos países temen que esta «fuga de cerebros» pueda dañar su futura capacidad para innovar y competir en el plano internacional. Además, la precaria situación de la fuerza de trabajo en muchos países (sobre todo en Belarús, Moldova y Ucrania) acrecienta la vulnerabilidad de las mujeres jóvenes de la región ante el peligro de la explotación en la creciente práctica de la trata de seres humanos.

2.3. Países en desarrollo de Asia y el Pacífico, América Latina, los Estados árabes y África

93. Esta clasificación abarca un grupo diverso de más de 80 países (véase el anexo de este capítulo). Forman parte del mismo la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, muchos países de Asia, entre ellos China e India, y algunos Estados árabes, así como más de veinte países de África, mientras que el resto figura en el grupo de países menos adelantados (PMA) ¹⁵.

94. Una característica importante de los países de este grupo es la combinación de alto crecimiento y productividad en algunos sectores y regiones, y de baja productividad y pobreza persistente en otros sectores económicos o regiones. Como se indicó en el capítulo 1, hacen falta intervenciones para abordar el doble reto en relación al desarrollo

¹⁴ La esperanza de vida de las mujeres es mayor en todas las regiones. En los países de Europa Oriental y la CEI, la diferencia entre la esperanza de vida de los hombres y aquella de las mujeres aumentó desde la transición, por diversos motivos. En la Federación de Rusia, por ejemplo, las mujeres viven en término medio 13,3 años más que los hombres (ECE, 2003).

¹⁵ En la lista del PNUD figuran 137 países y zonas en desarrollo, de los que 50 son denominados países menos adelantados. La clasificación obedece a tres criterios: bajos ingresos (estimación de la media trienal del ingreso nacional bruto por habitante inferior a 750 dólares); debilidad en el índice de activos humanos (índice compuesto basado en indicadores de nutrición, salud, educación y alfabetización de adultos), y vulnerabilidad económica (basada en indicadores de inestabilidad de la producción agrícola, inestabilidad de las exportaciones, proporción de actividades no tradicionales en los sectores de manufactura y servicios, desventaja relativa a la pequeñez económica y presencia de población desplazada por desastres naturales). (Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, www.un.org/special-rep/ohrls/ldc, 29 de enero de 2008).

de las competencias profesionales, a saber: 1) satisfacer la demanda de competencias más altas en los crecientes sectores de más alta tecnología, a menudo orientados a la exportación, lo que permitiría salvar uno de los obstáculos potenciales al crecimiento futuro, y 2) utilizar el desarrollo de competencias profesionales para mejorar la productividad y respaldar la formalización de actividades de la economía informal, que en gran medida sigue siendo paupérrima.

2.3.1. Pautas de productividad, educación y empleo

95. Las tendencias del empleo y la productividad varían sustancialmente entre los países de este grupo:

- La mayoría de los países de *Asia* mejoró su competitividad en la economía mundial, gracias a los bajos costos de producción, las abundantes reservas de mano de obra calificada y semicalificada y el rápido aumento de la productividad de la fuerza de trabajo. En todo Asia, la productividad aumentó en 40 por ciento entre 1995 y 2005 (OIT, 2006c). La pobreza disminuyó, pero 1.000 millones de trabajadores (60 por ciento del total) ganan menos de dos dólares diarios (OIT, 2007p). La 14.^a Reunión Regional Asiática de la OIT reclamó la adopción de medidas destinadas a promover el crecimiento de la productividad, intensificar la competitividad nacional y empresarial, y acelerar el aumento del número de puestos de trabajo decente a disposición de los trabajadores (OIT, 2006c).
- En *América Latina y el Caribe* la productividad aumentó muy modestamente, con apenas una media anual de 0,6 por ciento entre 1997 y 2007. En 2007, el desempleo fue de 8,5 por ciento, algo menos que el 8,9 por ciento registrado cinco años antes. Este mismo año, el 8,0 por ciento de la fuerza de trabajo ganaba menos de un dólar por día. La cuarta parte de los trabajadores de la región gana menos de dos dólares diarios (OIT, 2008c). Un reto crucial para la mayoría de los países de América Latina radica en crear oportunidades de trabajo decente para los trabajadores pobres, y reducir al tiempo el desempleo.
- En el *Oriente Medio*, los niveles de productividad se mantuvieron prácticamente iguales en los 10 últimos años, y sólo disminuyeron en una media anual de 0,2 por ciento entre 1997 y 2007. Los niveles de empleo también se han estancado, mientras que las tasas de desempleo siguen siendo altas. La quinta parte de los trabajadores vive con menos de dos dólares diarios. (Fahim, 2008; OIT, 2008c). En *África Septentrional*, el aumento de la productividad fue mayor — ya que alcanzó una media anual de 1,4 por ciento (1997-2007); sin embargo, dos quintos de los trabajadores siguen viviendo con apenas dos dólares de los Estados Unidos al día (OIT, 2008c).

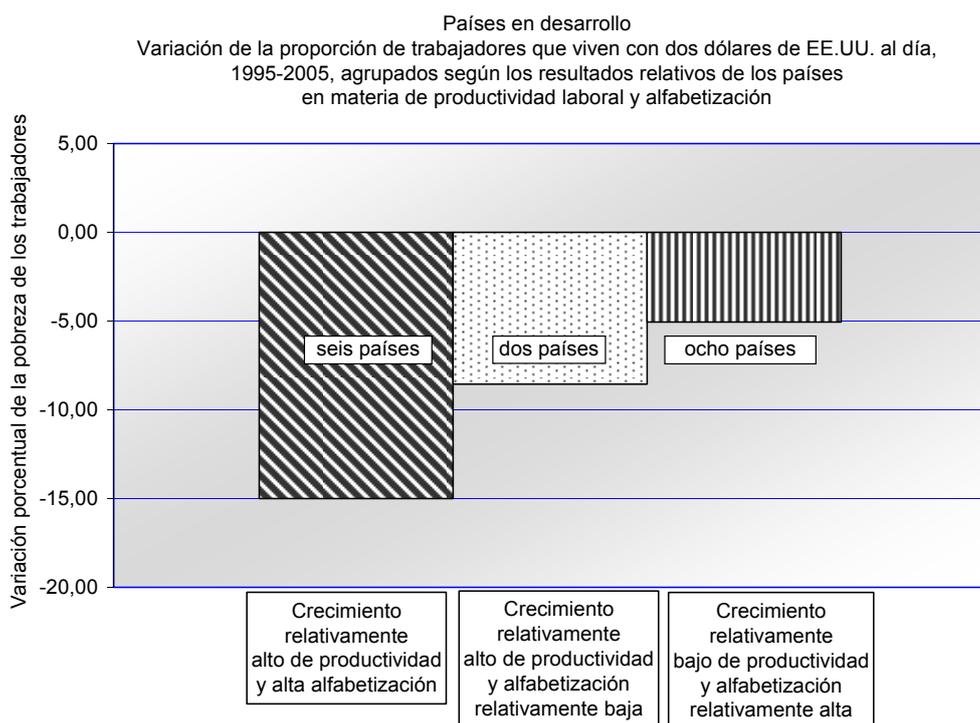
96. En numerosos países de este grupo resulta difícil analizar las relaciones entre las tendencias en educación, productividad y empleo por falta de datos comparables y actualizados. La mejor variable de sustitución de las competencias profesionales disponible es la tasa de alfabetización, expresada como proporción de la población mayor de 15 años que sabe leer y escribir. Debido a una gran disponibilidad de datos, la medida utilizada para captar las tendencias de calidad del empleo es la pobreza de los trabajadores, es decir, la variación porcentual de la proporción de trabajadores que vive con menos de dos dólares diarios. La productividad se mide siempre de la misma forma, a saber, según el rendimiento por trabajador en dólares constantes. Las tendencias de la productividad y la pobreza de los trabajadores se han calculado como promedios simples

para el período 1995-2005; en cambio, las tendencias en alfabetización corresponden sólo al último año del que se dispone de datos ¹⁶.

97. En el gráfico 2.7 se resumen las relaciones entre estas tres variables. Ahora bien, aun cuando al sacar conclusiones se impone la cautela, debido a que la muestra de la cual provienen los datos es de pequeño tamaño (en relación con la gran cantidad de países de este grupo), el panorama resultante muestra que los países que obtuvieron los mejores resultados en el aumento de la productividad de la mano de obra y donde las tasas de alfabetización eran más altas registraron también, en cuanto grupo, la mejor media en lo que se refiere a la reducción de la proporción de trabajadores pobres.

98. En los seis países que tuvieron un desempeño relativamente mejor en el aumento de la productividad de la mano de obra y donde las tasas de alfabetización eran relativamente más altas, la reducción media de pobreza de los trabajadores fue de 15 por ciento, mientras que en los países con alta alfabetización, pero mejoras de la productividad relativamente bajas, dicha reducción fue de cinco por ciento. Los dos países con un crecimiento de la productividad relativamente fuerte, pero con altas tasas de analfabetismo (India y Pakistán), redujeron la pobreza de los trabajadores en 13 y cuatro por ciento, respectivamente.

Gráfico 2.7. Países en desarrollo: productividad, alfabetización y pobreza de los trabajadores



Fuente: OIT, 2007a; UNESCO/UIS 2007.

¹⁶ Al no disponerse de datos sobre las tendencias en alfabetización durante períodos comparables, se recurre a una medición estática.

2.3.2. Medios de paliar la escasez de competencias profesionales en países y sectores de alto crecimiento

99. La escasez de competencias profesionales frena la expansión de los sectores de mayor productividad y de la producción local en actividades con mayor agregación de valor.

- Entre los países de alto crecimiento de *Asia*, la rapidez del desarrollo aceleró la demanda de trabajadores con calificaciones más altas, personal profesional en las esferas médica y jurídica, y gerentes de empresas. Durante varios años, en los análisis de la prensa especializada y los estudios de las empresas multinacionales se restó importancia a la escasez de mano de obra de calidad en la China y la India ¹⁷. Las recientes iniciativas gubernamentales tomadas en China apuntan a mejorar el nivel general de calificación de la fuerza de trabajo y garantizar que dicho nivel no suponga un impedimento para la expansión del empleo y el crecimiento económico (China, Institute for Labor Studies, 2007).
- En *América Latina* predomina la preocupación en cuanto a que, si bien se ha logrado extender la educación y la formación profesional, la calidad de la enseñanza no ha permitido equipar apropiadamente a los jóvenes para responder a las exigencias del mercado de trabajo. De ahí que hoy se reclame un mayor contenido profesional en los planes de estudio de la enseñanza secundaria.
- En los *Estados árabes*, los empleadores suelen considerar la falta de calificaciones profesionales como un obstáculo para la expansión de las empresas y el empleo ¹⁸. Los sistemas de educación tienden a preparar a los estudiantes para desempeñarse en puestos del sector público, que solía ser el principal empleador de quienes se incorporaban al mercado de trabajo, y no han establecido suficientes vínculos con el sector privado (Assad y Roudi-Fahimi, 2007).

100. No existe un único modelo de intervención nacional que sea efectivo para perfeccionar el desarrollo de competencias profesionales y colmar las lagunas al respecto. Ahora bien, en toda esa variedad de intervenciones, *mejorar la coordinación y ampliar la oferta de formación* son dos factores cruciales.

101. *Mejorar la coordinación entre los empleadores prospectivos y los proveedores de educación y formación* es un medio efectivo y viable de reducir el desfase entre los resultados de estas últimas y las oportunidades de empleo. La participación de los empleadores a escala local o sectorial reviste singular importancia por los tres motivos que se indican a continuación.

- En primer lugar, dicha participación en la gestión de las instituciones de formación contribuye a que éstas se mantengan informadas acerca de los cambios tecnológicos y del tipo de equipo técnico y de TIC utilizados en los lugares de trabajo, así como de los sectores, ocupaciones o competencias profesionales cuya demanda está en aumento o disminución. Los estándares basados en las competencias y establecidos en estrecha cooperación con los sectores económicos

¹⁷ Una encuesta reciente de la Economist Intelligence Unit Corporate Network, en la que participaron 600 ejecutivos de empresas multinacionales con actividades en todo Asia, mostró que la escasez de personal era una de las mayores preocupaciones en China y Asia Sudoriental. En la India, era la cuarta preocupación principal (tras los problemas de infraestructura, burocracia y aumento de salarios de los trabajadores calificados) (*The Economist*, 2007).

¹⁸ Por ejemplo, en una encuesta del Instituto del Banco Mundial, el 27 por ciento de las empresas entrevistadas en una muestra de Estados árabes afirmó que la educación y la calificación de la fuerza de trabajo eran un impedimento de talla (Tan, 2006).

interesados pueden contribuir a que la formación sea más pertinente y, por lo tanto, a que las competencias profesionales que adquieren los educandos mejoren su empleabilidad.

- En segundo lugar, los empleadores pueden ofrecer formación basada en la experiencia y aceptar a practicantes y aprendices — a veces, en el entendido de que tendrán un empleo posteriormente —, a fin de ampliar los conocimientos sistemáticos y basados en el aula con sus aplicaciones prácticas.
- En tercer lugar, se pueden crear mecanismos de interacción, a través de los cuales tanto los empleadores como los educandos que éstos contratan informen sistemáticamente a los proveedores de formación para indicarles si la calidad de esta última responde a las expectativas del puesto de trabajo. En algunos casos, esos mecanismos se organizan directamente en el ámbito de las entidades de formación para el mercado de trabajo, y en otros se coordinan por conducto de las oficinas locales del servicio nacional de empleo.

102. Por consiguiente, un sistema de formación orientado por comunidades y sectores es imprescindible para abordar las dos caras de esa moneda del desfase con respecto a las competencias profesionales: *pertinencia* y *calidad* de la formación. Este es uno de los objetivos principales de la reforma de las políticas de formación profesional que se están llevando a cabo en algunos países, entre ellos, Egipto (véase el recuadro 2.6). En muchos países en desarrollo, también se están fortaleciendo los lazos entre la educación superior y el sector privado, en la perspectiva de ofrecer a los educandos las competencias profesionales y de gestión que necesita dicho sector, en plena expansión.

Recuadro 2.6

Egipto: necesidad de reformar el sistema de formación

En varios estudios se ha señalado que el sistema de enseñanza y formación profesional de Egipto no aporta las competencias que reclaman los empleadores y los jóvenes, por los motivos siguientes:

- participación inadecuada de los empleadores en la gestión de los centros de formación;
- vínculos escasos con los empleadores, pese a que éstos podrían facilitar el empleo después de la formación;
- personal docente con escasa formación y salarios precarios;
- equipos obsoletos;
- formación para las mujeres limitada a ocupaciones tradicionales;
- baja calidad de la formación y atención inadecuada tanto de la teoría como de la práctica;
- como consecuencia tal vez lógica de lo anterior, baja valoración de la formación profesional entre los alumnos y padres.

Entre los esfuerzos orientados a subsanar las carencias y la fragmentación de la enseñanza figuran los siguientes: coordinación de la política de formación profesional en el ámbito del Consejo Supremo de Desarrollo de Recursos Humanos; mejora de la calidad de la formación mediante inversiones en los planes de estudio; mejora de los salarios de los docentes; oferta de una formación general (cursos) integrada con la práctica laboral (pasantías), así como programas de capacitación profesional para los trabajadores adultos, financiados por el Fondo Social de Desarrollo.

Fuente: Fahim, 2008; Amer, 2005; de Gobbi y Nesporova, 2005; Van Eekelen y otros, 2001.

103. *El mayor intercambio de información* sobre el tipo y los niveles de formación que se necesitan debe ir respaldado por un *aumento de la oferta de formación*, pues, de no ser así, las instituciones de formación tampoco podrán responder a la demanda ni adaptar la formación que imparten. En los sistemas públicos de financiación, la asignación de fondos se vincula cada vez más a los resultados en materia de empleo, ya se trate de instituciones de formación públicas y centralizadas o bien, de forma creciente, de instituciones de formación individualizada. Establecer sólidos lazos con los empleadores prospectivos es fundamental para cumplir con esas exigencias de rendición de cuentas ¹⁹.

104. En los métodos de financiación del desarrollo de competencias profesionales se pone cada vez mayor énfasis en que esas competencias respondan a la demanda y en que se dé cuenta de los resultados, por ejemplo, en lo que atañe a: 1) gravamen sobre la nómina imputado a los empleadores; 2) matrículas pagadas por las empresas o los educandos; 3) autofinanciación de las instituciones de formación mediante la producción y venta de bienes y servicios; 4) apoyo comunitario, y 5) ampliación de la formación que imparten las organizaciones no gubernamentales en la economía informal y los proveedores del sector privado en la economía formal (Johanson y Adams, 2004, página 9). La eficiencia de dichos métodos depende de muchos factores, tales como programas de desarrollo de mercados para la formación que muestren las ventajas de la misma a empleadores y trabajadores, la mayor eficiencia de la administración fiscal y la administración del trabajo o el servicio de empleo, la difusión pública de información sobre el desempeño de cada institución, para que el usuario pueda decidir con conocimiento de causa, y una mejor rendición de cuentas.

105. Propiciar el *aprendizaje en el lugar de trabajo* es un medio de acrecentar la inversión del sector privado en el desarrollo de competencias profesionales, sobre todo de los trabajadores adultos que ya forman parte de la fuerza de trabajo. A medida que las tecnologías o los productos cambian, los empleadores se percatan rápidamente de las competencias que necesitan sus trabajadores. No debería haber un desfase entre la formación impartida en el lugar de trabajo y los tipos y niveles de las competencias necesarias. El quid de la cuestión es que los trabajadores deben tener una capacidad para aprender — competencias básicas, aptitud de aprendizaje, competencias de comunicación — basada en la educación y la formación previas al empleo. El segundo reto consiste en sustentar un entorno político que aliente, u ofrezca incentivos, a empleadores y trabajadores para que se amplíe la formación en el lugar de trabajo. Este tema se trata en el capítulo 3 del presente informe.

106. Una de las causas del déficit de calificaciones reside en que, por lo general, la formación profesional de las adolescentes y mujeres jóvenes se limita a esferas tradicionales de ocupación, en lugar de responder a las nuevas necesidades del mercado de trabajo. *Derribar las barreras que impiden que las mujeres accedan a la formación* — dentro y fuera del lugar de trabajo — cumple con el doble objetivo de reducir las desigualdades y atender las necesidades del mercado de trabajo. La división desigual de tareas en el seno de la familia es uno de los principales obstáculos para el aumento de la participación de las mujeres en la educación y la formación. En los planes de formación destinados a las mujeres han de tenerse en cuenta sus exigencias en lo que respecta a cuándo y cómo aprender. Este esfuerzo debe comenzar en la educación secundaria y la formación profesional (véase la sección 4.2 del capítulo 4) y proseguir en el lugar de trabajo (las enseñanzas adquiridas en cuanto a la supresión de las barreras a la formación empresarial de la mujer se resumen en el capítulo 3). Reducir la segregación

¹⁹ Véase en Galhardi, 2002 y 2004, una compilación de datos de la encuesta sobre inversión en formación en una selección de países de las Américas y otras regiones.

ocupacional ²⁰, primero en la formación y luego en el empleo, a fin de que las mujeres estén preparadas y cuenten con las debidas competencias profesionales para satisfacer las necesidades de los sectores y ocupaciones emergentes – requiere un esfuerzo especial. Como se ha observado en Botswana (véase el recuadro 2.7), los esfuerzos para mejorar la formación empiezan por el compromiso de superar los prejuicios de género.

Recuadro 2.7
Incorporación de consideraciones de género en el sistema nacional de formación profesional de Botswana

La Dirección de Formación de Botswana, en colaboración con el Departamento de Asuntos de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Interiores, redactó el proyecto de la política nacional para incorporar consideraciones de género en la formación profesional y el aprendizaje en el trabajo (2000), cuyos objetivos son los siguientes:

- ❑ aumentar el acceso de las mujeres a la educación y la formación profesional y reducir la tasa de deserción una vez iniciada la formación;
- ❑ erradicar la ignorancia en cuanto a las cuestiones de género y hacer conciencia sobre las mismas en las instituciones de formación profesional, incorporando un lenguaje incluyente y no sesgado en los planes de estudio, mejorando la actitud de educandos, instructores y administradores frente a las disparidades de género, y por ende, la igualdad y la equidad de en la formación profesional, y promoviendo la formación sobre cuestiones de género para acabar con los estereotipos y prejuicios;
- ❑ definir claramente en qué consiste el acoso sexual, sensibilizar al respecto y crear estrictos mecanismos de denuncia e intervención;
- ❑ establecer y aplicar un sistema de recolección periódica y difusión, en todas las instituciones de formación profesional, de información desglosada según el género sobre la situación y las necesidades de formación de hombres y mujeres, a fin de reducir la segregación ocupacional.

Fuente: Dirección de Formación de Botswana, 2006.

107. Los ejemplos de la India, Brasil y Jamaica (véanse los recuadros 2.8 a 2.10) ilustran algunas iniciativas políticas que se tomaron para levantar retos en materia de coordinación, ampliación e inclusión. En la sección siguiente se examinan medios que permiten que quienes trabajan en la economía informal adquieran las competencias profesionales que se exigen en los puestos de mayor productividad de la economía formal.

²⁰ Por segregación ocupacional se entiende la concentración de hombres o mujeres en determinados oficios, ocupaciones o sectores de actividad. Por ejemplo, en una encuesta sobre la participación de las latinoamericanas en la formación profesional y técnica se constató que en los diez sectores con el mayor número de alumnado femenino, las mujeres representaban el 77 por ciento de la matrícula (Silveira y Matosas, 2001).

Recuadro 2.8 Colmar la brecha entre la oferta y la demanda relativas al desarrollo de competencias profesionales en la India

La economía de la India es sumamente dicotómica, y presenta signos de que lo será aún más. La productividad ha crecido rápidamente en el sector moderno, encabezado por los servicios, el transporte, las comunicaciones y la industria manufacturera, y la proporción del empleo ha estado disminuyendo en la agricultura y aumentando en el sector de servicios. Aun así, el crecimiento del empleo es insuficiente tanto para absorber a los 12,8 millones de personas que, según se estima, entran cada año al mercado laboral, como para crear más puestos productivos para la vasta mayoría de trabajadores que se gana la vida en la economía informal. Se teme que incluso los diplomados de la formación profesional no sean suficientemente empleables, debido al desfase entre lo que aprenden y lo que los empleadores necesitan en términos de competencias profesionales, sean técnicas o básicas (FICCI, 2007; TeamLease, 2007).

La ampliación, la calidad y la inclusión forman parte de las metas de la estrategia de la Comisión de Planificación para subsanar la deficiencia de competencias profesionales, mediante una educación y formación profesionales que responda a las necesidades del mercado de trabajo y mejore el acceso de las personas pobres y vulnerables a las oportunidades de desarrollo de dichas competencias (Comisión de Planificación, informe del grupo de trabajo sobre desarrollo de competencias y formación profesional).

Ampliación: En el plan quinquenal de la India (2007-2012) se prevé multiplicar por 10 la infraestructura de educación y formación, pasando de 5.000 a casi 50.000 institutos de formación industrial (IFI) y centros de formación industrial (CFI) bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo y Empleo, lo que permitirá impartir la formación que requieren los sectores industrial y de servicios, así como el empleo agrícola y rural. Con ocasión de la Conferencia Nacional del Trabajo (Nueva Delhi, abril de 2007), el Primer Ministro Manmohan Singh declaró: «El reto reside en aumentar la mano de obra calificada, pasando del cinco por ciento actual a alrededor del 50 por ciento. Para que nuestros trabajadores sean empleables, debemos crear la infraestructura adecuada tanto para la capacitación y la certificación técnicas como para la formación general. Los institutos de formación industrial deben estar a la altura de las exigencias tecnológicas de la industria moderna y ampliar el universo de los conocimientos técnicos».

Calidad: La meta es mejorar las instalaciones y el equipo, así como perfeccionar el cuerpo docente y los planes de estudio. Con asistencia del Banco Mundial, unos 500 IFI se convertirán en «centros de excelencia», estrechamente vinculados con la industria. Además, los comités de gestión industrial beneficiarán de una mayor autonomía financiera y de elaboración de programas para gestionar cada IFI. Ahora bien, el gobierno estatal conservará la propiedad de los IFI y seguirá reglamentando admisiones y tarifas.

Inclusión: Más del 90 por ciento de los trabajadores de la India se gana la vida en la economía informal. Pocos disponen de competencias profesionales que les permitan mejorar su productividad y su capacidad de generar ingresos. La Iniciativa de Desarrollo de Competencias Laborales apunta a dotar de esas competencias a un millón de trabajadores en los próximos cinco años y posteriormente a otro millón de trabajadores por año. La asociación público-privada que impulsa esta iniciativa ha combinado la prestación de cursos de formación a corto plazo con la consiguiente certificación. Los programas están destinados a personas pobres con poca instrucción, que no pueden permitirse asistir a programas de formación de larga duración debido a su costo y a las altas calificaciones que se exigen. En asociación con la OIT, el Ministerio de Trabajo y Empleo lleva a cabo un programa piloto centrado en cuatro conglomerados de actividad: latonería (Moradabad, Uttar Pradesh); cristalería (Firozabad, Uttar Pradesh); textiles (Tiruppur, Tamil Nadu) y trabajo doméstico (Delhi). Este programa tiene por objetivos contribuir a mejorar la productividad y la competitividad de las empresas, así como la empleabilidad de los trabajadores de esos conglomerados, y poner a prueba marcos y metodologías de dotación y certificación de competencias profesionales en la economía informal.

Fuente: Ratnam y Chaturvedi, 2008.

Recuadro 2.9
Formación para nuevas industrias en Brasil

En Brasil, los retos de las nuevas tecnologías y el objetivo de extender el desarrollo industrial a nuevas zonas geográficas fueron los motivos que impulsaron la iniciativa de la Confederación Nacional de Industria (CNI) para poner en marcha un nuevo programa de educación y formación profesionales. Cimentado en el programa PLANFOR (1995-2002), el programa de educación para la nueva industria de Brasil prevé ampliar el alcance y la funciones del Servicio Social de la Industria (SESI, al servicio de los trabajadores y sus familias), y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), que abarcará la educación básica y permanente y la formación profesional. Esta última es un pilar esencial del plan estratégico de desarrollo industrial, y está diseñada para responder a las necesidades de los empleadores de mejorar sustancialmente las competencias básicas de los trabajadores, para que sepan leer instrucciones, interpretar gráficos e intercambiar conocimientos. Los objetivos son ambiciosos, pues prevén que el 40 por ciento de la fuerza de trabajo industrial, hoy analfabeta o con menos de ocho años de instrucción, termine el ciclo básico y que casi 700.000 trabajadores terminen el ciclo de nivel medio y mejoren sus competencias profesionales, tanto básicas como profesionales. Asimismo, en el marco del programa se impartirá formación inicial, de perfeccionamiento, permanente e industrial especializada, al igual que enseñanza técnica de nivel medio vinculada a la educación formal. Se prevé que los diplomados del programa, de los cuales el 40 por ciento serán técnicos, ocupen un millón de los nuevos puestos de trabajo previstos en las nuevas industrias. El programa se centra, pues, principalmente en los trabajadores industriales y sus familias y comunidades.

Fuente: Gallart, 2008.

Recuadro 2.10
**El desarrollo de competencias profesionales, la productividad
y la Agencia Nacional de Formación de Jamaica (HEART Trust/NTA)**

Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2030 es reducir la «brecha de productividad». En los últimos 15 años, el crecimiento de la productividad de la mano de obra de Jamaica fue el más bajo de la región: 0,4 por ciento anual. La escasa adopción de nuevas tecnologías, la lenta modernización de las competencias profesionales, la poca pertinencia económica de la educación, la concentración de la economía en el turismo y la minería, con poquísima diversificación, y el crecimiento de la economía informal explican ese bajo crecimiento de la productividad. El Plan Nacional de Desarrollo se ha concebido para paliar la situación mediante la creación de incentivos para el desarrollo y buen funcionamiento de las empresas, la adopción de un marco nacional de calificaciones para todos los proveedores de educación y formación, y el aumento de programas de formación en cooperación con empresas del sector privado.

El Centro de Productividad de Jamaica — organización tripartita financiada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que congrega a representantes de la Federación de Empleadores y la Confederación de Sindicatos — ayuda a las empresas a detectar deficiencias de productividad y competitividad para luego encontrar soluciones, al tiempo que influye en los planes de estudio de nivel secundario y superior con el fin de que se impartan programas de educación y desarrollo de competencias profesionales. Dicho Centro trabaja con la sección de formación en la empresa del Fondo de Empleo y Formación de Recursos Humanos, de la Agencia Nacional de Formación (HEART Trust/NTA por su sigla en inglés) en el desarrollo de una metodología de medición de la productividad que permita verificar el impacto de la formación en la productividad de las empresas.

Fuente: McArdle, 2007.

2.3.3. Promover la formalización: el papel de la formación

Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que... *d*) respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal (Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párrafo 3, apartado *d*)).

108. En las conclusiones de la discusión general sobre el desarrollo de recursos humanos de la CIT de 2000 (mencionadas en el capítulo 1), las conclusiones de la discusión general sobre la economía informal de la CIT de 2002 y la consiguiente Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004, (núm. 195), se hace hincapié en las conexiones que existen entre una formación de mejor calidad y más amplia, y la formalización del trabajo y de las empresas. Esta última trae aparejados el ejercicio de los derechos en el lugar de trabajo, mejores condiciones de empleo y condiciones más equitativas para la competencia entre los empleadores. En lo que atañe a los beneficios para la sociedad en su conjunto, la formalización de la actividad económica amplía la base fiscal y facilita el cumplimiento de la legislación laboral.

109. Tal como se señala en las conclusiones de estos debates tripartitos de la OIT, el desarrollo de competencias profesionales no es una panacea, ni tampoco el único requisito de la formalización, pero sí un factor esencial que contribuye a ella. Entre los demás factores cabe subrayar la importancia de las políticas destinadas a ampliar el crecimiento del empleo en la economía formal. El despliegue de esfuerzos encaminados a aumentar la pertinencia de las competencias profesionales e impulsar la formalización mediante un mejor desarrollo de dichas competencias presupone que la economía formal esté creciendo y ofreciendo más puestos de trabajo. El ritmo de la creación de empleo se debe acelerar para absorber a los trabajadores desempleados y subempleados, y también para ofrecer mejores oportunidades de empleo a los trabajadores de la economía informal. De no haber tal creación de empleo, la economía informal seguirá absorbiendo una gran parte de la mano de obra que no logra encontrar trabajo decente pese a contar con mejores calificaciones.

110. En muchos países en desarrollo, una amplia economía formal coexiste con una también amplia economía informal y desorganizada. Es precisamente en ese grupo de países donde hay un gran potencial para el aprovechamiento de la formación como puente para pasar de las formas de subsistencia de la economía informal al trabajo decente y más productivo de la economía formal.

111. En muchos países se aplican políticas y programas de gran amplitud que incluyen el desarrollo de competencias profesionales para ayudar a trabajadores y empresas a incorporarse a la economía formal, creando así empleo durable, decente y productivo²¹. Esos esfuerzos se reparten en tres grandes lineamientos de política: ampliación del acceso a la formación fuera de la economía formal de alto crecimiento; reconocimiento de la formación previa e inclusión de la formalización en la formación empresarial.

²¹ Véase un análisis general en los informes y artículos recopilados para el *Coloquio interregional sobre la economía informal: Hacer posible la transición al sector formal*, que tuvo lugar en Ginebra del 27 al 29 de noviembre de 2007 y cuyo objetivo era compartir experiencias sobre formalización de la economía informal.

112. El primer requisito es *mejorar el acceso a un desarrollo de competencias profesionales de calidad fuera de las zonas urbanas de alto crecimiento*. En muchos países en desarrollo, el acceso a programas de educación y formación que sean pertinentes y acrecienten la productividad en el trabajo suele ser aún inadecuado. Puede ocurrir que falten oportunidades de formación, que el analfabetismo excluya a jóvenes y adultos de la formación profesional, que el costo de los servicios de educación y formación sea excesivo, que dichos servicios sean incapaces de preparar a los educandos para ocupar mejores puestos de trabajo, o que la formación no se ajuste a las necesidades de ciertos grupos, como las mujeres o los trabajadores migrantes.

113. Las tasas de escolarización y de asistencia mejoraron en la mayor parte de los países en desarrollo. Ahora bien, la calidad de la educación y su pertinencia respecto a la empleabilidad y las carreras profesionales en la economía formal se está convirtiendo en una cuestión política primordial. En América Latina, se está reclamando una ampliación de los programas de educación secundaria con la incorporación de componentes relacionados con el trabajo o las competencias profesionales, especialmente en las zonas marginadas urbanas y rurales, con el fin de que los estudiantes adquieran un bagaje de conocimientos técnicos y competencias laborales que mejore sus posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo (Pieck, 2007, página 13). Los esfuerzos desplegados para subsanar las carencias de la educación formal y mejorar la articulación entre la educación básica y general, por un lado, y la formación relacionada con el trabajo, por el otro, han puesto de relieve algunas prácticas idóneas que podrían adaptarse de forma más generalizada. Se trata de:

- *Vincular entre sí a las instituciones locales y nacionales de formación*: El Centro de Educación para el Trabajo (CENET) de Honduras ofrece educación y formación primordialmente a mujeres pobres y con poca instrucción de comunidades rurales y urbanas. El CENET se basa en evaluaciones de las necesidades locales y la participación comunitaria, pero también está vinculado con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). Sus programas combinan la adquisición de competencias básicas, como la alfabetización y el aprendizaje de cuestiones de género, con la formación técnico profesional (en agricultura, agroindustria, comercio y servicios) y la formación empresarial. En una reciente evaluación de impacto se constató que, después de la formación, el empleo en las comunidades aumentó un 136 por ciento, junto con un aumento de la inversión y la incorporación de nuevas tecnologías (Rosal, 2007; Ooijens y otros, 2000).
- *Combinar los programas de nivelación y los servicios de empleo con una formación técnica*. El Programa de Capacitación Laboral (CAPLAB) de Perú (1997-2006) permitió a mujeres y jóvenes desempleados o subempleados incorporarse al mercado de trabajo, gracias al ajuste de la formación profesional en función de la experiencia, la motivación de los educandos, la focalización en la demanda del mercado laboral — proveniente, en lo esencial, de las pequeñas empresas locales — y la experiencia en el puesto de trabajo. El programa se basa en instituciones de formación formal y pone el énfasis en la formación de instructores en nuevas tecnologías y nuevos métodos de formación, así como en métodos que permiten combinar, según corresponda, la formación técnica con los cursos de nivelación y vincular la formación con los servicios de empleo descentralizados. Después de estar financiado por donantes, en 2003, el programa se incorporó al ámbito de la Ley General de Educación (CAPLAB, 2007).

- *Tener en cuenta las necesidades de formación de las mujeres.* Tanto en los programas destinados a mujeres como a hombres y mujeres es preciso tener en cuenta las circunstancias particulares que influyen en las posibilidades de las mujeres de aprovechar oportunidades de formación, como las responsabilidades familiares y la consiguiente carga de tareas, el carácter estacional de algunos trabajos y la capacidad de poder desplazarse o no hasta los centros de formación. Algunos de los mecanismos que las políticas públicas emplean para tomar en cuenta estas circunstancias de las trabajadoras han surgido de experiencias piloto de los sectores privado y no gubernamental, en que las propias mujeres han tomado la iniciativa de organizar una formación accesible e idónea para ellas. Por ejemplo, el teletrabajo en el sector de la denominada «pequeña oficina-oficina en casa» está en aumento en algunos países asiáticos. Se trata de un nuevo tipo de espacio laboral que, al parecer, es muy útil para mejorar el acceso de las mujeres al desarrollo de competencias profesionales, ya sean básicas o técnicas, al trabajo en red y a las prestaciones de empleo que tradicionalmente están asociadas con el trabajo en la economía formal ²².
- *Centrarse en los adultos jóvenes que no han tenido una buena enseñanza secundaria.* Los denominados «programas de segunda oportunidad» están destinados a adultos que, por algún motivo, no recibieron una instrucción adecuada en su momento. Por lo general, dichos programas proponen calendarios flexibles, cursos de corta duración y servicios sociales (cuando son necesarios) para facilitar la incorporación al mercado de trabajo formal. Por ejemplo, el programa *Chilecalifica*, iniciado en 2002 por los ministerios de Educación, Economía y Trabajo de Chile, tiene por objetivo mejorar el nivel de escolaridad, la calidad de la formación técnica, la certificación nacional de calificaciones y competencias, y la información sobre el mercado de trabajo. Entre 2002 y 2004, unas 74.000 personas obtuvieron certificaciones en el marco de ese programa; en promedio, los ingresos de los egresados aumentaron un 9,7 por ciento, y la tasa de empleo, en un 5,7 por ciento (Gallart, 2008).
- *Capacitar a los trabajadores que emigran del medio rural para lograr puestos en la economía formal urbana.* Esto también puede requerir apoyo o intervenciones focalizadas. En China, por ejemplo, asistir a los trabajadores para que pasen del trabajo rural, informal y de baja productividad al trabajo formal en zonas urbanas es una de las estrategias aplicadas para subsanar la escasez de mano de obra calificada y reducir la pobreza rural (véase el recuadro 2.11). También se están extendiendo a las zonas peor atendidas los programas de educación a distancia, que comprenden cursos de inglés, programación informática, economía y gestión destinados a trabajadores rurales de la economía informal (Wu, 2007).

²² Véase, por ejemplo, la información sobre la ONG «e-Homemakers» de Malasia, red virtual en la que se combina formación profesional, desarrollo empresarial, planificación financiera, aplicación de la ley islámica (*sharia*) y trabajo en red para mujeres, gracias a las TIC y a otros soportes de trabajo de oficina fuera de la casa (www.ehomemakers.net).

Recuadro 2.11
Formación de trabajadores rurales para ocupar empleos en el sector formal urbano: el programa «Gota de Rocío» de China

En 2004, el Gobierno chino puso en marcha el programa Gota de Rocío, que combina la lucha contra la pobreza y la formación en competencias profesionales con el fin de alentar a los habitantes de las zonas rurales a trasladarse a zonas urbanas donde hay una escasez aguda de mano de obra calificada. Según el Grupo del Consejo de Estado Encargado de Mitigación de la Pobreza y Desarrollo, el objetivo es impartir formación profesional gratuita a cinco millones de agricultores jóvenes y 200.000 personas de edad avanzada en zonas rurales pobres, y ayudarles a encontrar trabajo en las ciudades en el marco del Undécimo Plan Quinquenal (2006-2010). Este programa, que ofrece formación en competencias profesionales, subsidios modestos y asistencia para instalarse en zonas urbanas donde escasean determinadas calificaciones, forma parte de una campaña gubernamental más amplia y ambiciosa de reducción de la pobreza. Según datos oficiales, el presupuesto previsto para 2006 incluía 95 millones de dólares para la formación de casi 1,65 millones de agricultores, es decir, un aumento de 29 por ciento respecto a 2005. Casi 1,3 millones de quienes recibieron formación partieron a buscar trabajo en zonas urbanas, cumpliendo con el doble objetivo del programa de paliar la escasez de mano de obra calificada en el medio urbano y reducir la pobreza rural. La legislación reciente, y en particular la Ley sobre Protección del Empleo, tiene por finalidad integrar el mercado de trabajo nacional, incluida la formación profesional de los trabajadores urbanos despedidos y de los trabajadores rurales migrantes. Otros esfuerzos apuntan a mejorar las condiciones de trabajo con miras a que los puestos en sectores de actividad orientados a la exportación y que requieren un alto coeficiente de mano de obra sean más atractivos para los trabajadores migrantes. Se ha informado que, en 2007, en la provincia de Guangdong se habían ocupado tan sólo 4,8 millones de los 7,3 millones de puestos vacantes.

Fuente: Grupo del Consejo de Estado de China Encargado de Mitigación de la Pobreza y Desarrollo (<http://en.cpad.gov.cn>).

114. De todos estos ejemplos se desprende que la ventaja de arraigar las actividades en las instituciones nacionales de formación profesional reside en que su experiencia, recursos humanos, infraestructura y gobernanza tripartita contribuyen a equilibrar la oferta y la demanda de formación. La dificultad planteada a dichas instituciones es la necesidad de adaptar la formación a personas con poca instrucción y escasa experiencia laboral. La meta es proporcionarles las calificaciones y competencias necesarias en las empresas más pequeñas que probablemente les contratarán, al tiempo que se les dota de habilidades y de la capacidad de aprender, lo que a su vez, ayudará a esas empresas a adoptar tecnologías más recientes o a ser competitivas en la economía formal.

115. Los sistemas de *reconocimiento de la formación previa* (en adelante, RFP) tienen por objeto abrir el acceso a puestos de trabajo en la economía formal a quienes no tuvieron la posibilidad de acceder al sistema oficial de formación profesional. La formación previa abarca todas las competencias profesionales, con independencia de cómo y donde se hayan adquirido, ya sea en el lugar de trabajo, la comunidad o el hogar, mediante aprendizajes laborales informales o el sistema de aprendizaje mediante la práctica, tanto en la economía formal como en la informal. Por «reconocimiento» se entiende la certificación de las calificaciones adquiridas, en función de criterios estandarizados de calificación. La certificación debe ayudar a los empleadores a reconocer con mayor facilidad las calificaciones y competencias profesionales de los candidatos a puestos de trabajo y, por lo tanto, facilita la competición entre los trabajadores por esos puestos de la economía formal.

116. El RFP cumplió una función destacada en el desarrollo de competencias profesionales en Sudáfrica. Este país comparte las mismas características de muchos otros países en desarrollo, en el sentido de que la economía basada en la tecnología industrial convive con una economía informal muy extensa. El sistema formal de RFP fue auspiciado por el Gobierno para terminar con las secuelas del apartheid, mediante el reconocimiento de las competencias y el aprendizaje de las personas a las que se había negado el acceso a la educación, la formación y el empleo formales (véase el recuadro 2.12). Cabe esperar que las reformas en otros países que hagan hincapié en las competencias profesionales y el reconocimiento de las calificaciones profesionales adquiridas previamente contribuyan a mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores de la economía informal.

Recuadro 2.12
Reconocimiento de la formación previa (RFP) en Sudáfrica

La Dirección de Calificaciones Profesionales de Sudáfrica (SAQA) ha establecido procedimientos y directrices comunes para la aplicación del RFP en el ámbito del Marco Nacional de Calificaciones. En las directrices generales se proponen sistemas y procedimientos para la evaluación, la interacción y la gestión de la calidad. Las autoridades sectoriales de educación y formación elaboran planes concretos para el sector respectivo (entre ellos, turismo, hotelería y deporte, salud y bienestar social, construcción, seguros e ingeniería) con el fin de prestar asesoramiento sobre los procedimientos de RFP, establecen procedimientos de verificación de competencias profesionales (incluida la observación en lugar de los exámenes académicos, cuando procede) y organizan la prestación de formación de perfeccionamiento. En algunos de estos sectores se da atención prioritaria a los trabajadores de la economía informal. Por ejemplo, el RFP se orienta a los oficios de la construcción, en que un gran número de trabajadores del empleo informal no cuenta con calificaciones que le permita acceder a puestos que las exigen. Se espera que el sistema continúe promoviendo el aprendizaje a lo largo de la vida y la incorporación a puestos de la economía formal.

Fuente: Blom, 2006; SAQA, 2004, Dyson y Keating, 2005.

117. Los marcos nacionales de calificaciones incluyen un método completo para verificar y certificar competencias profesionales y aquilatar la eficiencia de los distintos proveedores de formación. Se ha observado que la aplicación de esos marcos exige que se contraigan y mantengan amplios compromisos (por ejemplo, que las evaluaciones vayan a la par de los avances de la tecnología). No obstante, algunos investigadores reclaman cautela: «Los marcos nacionales de calificaciones, una de las innovaciones más recientes [...] resultan difíciles de aplicar en los países con capacidad limitada. Al parecer, los sistemas más limitados, que se basan en las competencias, son más efectivos y viables» (Johanson y Adams, 2004, página 5) ²³.

118. Los esfuerzos de *desarrollo de la pequeña empresa* pueden apoyar directamente la formalización en el ámbito de estrategias para promover la productividad y el trabajo decente. Por ejemplo, unas encuestas realizadas en grandes y pequeñas empresas de Ghana, Kenya y Zimbabwe pusieron de manifiesto el impacto positivo sobre la productividad que tienen los mecanismos de desarrollo de la pequeña empresa, a saber, la formación dentro y fuera del lugar de trabajo, la investigación y desarrollo internos, la contratación de trabajadores expatriados, el acceso a compradores y proveedores extranjeros, y la transferencia de tecnología mediante asistencia técnica o concesión de licencias. De todas esas medidas, la formación para el empleo era la que más incidía en

²³ Para más detalles sobre los escollos a la aplicación y la continuidad de estos métodos, véanse los siguientes documentos de trabajo de la OIT: Tuck, 2007; Young, 2005; y Dyson y Keating, 2005.

la productividad. Los efectos eran relativamente mayores en las pequeñas empresas, con niveles de competencia profesional más bajos (Biggs y otros, 1996).

119. La experiencia de Ghana (véase el recuadro 2.13) y los ejemplos siguientes subrayan la importancia de prestar mayor atención a la formación, tanto de ejecutivos como de trabajadores, además de otras medidas que promuevan la formalización, tales como el acceso al crédito y los mercados de productos, y mejoras del entorno que favorezcan la sostenibilidad de las empresas:

- El *Programa sobre mejora del producto y de interacción entre las microempresas y las empresas de la economía formal*, de la Federación de Empleadores de Kenya, ayuda a los operadores informales a obtener acuerdos de subcontratación con grandes empresas, incluida la aplicación del programa de la OIT *Comience y Mejore su Negocio*, y otras herramientas que figuran en el CD-ROM *Employers organizations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality* (OIT, 2006m).
- En Perú, la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo apoya el Programa de Empleo Independiente y Microempresa (PRODAME), que ofrece servicios gratuitos de orientación y asesoría a quienes se proponen crear o formalizar una microempresa; por su parte, la Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME) ayuda a las pequeñas empresas y microempresas a mejorar la productividad y la competitividad mediante el acceso a nuevos mercados, incluida la adquisición pública, que está reservada exclusivamente a las empresas registradas de la economía formal (OIT 2005j).

Recuadro 2.13
Estrategia descentralizada en favor de los pobres
para realzar la economía informal de Ghana

En Ghana, la política de promoción de un crecimiento en favor de los pobres se centra en realzar la economía informal mediante la ampliación de las oportunidades de trabajo decente. En la experiencia que se llevó a cabo en dos distritos — en el marco de una acción integrada del Ministerio de Mano Obra, Juventud y Empleo, del Congreso Sindical de Ghana, de la Asociación de Empleadores de Ghana y de la OIT, representada por el programa piloto de trabajo decente en Ghana — se establecieron instituciones locales de diálogo social que reúnen a representantes del gobierno local, representantes electos de la asamblea y representantes de las asociaciones de pequeñas empresas. Los subcomités para el empleo productivo y lucrativo de las asambleas de distrito elaboran y ponen en práctica planes de desarrollo económico a escala local, que están ayudando a centenares de pequeñas empresas a modernizar sus actividades y extenderse a la economía formal. La asociación entre los sectores público y privado suprime obstáculos para el crecimiento mediante inversiones en infraestructura, formación y otros factores. Las asociaciones de pequeñas empresas alientan a sus miembros a incorporarse al régimen nacional de seguro de salud y los fondos de pensión. Los subcomités han impulsado «cooperativas de ahorro y crédito a favor del trabajo decente», que refuerzan la estabilidad económica y movilizan capital para la inversión. La participación, la organización y el diálogo social en el plano local dieron lugar a mejoras de gobernanza y solución de conflictos; generaron ingresos tributarios y proporcionaron más recursos fiscales a las inversiones en infraestructura y formación, lo que se tradujo por un mayor estímulo del crecimiento y mejoras de las condiciones de trabajo. El manual de formación para las asociaciones de pequeñas empresas es obra conjunta de la Oficina del Sector Informal del Congreso Sindical de Ghana, de la Unidad de Formación de la Asociación de Empleadores de Ghana y de dos proveedores nacionales de servicios empresariales a pequeñas y medianas empresas.

Fuente: www.ilo.org/led, van Empel, 2007.

- En Sudáfrica, el Instituto Nacional de Productividad imparte educación y formación a los propietarios de pequeñas empresas para ayudarles a mejorar la productividad y convertirse en empresas formales, enseñándoles, en particular, a cumplir con la legislación laboral y la reglamentación relativa a procesos de producción, salarios mínimos, etc. (National Productivity Institute, 2003, citado en OIT, 2005a, página 116).

2.4. Países menos adelantados

2.4.1. Baja productividad, poca instrucción y persistencia de la pobreza de los trabajadores

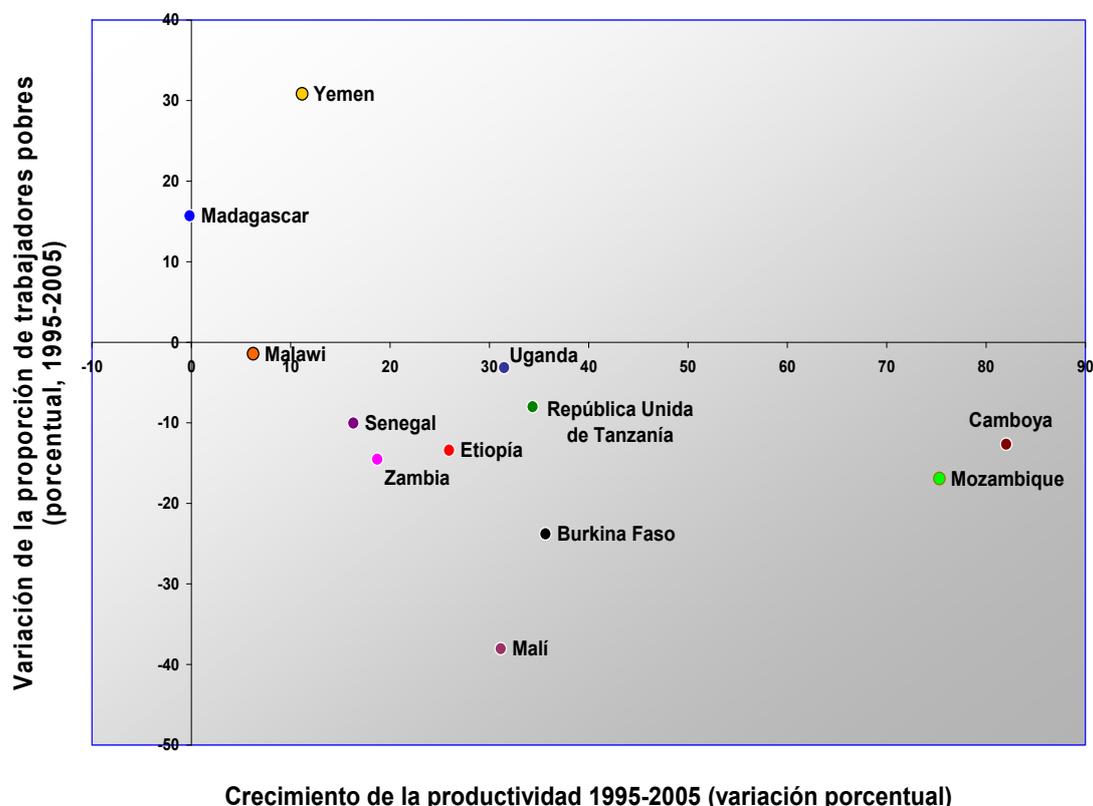
120. La categoría «países menos adelantados» (PMA) abarca unos 50 países (véase la lista en el anexo de este capítulo; en cuanto a las diferencias entre los países «en desarrollo» y los países «menos adelantados», véase la nota de pie de página 15). Dos tercios de los PMA se encuentran en el África Subsahariana y muchos otros en Asia. Esta categoría también incluye a varios de los pequeños países insulares. La evolución reciente de estos países subraya el hecho de que la baja calificación, la baja productividad y la pobreza laboral se sustentan mutuamente en un círculo vicioso.

121. Una peculiaridad de los países más pobres es el nivel generalmente bajo de la instrucción. Tal como se indica en el capítulo 4, en el África Subsahariana sólo una quinta parte de los chicos y chicas en edad de escolaridad secundaria se incorpora a la enseñanza (UNICEF, 2007). Esta proporción es exactamente la mitad de la tasa media mundial de asistencia escolar.

122. Se dispone de poquísimos datos para examinar las relaciones entre productividad, competencia profesional y empleo. Por ejemplo, sólo se cuenta con datos de una docena de países que se puedan cotejar para medir las variaciones de la última década en estas tres categorías. Según esa pequeña muestra, la pobreza sigue siendo alta, pues el 48 por ciento de los trabajadores vive con menos de un dólar por día. La tasa media de alfabetización en esa docena de países asciende al 52 por ciento de la población mayor de 15 años. Habida cuenta de que, por lo general, se dispone de estadísticas de aquellos países con mejores resultados, cabe suponer que la verdadera situación en el conjunto de los PMA es aún más grave.

123. Ahora bien, es alentador observar que, en los países de la muestra, el crecimiento medio de la productividad fue alto — 31 por ciento entre 1995 y 2005 — y que el crecimiento de la productividad parece ser correlativo a la disminución de la proporción de trabajadores pobres (véase el gráfico 2.8). Ahora bien, con una base de educación tan reducida, sólo una pequeña parte de la fuerza de trabajo potencial puede aprovechar todas las oportunidades de trabajo más productivo en los sectores de nuevas tecnologías o servicios. Con poca instrucción y sin competencias demandadas en el mercado laboral, la mayor parte de la fuerza de trabajo no puede encontrar empleos decentes y productivos en la economía formal. En el África Subsahariana, el 75 por ciento de los trabajadores se gana la vida en la economía informal. Los ingresos generados por las actividades informales son demasiado bajos, y sólo permiten sacar de la pobreza a una ínfima minoría.

Gráfico 2.8. Países menos adelantados: variación de la productividad y del número de trabajadores pobres (que subsisten con un dólar por día), en algunos países



Fuente: OIT, 2007a; OIT, 2007o.

2.4.2. Prioridades de política: mejorar la calidad y el acceso a la formación

124. *Los sistemas de educación y formación profesionales* de los PMA acusan varias carencias y, en general, por el momento no contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo. El rendimiento de la educación suele estar distorsionado, pues favorece las calificaciones académicas no técnicas; paralelamente, escasea la oferta de formación profesional, técnica y en competencias profesionales que acrecientan la empleabilidad y que, por lo mismo, podrían abrir oportunidades en el mercado de trabajo. Muchos jóvenes tienden a considerar la formación profesional y técnica como una opción de carrera de segunda clase.

125. A los PMA se les plantean dos retos en lo que se refiere a ampliar el alcance y mejorar la calidad de la formación en competencias profesionales a fin de propiciar el aumento de la productividad y los ingresos:

- el primero radica en aumentar la productividad de hombres y mujeres en la economía informal, donde hoy en día trabaja la mayoría de los jóvenes, las mujeres y los empresarios, y

- el segundo consiste en reformar los sistemas de educación y formación profesionales para que ofrezcan las calificaciones y competencias que harán falta para impulsar el crecimiento del trabajo decente en la economía informal.

126. En un estudio reciente de la Unión Africana se identifican las esferas de desarrollo de competencias profesionales que se consideran cruciales para el desarrollo económico y social de África. En el desarrollo agrícola y rural, así como en las industrias autóctonas y familiares, dos de las esferas prioritarias, ha de ponerse el énfasis en el perfeccionamiento de los sistemas de adquisición de competencias tradicionales e informales (Unión Africana, 2007). En la 11.ª Reunión Regional Africana de la OIT, (Addis Ababa, Etiopía, abril de 2007) se concluyó que los Estados Miembros africanos deberían poner en marcha estrategias que incluyan «oportunidades de formación o de capacitación profesional para los trabajadores pobres, sobre todo los jóvenes y las mujeres, a fin de garantizar que para 2015, la mitad de la fuerza de trabajo de África haya adquirido nuevas calificaciones o las haya mejorado» (OIT, 2007c).

127. Ultimamente, muchos gobiernos han formulado políticas centradas en la formación profesional para los trabajadores de la economía informal. Las políticas de Senegal dan prioridad a la formación profesional para pequeños productores y trabajadores independientes. En los establecimientos públicos de formación técnica de Benin se imparte formación en competencias profesionales a aprendices y maestros artesanos del sector informal. Las políticas de formación de Zambia se centran principalmente en aumentar el nivel de competencias en la economía informal. En el ámbito de algunas iniciativas se obra por mejorar los vínculos entre instituciones de formación formal y trabajadores y empresarios del sector informal.

128. Para aumentar el acceso de los pobres a la formación habrá que derribar muchas barreras, en particular de orden financiero, como, por ejemplo, los costos de oportunidad de la duración de la formación en términos de medios de subsistencia, las altas calificaciones de ingreso o altas tarifas de los cursos de formación, y de orden social que, en muchos casos, presionan a las mujeres para que acepten seguir una formación que sólo les da acceso a puestos de baja productividad. Las mujeres se ven impedidas de perfeccionarse en el empleo o de recibir formación profesional a causa del trabajo no remunerado que hacen paralelamente en el hogar, trabajo que puede ayudar a otros miembros del hogar a participar en la formación y el empleo asalariado de más alto nivel, pero que a ellas les deja menos tiempo para ampliar sus actividades laborales y mejorar su productividad. En el recuadro 2.14 se resumen las enseñanzas generales extraídas de numerosos proyectos a pequeña escala y grandes programas que han logrado derribar esas barreras.

129. El *analfabetismo* pone la formación oficial fuera del alcance de mucha gente que trabaja en la economía informal, incluidos los aprendices y los maestros artesanos. El acierto de combinar la alfabetización con la formación relativa a los medios de subsistencia ha quedado demostrado en muchos programas, como la Sociedad para el Desarrollo de Fibras Textiles de Senegal, el Proyecto de Desarrollo de la Infraestructura en el distrito de Tangail, Bangladesh, y la Iniciativa de Educación para Jóvenes de Somaliland, Somalia (Oxenham, 2002).

Recuadro 2.14
Cómo mejorar el acceso de los pobres a la formación:
algunas enseñanzas

Reducir las barreras financieras de inscripción. Los gobiernos deberían financiar intervenciones concretas de reducción de la pobreza para facilitar el acceso de los pobres a las corrientes (formales) de formación profesional.

Bajar el nivel de los otros requisitos para acceder a cursos de formación formal y prestar asistencia suplementaria a los pobres para que puedan reunirlos, por ejemplo, subsanando carencias de educación formal antes que comiencen los cursos en cuestión.

Establecer estrategias de desarrollo de competencias profesionales para grupos desfavorecidos: grupos rurales, grupos específicos de mujeres, hombres y mujeres jóvenes, personas ocupadas en la economía informal, y hombres y mujeres con discapacidad.

Prever instalaciones especiales que tengan en cuenta las dificultades derivadas de circunstancias personales (por ejemplo, en lo que respecta al horario, el lugar o la metodología de la formación).

Evitar la formación de los pobres (y en particular de las mujeres pobres) en oficios tradicionales, para que no se les margine aún más; formarles, en cambio, para actividades en las que se hace uso de nuevas tecnologías (por ejemplo, la reparación de teléfonos móviles) y, en el caso de las mujeres, en ocupaciones que tradicionalmente se reservan a los hombres. En muchos casos, también harán falta esfuerzos sostenidos y de larga duración para sensibilizar y concienciar a las comunidades e instituciones, a fin de lograr el apoyo del público a las nuevas funciones económicas de las mujeres.

Prestar apoyo financiero al aprendizaje laboral informal (tema que se desarrolla más adelante).

Fuente: Palmer, 2007.

130. En la República Unida de Tanzania, la Dirección de Educación y Formación Profesionales elaboró y puso a prueba programas integrados de formación que comprenden la alfabetización, la formación técnica y gerencial, por considerar que la primera es una importante condición previa para lograr una formación efectiva en competencias profesionales. A los educandos se los pone en relación con proveedores de crédito y desarrollo empresarial. En una evaluación se constató que la calidad de los productos y servicios producidos por los educandos mejoró, y que sus ventas y ganancias aumentaron (Johanson y Adams, 2004).

131. El *aprendizaje laboral informal* puede mejorar los resultados de la formación y la productividad. El aprendizaje informal es uno de los mayores proveedores de competencias profesionales y formación para el trabajo en la economía informal. Aun así, la calidad de la formación suele ser baja, debido a la falta de fundamentos teóricos del oficio y al carácter rudimentario de la tecnología. En muchos PMA, numerosas iniciativas se esfuerzan por mejorar la formación impartida en el marco del aprendizaje profesional, habida cuenta de su potencial para aumentar la productividad y la empleabilidad. Algunos esfuerzos han sido fragmentarios, y otros han adoptado un enfoque global (Nübler, 2008a).

132. En Benin, la Oficina de Apoyo a los Artesanos se propone completar la formación de los aprendices, en colaboración con diversas asociaciones profesionales. La Oficina pone en contacto a los aprendices y maestros artesanos miembros de dichas asociaciones con proveedores reconocidos de formación del sector público o el sector privado, para que reciban una capacitación complementaria. Además, financia los programas y presta servicios de asesoramiento técnico. Las asociaciones profesionales organizan y

supervisan la formación, elaboran nuevos módulos, participan en la selección de los educandos, negocian las tarifas de los instructores, controlan la asistencia de los aprendices, coorganizan las pruebas finales y participan en la evaluación del programa. El concepto de formación complementaria de los aprendices era nuevo para los maestros artesanos, y hubo que hacer esfuerzos de información y sensibilización para asegurar su participación. Otros factores de éxito fueron la inversión para modernizar los equipos y la formación de los docentes (Johanson y Adams, 2004).

133. Hacer que el aprendizaje laboral informal sea más efectivo requiere una estrategia integrada que comprende los siguientes elementos:

- *Mejorar la imagen de la formación de aprendizaje*, mediante campañas de sensibilización sobre la función que ésta cumple y las oportunidades que ofrece, en particular en los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria.
- *Llevar a cabo encuestas de mercado* para determinar qué oficios y competencias profesionales tienen potencial de mercado y cuál es el apoyo complementario que se necesita.
- *Prestar asistencia financiera a los pobres para costear el aprendizaje laboral* cuando los hogares no puedan sufragar pagar la matrícula, las herramientas y el equipo.
- *Mejorar la calidad y la pertinencia de la formación*, por ejemplo, completando la formación en el empleo con una formación teórica o dotando de competencias técnicas, empresariales y pedagógicas a los maestros artesanos de la economía informal.
- *Combinar la formación en competencias profesionales con la alfabetización y el cálculo aritmético* para los aprendices cuya educación básica es insuficiente.
- *Perfeccionar las competencias de los maestros artesanos*, lo que se traducirá en competencias mejores o más pertinentes para los aprendices de éstos.
- *Establecer sistemas nacionales de reconocimiento de competencias profesionales*, mediante la evaluación y la certificación de las calificaciones adquiridas, independientemente de que se hayan obtenido en el sistema de aprendizaje formal o informal.
- *Prestar apoyo una vez terminada la formación*, ofreciendo servicios a los diplomados para que encuentren un empleo que corresponda a sus competencias o para que tengan acceso al microcrédito, y otras formas de apoyo para el empleo independiente.
- *Alentar a las mujeres jóvenes para que hagan aprendizajes*. En el entendido de que el sistema de aprendizaje laboral debe ofrecer una formación de calidad y en pie de igualdad a hombres y mujeres jóvenes, hay que desplegar esfuerzos para hacer comprender la segregación ocupacional y encontrar medios para que el aprendizaje contribuya a derribar las barreras que impiden la inserción de las mujeres en campos laborales no tradicionales para ellas ²⁴.

134. En los PMA, los sistemas públicos de formación profesional formal se ven confrontados a problemas de pertinencia, calidad e igualdad:

²⁴ Véase OIT, 2005e.

- Los sistemas formales de enseñanza y formación técnica y profesional no imparten las calificaciones necesarias para los puestos ofrecidos.
- La calidad de la formación se ha deteriorado debido a las restricciones presupuestarias y los consiguientes recortes de la inversión en instalaciones, equipos y salarios del personal.
- En los PMA, la igualdad de acceso a la educación y la formación es un problema capital. Las jóvenes y las mujeres están subrepresentadas en la educación y la formación profesional; en algunos de estos países, representan una pequeña proporción de las tasas de inscripción y, en muchos casos, terminan ejerciendo ocupaciones reservadas tradicionalmente a las mujeres como la peluquería y el secretariado.

135. A fin de resolver problemas como éstos, en numerosos PMA se han adoptado *nuevas políticas y nuevos sistemas de formación*, muchos de los cuales se centran en la coordinación y la colaboración con el sector privado. Por ejemplo, en Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia se han establecido órganos nacionales de consulta o coordinación (autoridades nacionales de formación) que preconizan la asociación como medio de lograr una utilización eficaz de los recursos públicos, ajustando la educación y la formación profesional a las exigencias del mercado de trabajo. Estructurar la relación entre el sistema de formación, empleadores y sindicatos es uno de los principales empeños de dichas autoridades (Johanson y Adams, 2004).

136. La *prestación de educación y formación profesionales* es otra esfera de innovación, que por lo general se ha centrado en la incorporación de programas de formación duales (que combinan el aprendizaje escolar con la formación basada en la empresa), en la formación profesional basada en las competencias, en la ampliación de los servicios de formación y en la educación a distancia. Poner en práctica la formación basada en las competencias es un proceso complejo que abarca la definición de estándares a partir del análisis de los puestos de trabajo, la preparación de nuevos materiales para los módulos didácticos y la concepción de nuevos métodos de evaluación y verificación de resultados. Todo ello ejerce presiones sobre los instructores y los directores de las entidades que imparten estas competencias profesionales, y genera expectativas en cuanto a la participación de los empleadores.

137. En los últimos años, ha habido una intensa actividad en cuanto a la formulación de políticas y el desarrollo de programas encaminados a alentar a las empresas a ampliar el *aprendizaje en el lugar de trabajo* y mejorar al mismo tiempo la calidad de la formación. En algunos países africanos de habla francesa (como Benin, Burkina Faso, Chad, Côte d'Ivoire, Guinea, Malí, Níger, Senegal y Togo) se han creado fondos de formación. Estos son alimentados primordialmente con aportes de las empresas (equivalentes a un porcentaje de la nómina). Los fondos se utilizan para financiar la formación de los trabajadores dentro o fuera de la empresa, y constituyen el embrión de los nuevos sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida de estos países. En el recuadro 2.15 se resumen los objetivos y el funcionamiento del Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Técnica y la Formación Profesional (FONDEF) de Senegal.

Recuadro 2.15
Senegal: Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Técnica
y la Formación Profesional (FONDEF)

El FONDEF es un organismo autónomo que financia el grueso de la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida en las empresas. El FONDEF recibe dinero del Estado y aportes de las empresas (un gravamen sobre la nómina). El Fondo tiene por objetivos perfeccionar las competencias profesionales del personal y crear un verdadero mercado de formación permanente. Las empresas sufragan el 25 por ciento de los costos de formación. El FONDEF financia actividades de formación en cualquier tipo de actividad económica, apoya los planes de formación de empresas de los sectores público y privado, y programas de formación que cuentan con la aprobación de organizaciones sectoriales o profesionales y grupos de empresas. El aporte del FONDEF puede elevarse como máximo al 75 por ciento del costo total de la formación. Una vez que el comité de selección (integrado por representantes de la administración del FONDEF y de los interlocutores sociales) aprueba un plan de formación, su ejecución se terceriza a uno o varios proveedores de formación, públicos o privados (actualmente 130), acreditados por dicho Fondo. En casi tres años (2004-2006), el FONDEF financió la formación impartida en 106 empresas a casi 7.000 trabajadores. Las pequeñas y medianas empresas representaron el 52 por ciento de las solicitudes de financiación para formación, y las grandes empresas, el 31 por ciento. Los sectores de la banca y las finanzas y la industria (textiles y alimentos) figuraron entre los principales beneficiarios. El Fondo también apoyó a unas pocas empresas muy pequeñas.

Fuente: Banco Mundial, 2007a.

138. La formación en sí no crea puestos de trabajo, ni tampoco aumenta forzosamente la productividad de la economía informal. Esos objetivos pueden alcanzarse más bien en un entorno económico y del mercado laboral propicio al desarrollo y la utilización de las competencias profesionales, así como a la formalización de las actividades informales. Por ejemplo, los participantes en la 11.^a Reunión Regional Africana de la OIT convinieron en que las estrategias para escapar de la trampa de la economía informal deberían «integrar, entre otras cosas, políticas para incrementar el registro de las empresas informales, el desarrollo de las competencias, condiciones de trabajo mejores y más seguras, la ampliación de la cobertura de protección social, y el fomento de asociaciones libremente elegidas de trabajadores y empleadores de la economía informal» (OIT, 2007c, página 9).

Anexo

Grupos de países

Países de altos ingresos de la OCDE	Polonia	Islas Marshall	Bangladesh
Alemania	Rumania	Jamahiriyá Árabe Libia	Benin
Australia	Federación de Rusia	Jamaica	Bhután
Austria	Serbia	Jordania	Burkina Faso
Bélgica	Tayikistán	Kenya	Burundi
Canadá	Turkmenistán	Kuwait	Cabo Verde
Corea, República de	Ucrania	Líbano	Camboya
Dinamarca	Uzbekistán	Malasia	República Centroafricana
España	(28 países y zonas)	Maldivas	Chad
Estados Unidos	Países en desarrollo	Marruecos	Comoras
Finlandia	Arabia Saudita	Mauricio	Congo, Rep. Democrática del
Francia	Argelia	México	Djibouti
Grecia	Antigua y Barbuda	Micronesia, Est. Fed.	Eritrea
Irlanda	Argentina	Mongolia	Etiopía
Islandia	Bahamas	Namibia	Gambia
Italia	Bahrein	Nauru	Guinea
Japón	Barbados	Nicaragua	Guinea-Bissau
Luxemburgo	Belice	Nigeria	Guinea Ecuatorial
Noruega	Bolivia	Omán	Haití
Nueva Zelanda	Botswana	Orilla Occ. y Faja de Gaza	Kiribati
Países Bajos	Brasil	Pakistán	Islas Salomón
Portugal	Brunei Darussalam	Palau	Lao, RDP
Reino Unido	Camerún	Panamá	Lesotho
Suecia	Chile	Papua Nueva Guinea	Liberia
Suiza	China	Paraguay	Madagascar
(24 países y zonas)	Chipre	Perú	Malawi
Europa Central y Oriental y Comunidad de Estados Independientes (CEI)	Colombia	Qatar	Maldivas
Albania	Congo	Saint Kitts y Nevis	Malí
Armenia	Corea, Rep. Dem. de	Samoa (occidental)	Mauritania
Azerbaiyán	Costa Rica	San Vicente y las Granadinas	Mozambique
Belarús	Côte d'Ivoire	Santa Lucía	Myanmar
Bosnia y Herzegovina	Cuba	Seychelles	Nepal
Bulgaria	Dominica	Singapur	Níger
República Checa	República Dominicana	República Árabe Siria	Rwanda
Croacia	Ecuador	Sri Lanka	Samoa (Occidental)
Eslovaquia	Egipto	Sudáfrica	Santo Tomé y Príncipe
Eslovenia	El Salvador	Suriname	Senegal
Estonia	Emiratos Árabes Unidos	Swazilandia	Sierra Leona
Georgia	Fiji	Tailandia	Somalia
Hungría	Filipinas	Tonga	Sudán
Kazajistán	Gabón	Trinidad y Tabago	Tanzanía, Rep. Unida de
Kirguistán	Ghana	Túnez	Timor-Leste
Letonia	Granada	Turquía	Togo
Lituania	Guatemala	Uruguay	Tuvalu
Macedonia, ex República Yugoslava de	Guyana	Venezuela, Rep. Bolivariana	Uganda
Moldova, República de	Honduras	Viet Nam	Vanuatu
Montenegro	Hong Kong (China)	Zimbabwe	Yemen
Fuente: PNUD, 2006.	India	(89 países y zonas)	Zambia
	Indonesia	Países menos adelantados	(50 países y zonas)
	Irán, Rep. Islámica del	Afganistán	
	Iraq	Angola	

Capítulo 3

Competencias profesionales y productividad en el lugar de trabajo y las cadenas de valor

Los Miembros deberían: [...] *f*) promover el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo mediante: i) la adopción de prácticas laborales calificantes y de excelencia, que mejoren las aptitudes profesionales; ii) la organización de actividades de formación en el trabajo y fuera de él, conjuntamente con prestadores públicos y privados de servicios de formación [...] y iii) la utilización de nuevas modalidades de adquisición de conocimientos, junto con políticas y medidas sociales apropiadas que faciliten la participación en la formación (Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párrafo 9, apartado *f*)).

Los Miembros deberían: [...] *b*) reconocer que la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales (Recomendación núm. 195, párrafo 4, apartado *b*)).

Las empresas sostenibles deberían innovar, adoptar tecnologías apropiadas respetuosas del medio ambiente, desarrollar las calificaciones y los recursos humanos, y mejorar la productividad para seguir siendo competitivas en los mercados nacionales e internacionales. También deberían aplicar 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, y promover buenas relaciones entre la dirección y los trabajadores como medio importante para aumentar la productividad y crear trabajo decente (Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 13).

139. El presente capítulo comienza considerando el desarrollo de competencias profesionales como uno, pero sólo uno, de los principales factores de crecimiento de la productividad y de la competitividad en las empresas. Las pruebas empíricas revelan que los medios eficaces para promover el aprendizaje en el lugar de trabajo son diferentes en los distintos tipos de empresas. Por ello, en el capítulo se examinan las pruebas empíricas y se extraen enseñanzas sobre el fomento de la capacitación en tres contextos empresariales. En primer lugar, las *alianzas interempresariales* dentro de los conglomerados locales o a lo largo de las cadenas de valor mundiales relacionadas con las empresas multilaterales ofrecen oportunidades de conseguir economías de escala en las actividades de desarrollo de competencias. En segundo lugar, las empresas que adoptan lo que se conoce con el nombre de *estrategia de lugar de trabajo de gran rendimiento* hacen especial hincapié en el desarrollo de las competencias profesionales como parte integrante de los enfoques participativos de la gestión y el crecimiento de las empresas. En tercer lugar, *las empresas de menor magnitud* deben superar escollos específicos para tener acceso a los servicios de formación y para desarrollar las capacidades técnicas y de gestión que necesitan para su crecimiento. Como conclusión, al final del capítulo se examina el papel importante de los gobiernos y los interlocutores sociales por lo que se refiere a promover la inversión y la innovación en materia de competencias de calificaciones y competencias.

3.1. La empresa sostenible: competitividad, productividad y desarrollo de competencias

140. Como se señaló en la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, «las empresas sostenibles son una fuente principal de crecimiento, creación de riqueza, empleo y trabajo decente. La promoción de empresas sostenibles es, por lo tanto, una herramienta importante para el logro del trabajo decente, el desarrollo sostenible y la innovación que a la larga mejora los niveles de vida y las condiciones sociales» (OIT, 2007e, párrafo 3).

141. En la Conferencia se llegó a la conclusión de que las empresas deben ser viables para ser sostenibles. Las empresas viables son empresas competitivas. Si una empresa no es capaz de mantener su competitividad, su viabilidad a largo plazo es dudosa, lo mismo que el número y calidad de los empleos que pueda ofrecer. Por el contrario, las empresas que ofrecen trabajo decente desarrollan el capital humano y social imprescindible para mejorar la productividad en forma sostenida. Por ello, existe una relación de doble sentido entre competitividad y trabajo decente.

142. La OCDE entiende por competitividad la capacidad de las empresas, industrias, regiones o regiones supranacionales para generar de forma sostenible niveles de ingreso y de empleo relativamente elevados, al tiempo que están expuestas a la competencia internacional ¹. Desde una perspectiva académica (Cantwell, 2005), se entiende por competitividad la posesión de capacidades necesarias para alcanzar un crecimiento económico sostenido, y se insiste en que ello ocurre en un contexto competitivo en el que otros actores pueden tener capacidades equivalentes, pero por lo general ligeramente diferentes. El nivel de vida de un país aumenta cuando consigue un crecimiento sostenido de la productividad. De la misma manera, en las empresas, el crecimiento permite financiar los planes de expansión de éstas, ofreciendo al mismo tiempo la posibilidad de aumentar los salarios reales.

143. Ahora bien, hay un intenso debate sobre cuáles son los determinantes de la competitividad, a la que, por ejemplo, el Foro Económico Mundial (2007) reconoce 12 pilares: 1) instituciones, 2) infraestructura, 3) estabilidad macroeconómica, 4) salud y enseñanza primaria, 5) educación superior y formación profesional, 6) eficiencia del mercado de bienes, 7) eficiencia del mercado de trabajo, 8) nivel de perfeccionamiento del mercado financiero, 9) preparación tecnológica, 10) magnitud del mercado, 11) nivel de perfeccionamiento de las empresas y 12) innovación. Es importante observar que, aunque estos factores no puedan garantizar por separado la competitividad, en conjunto contribuyen al desarrollo de economías más competitivas.

144. *Las empresas son sostenibles cuando son competitivas y funcionan en un entorno favorable.* Las conclusiones del debate sobre la promoción de empresas sostenibles (OIT, 2007e) contienen orientaciones detalladas sobre las condiciones esenciales para crear un entorno favorable, que se resumen en el recuadro 3.1.

¹ El concepto de competitividad se define en la base de datos Concepts and Definitions de Eurostat (<http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/coded/info/data/coded/en/gl007950.htm>).

Recuadro 3.1
Condiciones de un entorno propicio para empresas sostenibles

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> – Paz y estabilidad política – Buena gobernanza – Diálogo social – Respeto de los derechos humanos universales – Cultura empresarial – Política macroeconómica acertada y estable – Comercio e integración económica sostenible – Entorno jurídico y reglamentario propicio, que beneficie igualmente a la mujer y al hombre | <ul style="list-style-type: none"> – Estado de derecho y garantía de los derechos de propiedad – Competencia leal – Acceso a los servicios financieros – Infraestructura material – Tecnologías de la información y la comunicación – Educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida – Justicia social e inclusión social – Protección social adecuada – Gestión responsable del medio ambiente |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: OIT, 2007f.

3.1.1. Motores del crecimiento de la productividad y contexto evolutivo de las empresas

145. Para comprender la importancia que la formación profesional tiene para las empresas y la necesidad de que ellas mismas ofrezcan actividades de formación, conviene examinar los factores de cambio de la productividad y observar la rápida evolución del contexto, tanto externo como interno, en que se desenvuelven las empresas. Los cambios del contexto tienen profundas repercusiones en las estrategias a disposición de las empresas y en sus necesidades de capacitación.

146. En los últimos decenios, a raíz de la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se ha observado un *cambio radical y transformador en las tecnologías*. Los nuevos sistemas informáticos y de comunicación constituyen una tecnología de orientación general, de importancia semejante a la aplicación del vapor y la electricidad en las revoluciones tecnológicas anteriores (Gospel y Fiedler, 2007). En conjunto, las TIC han permitido aumentar la productividad en muchos sectores de la mayor parte de las economías. En lo que respecta al desarrollo de las competencias y los recursos humanos, las TIC han tenido efectos diversos. Por un lado, han requerido niveles superiores de calificación y ofrecido los medios para establecer sistemas de producción y de servicios más descentralizados y menos rutinarios. Por otro lado, han facilitado la extensión de la producción en masa hacia los países en desarrollo.

147. No obstante, la importancia de las TIC no debería ocultar la aparición de otras tecnologías, como la biotecnología y la nanotecnología, que están comenzando a incidir en algunos sectores. Tampoco debería ocultar la importancia de muchas transformaciones tecnológicas y organizativas de menor magnitud, como los cambios incrementales en el sector de la construcción, gracias a la introducción de nuevos materiales, equipo y herramientas.

148. La productividad y la competitividad están en parte impulsadas por la tecnología (fenómeno conocido como «empuje tecnológico»), pero son también impulsadas por el mercado (el llamado «arrastre» o «tirón» del mercado) (Rosenberg, 1975). En lo que respecta a los mercados de productos, en los últimos decenios se han caracterizado por su apertura creciente y por la ampliación de sus límites geográficos, en otras palabras,

por la globalización. En parte, se trata de un fenómeno impulsado por la tecnología (por ejemplo, por las TIC, la mejora de las comunicaciones y el abaratamiento de los sistemas de transporte) y en parte por las políticas (por ejemplo, la decisión de los gobiernos nacionales de reducir los obstáculos al comercio y la inversión).

149. Otro aspecto de los cambios en el mercado y en la tecnología es la *disminución del ciclo de vida de los productos y servicios*. Un producto que anteriormente habría durado un decenio ahora quizá sólo esté de moda y sea aceptable unos pocos años. Ello genera una demanda de nuevos conocimientos e innovaciones y de competencias y métodos de trabajo que puedan seguir el ritmo del cambio.

150. La *globalización de los mercados financieros* también está incidiendo cada vez más en el contexto en el que operan las empresas, y determinando sus estrategias. Se trata en particular del incremento de los flujos monetarios internacionales, la interdependencia de los mercados financieros, el crecimiento de los mercados internacionales de fusiones y adquisiciones, la extensión del concepto de valor del accionista y las actividades de los inversionistas en sociedades no cotizadas en bolsa y en fondos especulativos. Estos inversores pueden ejercer presión sobre las empresas para que éstas aumenten su productividad, innovación y rentabilidad. En cambio, también pueden llevar a las empresas a adoptar una perspectiva a corto plazo, y cerrar o vender parte de sus operaciones, con graves consecuencias económicas y sociales negativas (Gospel y Pendleton, 2004).

151. La introducción de *nuevas prácticas en el lugar de trabajo*, como los inventarios justo a tiempo, el trabajo en equipo, la gestión de la calidad total y el análisis comparativo, están transformando también la forma en que las empresas gestionan el lugar de trabajo y puede exigir la adquisición de nuevas calificaciones específicas.

152. Por último, son también importantes los cambios en la *estructura de la empresa*. Son muchas las que están modificando sus fronteras. Por ello, se observa una cierta tendencia hacia la adopción de formas más descentralizadas de organización y hacia una menor estratificación interna de las empresas. De la misma manera, se registran cambios en la delimitación misma de las empresas, en un contexto de aumento de la tercerización y la deslocalización. La gestión de la cadena de valor y la formación de conglomerados de empresas se han convertido recientemente en componentes importantes de las estrategias y estructuras de organización empresarial.

3.1.2. Mejora de la productividad gracias a la formación en las empresas

153. Las ventajas que conlleva el aumento de la productividad de las empresas gracias a los avances tecnológicos y de otra índole no pueden lograrse plenamente si éstas no cuentan con una fuerza de trabajo capaz de aprovechar sus potencialidades y de conseguir que los nuevos mecanismos funcionen. Una fuerza de trabajo calificada es un importante factor que contribuye a potenciar la capacidad de productividad. Kochan (2006) menciona numerosas investigaciones según las cuales las empresas que invierten en sus trabajadores con el fin de forjar organizaciones basadas en el conocimiento pueden conseguir la rentabilidad de esas inversiones gracias al aumento de la productividad y los beneficios.

154. Estas observaciones están respaldadas por numerosos datos compilados en los países industrializados y también en varios países en desarrollo. Tan y Batra (1995) y Batra (2001) llevaron a cabo análisis respecto de seis países en desarrollo ² y observaron

² Colombia, Guatemala, Indonesia, Malasia, México y Nicaragua.

que las empresas que impartían formación a su personal en el lugar de trabajo conseguían mayores aumentos de la productividad que las que no lo hacían.

155. El mantenimiento de un alto nivel de competitividad depende en parte de la capacidad de las empresas y sus trabajadores para cambiar e innovar. En un examen de diversas obras sobre la innovación, la productividad y el empleo se llegó a la conclusión de que «los datos relativos a los efectos globales de la innovación sobre el empleo a nivel de las empresas tienden a ser concluyentes; en otras palabras, las empresas que innovan en productos, pero también en procesos, crecen más rápidamente y tienen más probabilidades de aumentar su oferta de empleo que las que no innovan, independientemente del sector, el tamaño u otras características» (Pianta, 2004). Una fuerza de trabajo bien formada y calificada aumenta su capacidad tanto de creatividad individual como de innovación colectiva (Amabile, 1996). Para poder innovar con éxito se necesita, pues, una fuerza de trabajo con un alto coeficiente de competencias profesionales y el respaldo constante de la investigación y el aprendizaje en todos los niveles.

156. De todas formas, la innovación no es sólo un fenómeno tecnológico que encuentra expresión en nuevos productos y procesos de producción. Es más bien un proceso social que depende de las personas, de sus conocimientos, sus calificaciones y competencias, así como de su motivación y de su satisfacción en el trabajo. Por ejemplo, en un estudio sobre 9.000 empresas de los Países Bajos se llegó a la conclusión de que sólo el 25 por ciento de la influencia en el éxito de la innovación en dicho país procedía de la innovación tecnológica, mientras que el 75 por ciento se debía a la innovación social, como los conocimientos sobre gestión y la forma en que estos conocimientos se adquieren e integran en el funcionamiento de la empresa (Volberda y van der Bosch, 2004).

157. *El aprovechamiento compartido de los beneficios resultantes de la mayor productividad de las empresas* es igualmente un proceso social. La libertad sindical y la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva garantizan que los trabajadores y empleadores y sus organizaciones puedan negociar todo tipo de cuestiones vinculadas con la relación de trabajo. La negociación colectiva, junto con la libertad sindical, garantiza que los trabajadores puedan opinar y negociar resultados equitativos.

158. La negociación colectiva es un instrumento clave para garantizar los derechos y la representación en el trabajo, promover el empleo, mejorar las condiciones laborales y ampliar la protección social. Se ha comprobado que la negociación colectiva permite elevar la productividad (Freeman y Medoff, 1984; Mishel y Voos, 1992), disminuir la desigualdad salarial, frenar el desempleo y hacerlo menos persistente y acortar la duración de las huelgas y reducir su número en un grado mayor que en los países donde su implantación es menor (Aidt y Tzananatos, 2002), aunque sus efectos varían según los contextos nacionales, sectoriales y empresariales (Hirsch, 2003). En varios sistemas, la negociación colectiva ha sido un instrumento clave para introducir innovaciones en la organización del trabajo, con el fin de obtener una organización y resultados de alta calidad.

159. La existencia de sólidos cauces de comunicación fomentada por la negociación colectiva puede promover la estabilidad en el lugar de trabajo, y de esa manera reducir la rotación laboral. En muchos casos, esta menor rotación permite recortar los costos de la formación, y la retención de trabajadores más experimentados puede traducirse en un aumento de la productividad y de la calidad de los productos y servicios. La negociación colectiva también puede motivar a los trabajadores para participar en las actividades de formación, y crear un ambiente de confianza entre la dirección y los trabajadores, en el entendido de que ambas partes se beneficiarán probablemente de las inversiones en el

perfeccionamiento profesional (Nübler, 2008b). Entre los beneficios de la negociación colectiva figuran «el orden» que ésta aporta a «la distribución de las riquezas y la reducción de las desigualdades económicas y sociales», el papel que desempeña «en la lucha contra la pobreza», los beneficios «tanto macroeconómicos como microeconómicos» que puede aportar a la sociedad y su capacidad para «proporcionar una base para lograr una globalización justa» (extractos de la declaración del Vicepresidente trabajador ante la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración, OIT 2007j, párrafo 99).

160. La opción básica que se presenta a varios sistemas es elegir entre salarios bajos o mayor calidad, productividad y competencias profesionales. La negociación colectiva puede contribuir a reforzar el siguiente círculo virtuoso: el desarrollo de competencias determinadas en forma conjunta puede contribuir a la innovación y a la productividad y traducirlas, en parte, en mejores remuneraciones y más empleo. El intercambio de información y el diálogo sobre el desarrollo de competencias, la innovación y el aumento de la productividad pueden ser aspectos positivos para la búsqueda prospectiva de respuestas comunes a cuestiones de interés para la sostenibilidad de las empresas (véase el recuadro 3.2). Cuando no existe negociación colectiva, la consulta a través de equipos y círculos de calidad puede servir para encauzar el intercambio de información sobre formación y productividad. Los convenios colectivos hacen cada vez más hincapié en diversos aspectos de la formación, incluidas las licencias sabáticas y de formación o las cuentas de ahorro para formación y educación (OIT, 2007m).

Recuadro 3.2 Negociación colectiva, productividad y competitividad

La negociación colectiva ofrece a las empresas un mecanismo para alentar la participación en el lugar de trabajo. En las publicaciones sobre el valor de la participación se han examinado los beneficios relacionados con la capacidad para suscitar la confianza y el empeño de las partes en hacer prosperar las relaciones de trabajo como medio para aumentar la productividad y la eficiencia. De hecho, hay cada vez más pruebas de que la participación en el lugar de trabajo mediante la negociación colectiva puede mejorar el desempeño de las empresas, y de que las empresas con mayor nivel de participación de los trabajadores consiguen mejores resultados (véanse, por ejemplo, Fashoyin y otros, 2006; Hayter, 2002; Ozaki, 1999). Se ha comprobado también que la negociación colectiva aumenta la intensidad de la formación y la acumulación de capital humano en las empresas, con lo que se logra una mayor productividad. A este respecto, en los países de la OCDE hay un diálogo social y una negociación colectiva cada vez más intensos sobre la formación permanente. En países que cuentan con gravámenes y/o fondos de formación, éstos se suelen inscribir en un marco regulador determinado por acuerdos bipartitos o tripartitos de alcance sectorial y/o nacional. Así, la negociación colectiva puede contribuir a la inversión en la formación incluso en países donde la densidad sindical y/o la cobertura de la negociación colectiva no son precisamente elevadas. Además, la mayor participación de los trabajadores en el lugar de trabajo reduce los costos de supervisión, lo que favorece la eficiencia. La forma y el grado en que la competitividad es tratada en las negociaciones colectivas varían considerablemente de un país a otro. En todo caso, la negociación colectiva es, por supuesto, sólo uno de los medios para aumentar la productividad y la competitividad, que se apoya habitualmente en las «condiciones básicas», como los niveles de infraestructura, salud y educación, complementadas por la reglamentación gubernamental y otros factores.

Fuente: OIT, 2007f, pág. 66.

161. Las asociaciones entre las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores establecidas para promover la formación son numerosas e ilustran los importantes beneficios que pueden obtenerse de un diálogo constructivo y de la cooperación (véase un ejemplo en el recuadro 3.3). Desde hace tiempo, los sindicatos desempeñan un papel fundamental en la administración de los programas de aprendizaje de oficios, otra forma importante de aprendizaje en el lugar de trabajo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Sindicato Internacional de Pintores y Oficios Afines mantiene en 32 de los estados federales más de 59 programas Job Corps, que ofrecen formación en el lugar de trabajo, actividades de desarrollo de competencias sociales y educación general para jóvenes.

Recuadro 3.3

Centro de Formación del Sindicato Culinario de los Estados Unidos

El Centro de Formación del Sindicato Culinario (CUTC por su sigla en inglés) es una asociación entre este sindicato y numerosos empleadores, que cuenta con casi 50.000 afiliados en Las Vegas, el centro turístico y de servicios con el crecimiento más rápido en los Estados Unidos. Consciente de la rápida expansión del sector, de las expectativas de calidad cada vez más exigentes de los consumidores y de la demanda creciente de personal calificado, la sección 226 (trabajadores culinarios) de la agrupación de personal de la hotelería y restauración (HERE) de Las Vegas negoció en su convenio de 1989 la creación de un centro y fondo de capacitación gestionado conjuntamente por los empleadores y los trabajadores. En su propio establecimiento, el CUTC, esta asociación imparte formación previa al empleo para los trabajadores por hora que ingresan en el sector hotelero, y perfeccionamiento para los afiliados al Sindicato. Para los empleadores, el CUTC es la principal fuente de aprovisionamiento de mano de obra «lista para trabajar». Es también el entorno en el que los trabajadores sin experiencia y los inmigrantes comienzan a adquirir las calificaciones necesarias para ascender en este dinámico sector y a comprobar de forma práctica las ventajas ofrecidas por el sindicato, incluida la formación. El Centro se distingue porque acepta a todas las personas que le son remitidas, independientemente de sus eventuales discapacidades sociales o de aprendizaje. Dos tercios de los egresados del Centro consiguen trabajo en empresas representadas en la HERE, y su tasa de rotación es la mitad de la registrada en las nuevas contrataciones de otros grupos. El CUTC contribuye decisivamente a la capacidad de la HERE y de sus hoteles signatarios para crecer con la misma rapidez increíble de la hotelería de Las Vegas.

Fuente: <http://workingforamerica.org/>.

162. Aunque existe una fuerte correlación entre la *productividad de la fuerza de trabajo* y los *salarios*, la evolución de estos últimos quizá no sea siempre comparable a los cambios registrados en la productividad del trabajo. Los salarios se determinan por una serie de factores, entre ellos la legislación nacional (por ejemplo, sobre salarios mínimos), el mecanismo reconocido para la determinación de los salarios y los convenios colectivos entre empleadores y trabajadores, o por una combinación de dichos factores. Los aumentos salariales pueden conseguirse a raíz de una mayor demanda de fuerza de trabajo, del producto o de la productividad laboral, o como consecuencia de una menor oferta de fuerza de trabajo. Cada vez más, los empleadores desean plantear el aumento de la productividad desde la perspectiva de la eficiencia y también de la equidad, y utilizar los procesos de negociación colectiva para introducir en el lugar de trabajo cambios que promuevan la competitividad. «Por ello, algunos empleadores opinan que la negociación colectiva debería contemplar no sólo la forma en que deben distribuirse los beneficios de un mejor desempeño, sino también la manera de aumentar la «tarta» de la productividad... Esta es la única forma de que los aumentos periódicos de la remuneración pueden absorberse sin mermar la rentabilidad ni poner en peligro la competitividad» (de Silva, 1996, página 8).

163. En las empresas, el mayor nivel de competencias profesionales, la mejor gestión de los recursos humanos y la mayor productividad e innovación se traduce en un aumento de los ingresos y los beneficios. Gracias a ello, las empresas pueden conseguir una mayor rentabilidad del capital, ofrecer a los clientes bienes y servicios más baratos y de mejor calidad y aun así asegurar buenos salarios y trabajo decente en forma sostenible. El equilibrio entre esos distintos usos del aumento de los ingresos resultante de la mayor productividad y competitividad puede mantenerse gracias a la negociación colectiva.

164. Sin embargo, como lo puso de relieve Juan Somavia, Director General de la OIT, en una declaración ante el Fondo Monetario Internacional (FMI), en octubre de 2007, «... en muchos países el aumento real de la renta laboral de la mayoría de los trabajadores ha estado por debajo del incremento de la productividad, de manera que se ha producido un deterioro de la parte de los beneficios de la economía que se distribuyen a la fuerza de trabajo, a pesar del marcado aumento del ingreso de los trabajadores mejor remunerados. Esta inquietante tendencia ha sido señalada en las dos últimas ediciones de *Perspectivas de la Economía Mundial*, del FMI. La globalización, no obstante los beneficios que conlleva, ha acarreado una creciente desigualdad en la mayoría de los países, haciendo aun más difícil la lucha por la reducción de la pobreza y atizando las tensiones que se derivan de la escasa oferta de oportunidades para tener un trabajo decente»³.

3.1.3. La seguridad y la salud en el lugar de trabajo aumentan también la productividad

165. La OIT ha estimado que unos 2,2 millones de personas mueren en el mundo cada año como consecuencia de accidentes y enfermedades profesionales, mientras que otros 270 millones sufren lesiones graves no letales y 160 millones caen enfermos, durante períodos más o menos prolongados, por causas relacionadas con el trabajo (OIT, 2005b). Ello entraña una terrible carga de sufrimiento para los trabajadores y sus familias. Además, la OIT ha estimado que el costo total de dichos accidentes y problemas de salud representa aproximadamente el cuatro por ciento del PIB mundial, cifra de proporciones colosales, más de 20 veces superior a la asistencia oficial para el desarrollo (OIT, 2006e).

166. *Además de que constituye una prioridad máxima en lo que atañe a respetar los derechos de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST), la formación encaminada a mejorar la SST es una modalidad importante de aprendizaje en el lugar de trabajo, cuyos beneficios sociales y en términos de aumento de la productividad para las empresas están ampliamente demostrados.* El derecho a la información y la capacitación profesional es un principio central del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

167. Para demostrar la aportación de la SST a la productividad de las empresas, el Organismo Ejecutivo de Salud y Seguridad del Reino Unido (institución nacional tripartito de SST) ha preparado diversos estudios de caso en los que se describe la forma en que más de 20 grandes empresas se han beneficiado de las mejoras introducidas en su gestión de la salud y seguridad, en particular velando por que se consulte y se haga participar plenamente a los trabajadores en todas las fases del proceso. En el recuadro 3.4 se resumen los resultados generales de dichos estudios de caso.

³ Véase en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/imfedc.pdf> la versión íntegra de esta declaración, que fue pronunciada ante el FMI en su reunión del 20-21 de octubre de 2007, celebrada en Washington, D.C.

Recuadro 3.4
La seguridad y la salud como actividad empresarial: resumen
de los beneficios de los programas de SST
en empresas del Reino Unido

La adopción de medidas positivas para prevenir accidentes y problemas de salud ha permitido que, al cabo de períodos de uno o más años, las empresas consigan beneficios como los siguientes:

- Gran reducción de las tasas de absentismo.
- Neto incremento de la productividad.
- Ahorro de sumas de dinero considerables gracias al mejor mantenimiento de las instalaciones.
- Reducción sustancial de las reclamaciones de indemnización y los costos de seguro.
- Mejora de las relaciones con clientes y proveedores, y realce de la imagen y reputación de la compañía.
- Mejora de la moral, motivación y concentración del personal.
- Aumento del índice de conservación del personal.

Fuente: Comisión de Salud y Seguridad, Reino Unido, 2004.

168. La OIT respalda la aplicación por sus mandantes tripartitos de varios programas que aprovechan el vínculo existente entre la formación para mejorar la SST, por un lado, y la productividad, por el otro. Por ejemplo, el programa de formación «Mejoras del trabajo en las pequeñas empresas» (WISE) (véase el recuadro 3.5) y el Sistema de Medición y Avance de la Productividad (SIMAPRO), en América Latina (véase el recuadro 3.6), han conseguido animar a las empresas a adoptar instrumentos de gestión que permiten aplicar prácticas de trabajo decente para mejorar, simultáneamente, la seguridad y la salud y la productividad.

Recuadro 3.5
Tailandia: mejores métodos de trabajo para potenciar al mismo
tiempo la seguridad, la salud y la productividad

Las empresas medianas de transformación de los metales de Tailandia han mejorado la seguridad, la salud y la productividad aplicando soluciones sencillas y de bajo costo. El Instituto Nacional para la Mejora de las Condiciones y el Entorno de Trabajo ha ayudado a esas empresas mediante la introducción del programa «Mejoras del trabajo en las pequeñas empresas» (WISE), de la OIT.

Los trabajadores y los directivos examinaron conjuntamente sus problemas en el lugar de trabajo con el fin de buscar y aplicar medidas prácticas de mejora. El Instituto ha evaluado el impacto del programa y observado «que las empresas participantes en el proyecto pudieron mejorar sus condiciones de trabajo y el entorno laboral y, en particular, reducir el número de accidentes de trabajo».

Fuente: *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, vol. 12, núm. 3, noviembre de 2005 (disponible en <http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/Asian-Pacific+Newsletter/>).

Recuadro 3.6
Sistema de Medición y Avance de la Productividad (SIMAPRO)

El Sistema de Medición y Avance de la Productividad (SIMAPRO) es un mecanismo de medición e información participativa basado en las empresas, que se introdujo en varios países de América Latina con apoyo de la OIT. Su principio fundamental consiste en conectar los objetivos de la organización con el aprendizaje, mediante la comunicación y el intercambio de conocimientos, el diálogo social y el empeño de los trabajadores y directivos en mejorar de forma constante.

Por ejemplo, en 1995, una empresa azucarera de México inició un programa piloto de SIMAPRO para el cambio de la cultura del trabajo con el fin de mejorar la productividad laboral y las condiciones de trabajo en un departamento de 35 personas. Cuatro años más tarde, el programa se había aplicado plenamente en todos los departamentos, con un promedio de 19 sesiones de intercambio de opiniones y formación por año y por grupo, y se habían formulado y aplicado más de 100 propuestas anuales de mejora presentadas por los trabajadores. Uno de los resultados clave fue la reducción de los problemas de salud, que permitió ahorrar 60.000 dólares de los Estados Unidos en costos de seguro; estos recursos se utilizaron para incentivar a los trabajadores a elaborar nuevas medidas de prevención de accidentes. Desde entonces, han adoptado el SIMAPRO otras 15 empresas del sector azucarero que dan empleo a 8.000 trabajadores. El programa se ha ampliado a la industria azucarera de Cuba y a otros sectores, como el de los textiles en la República Dominicana y el de la exportación de fruta en Chile. SIMAPRO es un sistema holístico, que propone mejoras no sólo para los procesos productivos sino también para la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Los indicadores en cuestión se regulan mediante una norma única, que es la eficiencia. El sistema es *flexible*, es decir, puede adaptarse a cualquier organización. También es *permanente*, ya que la participación y la mejora constante no terminan nunca; pero al mismo tiempo está organizado en ciclos de tal manera que se pueden introducir innovaciones en el momento y lugar en que resulten necesarias. Además, es *integrador*, ya que todas las personas participan en él, desde los trabajadores hasta el director general. Está basado en la idea de que los detalles son parte fundamental de un sistema de mejora de la productividad, y cada persona de la organización podría introducir mejoras en el trabajo.

Fuente: El sistema SIMAPRO fue elaborado por el profesor R. Pritchard, y adaptado y complementado con otros componentes de aprendizaje (guías de autoaprendizaje sobre la mejora de la productividad y las condiciones de trabajo) por profesionales que aplicaron el modelo en la región de América Latina. Véase también la Guía SIMAPRO, OIT/Cinterfor, 2007.

3.2. Cadenas de valor y conglomerados de empresas: mejorar la productividad y el empleo mediante el desarrollo de las competencias profesionales

169. Las nuevas formas de organización de la productividad basadas en alianzas entre empresas tienen importantes repercusiones en el desarrollo de las competencias y el aprendizaje en el lugar de trabajo⁴. De hecho, son intentos innovadores por combinar la

⁴ Los acuerdos entre empresas se entienden aquí en sentido amplio como actividades conjuntas de dos o más empresas. Estos mecanismos pueden estructurarse oficialmente mediante contratos y acuerdos u organizarse de manera más informal mediante la colaboración entre trabajadores de diferentes empresas. Estos mecanismos pueden establecerse entre empresas competidoras y no competidoras, y pueden abarcar una actividad única (por ejemplo, el desarrollo de productos) o varias (por ejemplo, el desarrollo de productos, la producción y la comercialización). Así, pues, existen acuerdos entre empresas cuando dos o más entidades realizan conjuntamente actividades empresariales; es posible que cada empresa suscriba varios acuerdos con otras empresas, relativos a distintas actividades.

tecnología, las competencias profesionales y los conocimientos y desarrollar productos de mayor valor añadido (Lazonick, 1990; Dyer y Singh, 1998; Kale y otros, 2000).

170. Muchos de estos mecanismos responden a la necesidad de las empresas de acceder a una nueva tecnología y adquirir las competencias especializadas imprescindibles para su utilización. La nueva tecnología es importante para la innovación de productos y procesos, que a su vez se traduce en mayor valor añadido. Además, puede incorporarse en productos nuevos o utilizarse para agregar nuevas características a productos ya existentes.

171. Los nuevos modelos de organización productiva basada en la especialización en procesos de agregación de valor dentro de las empresas y de mayor interdependencia entre ellas pueden adoptar varias formas. Por ejemplo, pueden constituirse como sistemas de producción sincronizados en el marco de *cadena de valor integradas*. En este caso, suele haber una empresa líder que establece el ritmo que seguirán los demás, y que impulsa la integración de todos los productores en un sistema de producción coherente. Otra posibilidad es el establecimiento de *conglomerados locales o regionales de empresas*⁵, que trabajan regularmente juntas o que se unen para llevar a cabo proyectos de duración determinada. Estas empresas pueden compartir conjuntos complementarios de competencias dentro del conglomerado o recursos locales especializados, como los que ofrecen las universidades e institutos de investigación o los mercados de trabajo especializados. Cualquiera que sea la forma que adopten, los nuevos modelos de organización productiva tienen algunas repercusiones importantes en la manera en que se lleva a cabo el desarrollo de competencias en el lugar de trabajo.

3.2.1. Formación y desarrollo de competencias profesionales en el lugar de trabajo, en las cadenas de valor

172. La participación en las cadenas de valor y el crecimiento de éstas requieren nuevas calificaciones y conocimientos. Se necesitan nuevas competencias para gestionar la producción, la innovación y las mejoras en toda la red de empresas proveedoras, y en particular para participar en equipos virtuales e interinstitucionales a través de las redes de empresas proveedoras. Según un estudio, «el personal de logística de las empresas integradas de la cadena de valor debe mejorar sus competencias para gestionar el servicio a los clientes y las comunicaciones ... con los interlocutores comerciales, utilizar las tecnologías de la información, trabajar en equipos con funciones diversas y planificar la logística. Estas nuevas calificaciones son una combinación de elementos de comportamiento y comunicación y de técnicas y conocimientos específicos» (Murphy y Poist, 1998, páginas 284-301). La labor realizada por la OIT con los mandantes demuestra que la formación y el apoyo son elementos necesarios para el cumplimiento de las normas del trabajo y el derecho laboral nacional, la resolución de conflictos y la representación, y que la formación en estas competencias básicas está muy en consonancia con la formación de los trabajadores en las esferas técnicas (véase el recuadro 3.7).

⁵ Un conglomerado empresarial o industrial (*cluster*) se define como una concentración sectorial y geográfica de empresas que consiguen mejorar su rendimiento gracias a su proximidad territorial recíproca (Doeringer y Terkla, 1995, pág. 25). Michael Porter popularizó el concepto en su obra *La ventaja competitiva de las naciones* (1990).

Recuadro 3.7
Los fabricantes de prendas de vestir de Camboya
en la cadena de valor mundial

La mejora de las normas del trabajo en las cadenas de valor mundial es una parte importante de toda estrategia de desarrollo favorable a los pobres. La protección de los derechos y beneficios de los trabajadores contribuye a distribuir los beneficios del comercio. El programa *Mejores Fábricas para Camboya* ayuda a los fabricantes de prendas de vestir a aplicar las normas básicas internacionales del trabajo de la OIT y el derecho laboral nacional y a mejorar las calificaciones laborales básicas y de gestión. De esa manera se ayuda a las empresas a competir en los mercados mundiales, en que muchos compradores exigen el cumplimiento de las normas del trabajo por parte de sus proveedores. La mejora de las normas laborales ayuda también a las empresas a ser más competitivas mediante un aumento de la productividad y la calidad. Estos beneficios permiten justificar desde el punto de vista económico la mejora de las normas del trabajo y conseguir un mayor apoyo de los proveedores.

Los trabajadores del sector de las prendas de vestir son en general mujeres jóvenes sin estudios. Según una encuesta del Banco Mundial, las buenas condiciones laborales en las fábricas de Camboya fueron un factor importante para los compradores que se abastecían en ese país. Muchos preveían que el final del sistema de contingentes en 2005 daría lugar a una reducción dramática del empleo en Camboya. Por el contrario, los datos compilados en 2006 revelan lo siguiente:

- ❑ Los niveles de empleo en el sector de las prendas de vestir han aumentado un 28 por ciento.
- ❑ Tanto el volumen como el valor de las exportaciones hacia los Estados Unidos han aumentado en términos ajustados estacionalmente.
- ❑ Los compradores firmemente comprometidos con el proyecto *Mejores Fábricas para Camboya* aumentaron el volumen de sus compras dos veces más que el promedio del sector en 2005.

Mejores Fábricas para Camboya lo ha conseguido aplicando una estrategia basada en tres elementos. En primer lugar, supervisa y notifica las condiciones laborales en las fábricas de prendas de vestir de Camboya, teniendo en cuenta el derecho nacional y las normas internacionales del trabajo básicas. En segundo lugar, ayuda a las fábricas a mejorar las condiciones de trabajo y la productividad mediante la cooperación en el lugar de trabajo con respecto a las medidas correctivas y la formación. En tercer lugar, promueve el diálogo entre los interlocutores sociales y los compradores internacionales para garantizar un ciclo de mejoras riguroso, transparente y constante y establecer la cooperación transfronteriza.

La OIT, junto con otros interlocutores internacionales, está respondiendo al enorme interés sobre las posibilidades de aplicar en otros países los instrumentos y enseñanzas generados por este proyecto, que fue una tarea conjunta de los empleadores, los sindicatos y el Gobierno.

Fuente: OIT, 2005c.

173. En algunas cadenas de valor, la empresa principal puede dedicarse más bien a coordinar e integrar el desarrollo de productos en un proceso de colaboración, en vez de actuar como creador de productos. Se necesitan nuevas calificaciones, que pueden estar relacionadas con componentes técnicos o con la gestión de recursos humanos. La mayor interdependencia entre las empresas proveedoras está basada en el desarrollo del capital humano y, por lo tanto, genera la necesidad de dotarse por sí mismas de nuevas competencias profesionales. Pueden necesitarse nuevas capacidades de gestión de relaciones, de trabajo en equipos mixtos de varias organizaciones y de solución conjunta de problemas. Las competencias en materia de gestión empresarial son también de vital importancia para aprovechar las calificaciones de los trabajadores y lograr la plena eficiencia de las empresas.

174. En el *Simposio sobre los aspectos laborales y sociales de los sistemas mundiales de producción*, organizado por la OIT en octubre de 2007 ⁶, se reconoció que, en determinadas condiciones, la organización del trabajo en dichas cadenas de valor es «... una puerta a través de la cual los países en desarrollo pueden acceder a las tecnologías modernas, adquirir nuevas competencias técnicas y organizativas y conseguir una mayor productividad, que generará a su vez mayores ingresos».

175. La adquisición de nuevos conocimientos y competencias profesionales en todos los eslabones de las cadenas de suministro puede producirse de varias maneras:

- *Desarrollo de competencias mediante acuerdos con las empresas líderes.* En algunos casos, el ritmo y el alcance del desarrollo de las competencias en las empresas en la cadena de suministro son determinados por la empresa líder de la cadena. Esta fija las políticas y los procedimientos que los proveedores deberán seguir, y los hace participar directamente en su ejecución mediante el intercambio de personal entre las empresas y el desarrollo de actividades en red. Pueden crearse clubes y asociaciones de proveedores, uno de cuyos principales objetivos es la aplicación de prácticas de producción y de trabajo y sistemas de gestión establecidos por la empresa líder (Lincoln y otros, 1998).

Las necesidades de desarrollo de las competencias están determinadas muchas veces por las necesidades de la empresa líder, pero además en muchos casos ésta es una gran empresa con recursos suficientes para ofrecer actividades de capacitación internamente. Las empresas de tamaño pequeño y mediano integrantes de la cadena de suministro muchas veces carecen de esos recursos y, por lo tanto, la empresa líder se convierte en elemento central del desarrollo de competencias en toda la cadena de suministro. La empresa líder fija las normas para el desarrollo de las competencias, elabora el programa de estudios y los materiales docentes y, en algunos casos, ofrece las instalaciones y el personal docente. Estos mecanismos permiten ofrecer en el lugar de trabajo una formación de mayor calidad, ya que la adquisición de conocimientos y el desarrollo de las competencias están más estrechamente vinculados con las necesidades del sistema de producción. En el recuadro 3.8 puede verse una ilustración de esta «educación basada en la colaboración».

⁶ Para más información, véase el sitio <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/conf/reevent.htm>.

Recuadro 3.8
John Deere: educación y capacitación para proveedores
basada en la colaboración

La empresa John Deere, fabricante de equipo para los sectores de la agricultura y la construcción, ofrece a sus proveedores educación y formación basada en la colaboración. Su centro mundial de aprendizaje y desarrollo es el que se encarga de la educación de los proveedores. El programa de educación abarca muchas esferas, como el control de calidad, los sistemas de gestión, el análisis de costos y las calificaciones técnicas. Para administrar este programa, John Deere mantiene también relaciones con instituciones del sector público, como los colegios universitarios técnicos, con el fin de preparar y realizar esos programas. Este método de gran eficacia en función de los costos permite mejorar las competencias de los proveedores, que ganan vigor y rentabilidad.

Fuente: Stegnar y otros, 2002.

Las empresas líderes participan también en el seguimiento o supervisión de las condiciones de empleo dentro de sus cadenas de valor. Estudios recientes de algunas fábricas mexicanas revelan que las competencias laborales son transferibles a través del «patrimonio social» que se crea entre el comprador y el proveedor en el marco de visitas periódicas. Ello ha permitido mejorar la organización del trabajo, la productividad y, en definitiva, las condiciones laborales (Locke y otros, 2006).

- *Desarrollo de las competencias por medio de entidades organizadas en red.* En algunos casos, las empresas líderes de una cadena de suministro intervienen directamente en el desarrollo de los proveedores, pero a veces delegan ese papel a entidades interconectadas en red. Puede recurrirse a consultores, asesores, asociaciones industriales y proveedores de nueva tecnología para ayudar a sincronizar las actividades de producción y aportar el desarrollo del capital humano necesario con ese fin. Esos agentes pueden organizar actividades de capacitación conjuntas, u ofrecer también actividades de formación por empresa en la red. En este caso, el nivel de integración conseguido quizá no sea comparable al del sistema anterior, pero existe todavía la necesidad de desarrollo de las competencias y de formación, que se atiende mediante una oferta común a las empresas de la red. Las nuevas competencias y conocimientos se adquieren a través de los agentes comunes, y no de la integración estrecha entre las empresas. Algunas empresas utilizan este enfoque para armonizar las metas y objetivos con los demás integrantes de la cadena de suministro (Maylett y Vitasek, 2007).
- *Aprendizaje en la práctica.* El desarrollo de conocimientos y competencias a través de las empresas proveedoras tiene lugar cuando las empresas compradoras fijan claramente sus necesidades de rendimiento, pero dejan que las propias empresas proveedoras busquen los medios para responder a dichas necesidades. En este caso, la formación y el desarrollo de competencias adoptan más bien la forma del desarrollo autónomo de las empresas, con la salvedad de que los resultados en materia de rendimiento no los fija la empresa misma. El recurso a entidades de calificación y de auditoría de los proveedores por parte de las empresas compradoras puede obligar a los proveedores a revisar y modernizar sus prácticas de producción y de trabajo, sistemas de gestión, tecnología e inversiones en capital humano, pero esta modernización es decidida por la empresa proveedora, sin ninguna asistencia ni intervención directa de la empresa compradora (Beaumont y otros, 1996).

3.2.2. Desarrollo de las competencias en el lugar de trabajo, en los conglomerados

176. El crecimiento de los conglomerados de producción, locales y regionales, es una forma distinta y cada vez más frecuente de acuerdo interempresarial, que tiene repercusiones sobre la formación dentro de las empresas. Las interdependencias entre las empresas de los conglomerados y regiones están basadas no tanto en el tipo de integración sincronizada de la producción que se observa en las cadenas de valor, sino más bien en la necesidad de colaboración que existe entre empresas que poseen numerosas competencias especializadas. Las competencias de la fuerza de trabajo son indispensables para la aparición de conglomerados. El intercambio de conocimientos y la solución de problemas, en particular, se ven favorecidos por el establecimiento de relaciones de trabajo estrechas dentro del conglomerado. Las competencias especializadas se desarrollan dentro de las empresas pero también entre ellas; es la competencia especializada del conglomerado en su conjunto lo que determina la capacidad competitiva de las empresas que lo forman (Wilk y Fensterseifer, 2003).

177. Como ocurría en las empresas vinculadas mediante cadenas de valor integradas, las innovaciones y mejoras en los productos y en los procesos empresariales son impulsadas por la adquisición de nuevos conocimientos; los conglomerados ofrecen nuevas posibilidades de búsqueda, adquisición y utilización de los conocimientos.

178. Dentro de los conglomerados, las empresas pueden emprender acciones conjuntas para intercambiar experiencias y aprender unas de otras, o pueden establecer relaciones con el fin específico de movilizar nuevos conocimientos (Keeble y otros, 1999). Las empresas pueden emprender también acciones conjuntas en actividades empresariales específicas en las que los conocimientos especializados de una de las empresas son esenciales para el éxito (Belussi, 1996; Crouch y otros, 2001). Por ejemplo, una empresa productora puede realizar actividades conjuntas de comercialización y distribución con otra empresa debido a que carece de conocimientos especializados de los segmentos de mercado específicos o de la distribución, venta y servicios a nivel mundial.

179. Los conglomerados y las regiones ofrecen también acceso a servicios empresariales especializados, que permiten que las empresas del conglomerado o de la región concentren sus inversiones en competencias básicas específicas. Este acceso a los «bienes de competencia local» es imprescindible para que las empresas puedan acceder a los mercados mundiales (Blair y Gereffi, 2001). Los recursos locales especializados pueden contribuir de manera sustancial al desarrollo de los conglomerados y regiones. Algunas instituciones, como las universidades, los institutos técnicos y los laboratorios de investigación, no sólo ofrecen acceso a conocimientos técnicos avanzados, sino que actúan también como incubadoras para las nuevas empresas que desean desarrollar nuevos productos basados en esos conocimientos. Algunas instituciones, como las universidades, pueden ser también una fuente de fuerza de trabajo altamente especializada en tecnologías innovadoras y emergentes, y aportar competencias que quizá no se encuentren en general en el mercado de trabajo (Hendry y otros, 1999). Por ejemplo, en el Brasil, un conglomerado de fabricación de prendas de vestir se ha beneficiado de un aporte intenso y concentrado de iniciativas de desarrollo de competencias técnicas y empresariales (véase el recuadro 3.9).

Recuadro 3.9
Modernización de un conglomerado de prendas de vestir en el Brasil

El conglomerado de prendas de vestir del estado de Pernambuco, en el noreste brasileño, da empleo a 80.000 personas. La mayoría de las empresas son unidades pequeñas del sector informal cuya producción, de baja calidad, es un factor de contaminación del suministro de agua local. Muchas de las empresas pertenecen a amas de casa y funcionan en sus propios hogares. Los esfuerzos de una asociación local del conglomerado, la SINDIVEST (Unión de Industrias del Vestuario, Tejidos e Hilados de Mato Grosso do Sul), con el respaldo de organizaciones de Alemania, han ayudado a reducir los problemas ambientales, emprender un cambio de políticas, formalizar el sector y mejorar la calidad. Pocas costureras habían recibido una capacitación formal, por lo que el resultado era un trabajo de baja calidad y una escasa innovación del diseño. SINDIVEST, apoyado por sus asociados, organizó visitas de estudios a centros de formación en Alemania, misiones de corta duración en el Brasil para el personal de ingeniería textil de un establecimiento de formación alemán, a fin de formar instructores que impartirían cursos ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y la Universidad de Recife, cursos de formación en ingeniería textil y otras disciplinas, visitas a ferias comerciales internacionales para adquirir conocimientos sobre calidad, y la puesta en marcha de tres nuevas escuelas de capacitación técnica establecidas por el SENAI. En 2002, cerca de 1.000 trabajadores habían recibido formación en varios ámbitos, incluidas la producción de prendas de vestir, gestión general, recursos humanos, logística, moda y diseño. Actualmente se ofrecen varios tipos de cursos, desde seminarios de un día hasta programas más intensivos, de 18 meses de duración. Además, en Pernambuco se formó un comité de la moda, el cual asumirá un papel de vanguardia en temas de diseño, y se están desplegando esfuerzos para crear una marca local.

Fuente: Wahl y Meier, 2005.

180. Los centros de servicios especializados que ofrecen servicios empresariales específicos pueden ser también recursos locales importantes. Las nuevas incubadoras de empresas, las agrupaciones de empresas de consultoría especializadas, los parques tecnológicos y empresariales y los centros industriales pueden ofrecer servicios especializados a empresas nuevas y en crecimiento (Leiponen, 2005) ⁷.

181. En un estudio de cinco conglomerados de la India, Brasil y varios países africanos (Sakamoto y Marchese, 2005) se observaba que las competencias de la fuerza de trabajo son un requisito previo necesario para la aparición de conglomerados. Además, los ejemplos revelaban que, por lo general, la base de competencias existía dentro de una localidad mucho antes de que el conglomerado llegara a prosperar. En el estudio se destacaba la importancia del Estado para el perfeccionamiento de las competencias que requiere el desarrollo de los conglomerados, ya que actuaba como proveedor de competencias básicas y de una formación profesional impulsada por la demanda, y contribuía a crear un entorno empresarial favorable para atraer y retener a las empresas. La intervención proactiva de los gobiernos en el establecimiento de relaciones con las empresas multinacionales con miras al desarrollo de conglomerados, así como en el apoyo a la cooperación entre empresas dentro de éstos, era también de gran importancia, en particular como estímulo de la adopción de tecnologías y programas de modernización de competencias dentro de los conglomerados.

⁷ Desde 2003, la OIT ha colaborado con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en un curso de desarrollo de conglomerados que se imparte en el Centro Internacional de Formación de la OIT, destinado principalmente a promotores del cambio en las instituciones locales, a quienes se han enseñado los medios adecuados para mejorar la agregación de valor y la competitividad.

3.3. La formación en lugares de trabajo de alto rendimiento

182. Los factores que contribuyen a la creación de lugares de trabajo de alto rendimiento (en adelante, LTAR) y el papel de la formación a este respecto han sido objeto de gran atención en los últimos años ⁸. Esta atención se ha debido fundamentalmente al reconocimiento de que la creación de un entorno normativo y regulador favorable es imprescindible pero no suficiente para garantizar una alta productividad y competitividad. *Las cuestiones relacionadas con la organización en el lugar de trabajo son también decisivas.*

183. El término «lugar de trabajo de alto rendimiento» es al mismo tiempo un descriptor de los resultados a que aspira una organización del trabajo innovadora y la síntesis de un conjunto de prácticas de recursos humanos, resumidas más adelante en el marco de tres apartados: cómo se organiza el trabajo, cómo comparten los empleados los beneficios de la mayor productividad y cómo participan en las decisiones sobre la manera de aumentar la productividad. El concepto de LTAR hace referencia a una forma de gestión que capacita y alienta a las personas para maximizar su potencial, en interés propio y de los resultados de la empresa (Ashton y Sung, 2002).

184. Las prácticas de los LTAR son reconocidas como una opción acertada para los empleadores, ya que contribuyen a crear empresas eficientes y de éxito, con un gran volumen de negocios y sólidos márgenes de beneficio. Pueden ser también provechosas para los trabajadores, gracias al alto nivel de inversión en el desarrollo de competencias y en la formación, así como al establecimiento de cauces abiertos de comunicación entre los directivos y los trabajadores, de políticas laborales flexibles y de la participación de los trabajadores. Asimismo, se cree que la instauración de una cultura de LTAR podría contribuir al éxito económico, en unos mercados mundiales cada vez más competitivos.

185. La formación es un requisito previo esencial y una de las partes integrantes de los LTAR. Como se observa en todo este capítulo, los recursos humanos inciden en la productividad y competitividad, y son una vertiente fundamental de la innovación. La mayoría de los estudios revelan el efecto positivo de la formación sobre la productividad, los niveles salariales y el aumento de éstos, como permitirían prever los modelos básicos de capital humano. Hay menos datos sobre los efectos de la formación en lo que atañe al bienestar de los trabajadores, pero, en la medida en que esto se manifiesta en la seguridad en el empleo y en salarios más elevados, parecería que los trabajadores obtienen un beneficio real ⁹. Un metaanálisis reciente de los LTAR destacaba la formación y las competencias profesionales entre los aspectos más importantes de esos sistemas (Combs y otros, 2006).

186. La *organización del trabajo* hace referencia a la división del trabajo, dentro de la empresa y entre empresas diferentes, y a la forma en que se organiza el trabajo en lo que respecta al suministro de productos y la prestación de servicios. En los LTAR, los trabajadores ejercen responsabilidades discrecionales relativamente más amplias en cuanto a la toma de decisiones, y no se ven obligados a reservar su opinión individual cuando cumplen órdenes administrativas u operacionales. Normalmente, la dirección hace rotar a los trabajadores en una amplia diversidad de tareas, en vez de limitar

⁸ No hay una definición única generalmente aceptada ni consenso sobre estos métodos de trabajo (Gephardt y Van Buren, 1996), aunque se han señalado algunos temas comunes que hacen hincapié en el perfeccionamiento de la base de competencias de los trabajadores y su participación (Wright y Snell, 1998).

⁹ Los resultados de las investigaciones sobre el impacto de los LTAR pueden encontrarse en Brown, 1990; Barrett y O'Connell, 2001; Lynch y Black, 1998; Hill, 1995; Greenberg y otros, 2003; Krueger y Rouse, 1998; y Osterman, 1995.

rigurosamente el rango de las tareas que incumben a cada uno de los trabajadores. Los operadores tienen más responsabilidad en cuanto a asegurar la calidad de su estación de trabajo, en vez de descargar esa responsabilidad sobre otros. Estas características del lugar de trabajo — facultad discrecional de los trabajadores, responsabilidad de los mismos sobre el control de la calidad y flexibilidad multifuncional — tienen consecuencias en cuanto a la amplitud de la formación técnica y el desarrollo de las competencias profesionales básicas necesarias para aplicar una estrategia de LTAR (Hunter y Hitt, 2001; Doeringer y otros, 2002).

187. *Aprovechamiento compartido de beneficios.* Si la capacitación laboral y la organización del trabajo son dos elementos esenciales de los LTAR, hay que plantearse dos importantes cuestiones conexas. En primer lugar, ¿cómo se debe recompensar a los trabajadores que han recibido una formación de perfeccionamiento y comienzan a participar en sistemas de trabajo más complejos? ¿hay diferencias de género en las recompensas relacionadas con el trabajo? En otras palabras, ¿existe una tendencia en virtud de la cual las mujeres trabajadoras reciben un trato diferente al de los hombres en lo que respecta a la distribución de beneficios? En segundo lugar, si el rendimiento y la productividad son más elevados, ¿cómo se comparten con los trabajadores los beneficios de esas mejoras? La participación en los beneficios es una dimensión fundamental de los LTAR. «Los trabajadores tienen que poder participar en el éxito de las empresas y obtener una parte justa de los beneficios derivados de las actividades económicas y del aumento de la productividad. Esto ayuda a contribuir a una distribución más equitativa de los ingresos y la riqueza. La negociación colectiva y el diálogo social son medios importantes para lograrlo» (OIT, 2007e, párrafo 13, 4).

188. *Participación de los trabajadores y diálogo social.* Este concepto hace referencia tanto a las formas directas de participación, a través de diversos mecanismos a disposición de los trabajadores, como a las formas indirectas o representativas de participación en la toma de decisiones en las empresas y los lugares de trabajo, por medio de consultas conjuntas, a través de los comités de empresa, y de la negociación colectiva, a través de los sindicatos. Según un estudio europeo, los nuevos sistemas de remuneración han resultado ser más viables cuando se han introducido en un contexto de gran participación de los trabajadores, de participación de las organizaciones de trabajadores en su administración y de prestación de importantes actividades de formación (Dell'Aringa y otros, 2003).

189. Los elementos de los LTAR — formación y calificaciones, organización del trabajo, distribución de beneficios y participación de los trabajadores y diálogo — son complementarios. Deben aplicarse conjuntamente o integrarse con el fin de conseguir aumentar significativamente la productividad y conseguir otras ventajas (Doeringer y otros, 2002). En el recuadro 3.10 se presenta una ilustración de un programa de la OIT que adopta un planteamiento «integrado» para promover prácticas decentes y productivas en el lugar de trabajo.

Recuadro 3.10
Programa «Mejores Fábricas»

El programa *Mejores Fábricas*, de la OIT, iniciado en Viet Nam, Sri Lanka y la India, ayuda a las empresas participantes a aplicar prácticas productivas en el lugar de trabajo, sobre la base de unas buenas relaciones de gestión de la fuerza de trabajo y el respeto de los derechos de los trabajadores, como medio eficaz de aumentar la capacidad y competitividad de las empresas. El programa está basado en la ejecución de siete módulos: cooperación en el lugar de trabajo; calidad; productividad; producción menos contaminante y mejora continua; gestión de los recursos humanos, seguridad y salud, y relaciones en el lugar de trabajo.

En una evaluación independiente de 12 empresas de Viet Nam se observó lo siguiente:

- ❑ Cada centro había establecido equipos de mejora de la fábrica. Generalmente, estaban integrados a partes iguales por directivos y trabajadores, y todos ellos estaban todavía en activo unos 14 meses después de que hubiera finalizado el programa.
- ❑ Se había conseguido una reducción media del 67 por ciento de los defectos de producción final. En algunos casos, la reducción había sido del 90 por ciento.
- ❑ Se había logrado una mayor sensibilización en todos los niveles de las fábricas acerca de las cuestiones relacionadas con la calidad y la productividad (como lo mostraba el uso constante y generalizado de instrumentos y técnicas introducidos en el contexto del programa).
- ❑ Se habían recibido informes en que las propias fábricas daban cuenta de un aumento de la productividad.
- ❑ Se habían introducido modificaciones en las áreas de trabajo para conseguir una mayor eficiencia en la producción, aumentar la seguridad de los trabajadores y mejorar el entorno de trabajo en general.
- ❑ Se había conseguido una mayor conciencia sobre la salud y seguridad en el trabajo en las fábricas participantes y se habían adoptado medidas posteriores para reducir los peligros, como el suministro de equipo de seguridad, el establecimiento de procedimientos de intervención en caso de accidentes y la remodelación de los espacios de trabajo.

Fuente: OIT, 2006f.

3.4. Perfeccionar las competencias y aumentar la productividad en las pequeñas empresas

190. Mejorar la productividad, aumentar el empleo e impulsar el desarrollo de las pequeñas empresas son metas que exigen una atención especial. Estas empresas son mayoritarias tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo¹⁰, y se ven confrontadas a dificultades particulares cuando tratan de mejorar las competencias, la productividad y la competitividad. Entre sus principales problemas figuran los siguientes:

¹⁰ Por ejemplo, los datos referentes a 20 países de la OCDE revelan que la proporción de empresas con menos de diez trabajadores se sitúa entre el 57 por ciento en los Estados Unidos y el 95 por ciento en Turquía. En 19 de los 20 países, más del 90 por ciento de las empresas tienen menos de 50 trabajadores (OCDE, 2002). En los países en desarrollo, la proporción de PYME es todavía mayor, siendo muy numerosas las que se encuentran en el sector informal no reglamentado. En Colombia, en 2005, las microempresas y PYME representaban en total el 99,9 por ciento de todas las empresas (Pineda, 2007).

- *La productividad, los ingresos y las condiciones de trabajo tienden a deteriorarse conforme disminuye el tamaño de la empresa* (Vandenberg, 2004). Con el fin de mejorar las condiciones de empleo para la inmensa mayoría de los trabajadores, la formación y el desarrollo de las competencias son factores importantes. Asimismo, en el caso de las empresas de la economía informal, la formación y el aumento de la productividad son estrategias importantes para llevar a cabo la transición hacia la economía formal.
- *Las empresas pequeñas tienen necesidades específicas de desarrollo de competencias.* Los propietarios de pequeñas empresas necesitan en muchos casos adquirir una serie de competencias empresariales. Necesitan también trabajadores polivalentes. Por ejemplo, un pequeño vendedor minorista en un mercado local no puede permitirse contratar a un especialista en comercialización, pero quizá necesite personal que domine otros aspectos del trabajo, como la atención telefónica, el mantenimiento de registros, la reposición de las existencias vendidas y la presentación de los productos, y tenga conocimientos particulares sobre los productos en venta. Por ello, los propietarios y administradores de empresas pequeñas necesitan competencias de aplicación inmediata, acordes con su escala de operaciones.
- *Las empresas pequeñas tropiezan con muchas dificultades para formar a los empresarios y a los trabajadores.* Estas empresas se encuentran en desventaja en el mercado de trabajo a la hora de contratar trabajadores calificados, lo que redobla la necesidad de formación interna. En realidad, la probabilidad de que en las empresas pequeñas se organicen actividades de formación en sentido estricto es mucho menor que en las grandes empresas (Ashton y otros, 2008; Spilsbury, 2003; Banco Mundial, 1997). En muchos casos, las empresas pequeñas no pueden sufragar los costos de la formación, en particular si los trabajadores que reciben esa formación buscan rápidamente otros empleadores; además, quizá sufran pérdidas de tiempo y trastornos en las operaciones de la empresa si los empresarios y trabajadores asisten a los cursos de formación. Es también posible que no existan los cursos que necesitan y que los que se ofrecen sobre temas de interés no estén debidamente adaptados a sus necesidades concretas. En una encuesta de diez conglomerados del norte de la India, llevada a cabo en 2000-2001, los trabajadores de las empresas pequeñas indicaron que lo que les había impedido perfeccionar sus calificaciones no había sido el costo de la formación, sino más bien su falta de conocimientos sobre las oportunidades de formación (Joshi, 2005).
- *Las empresas dirigidas por mujeres no tienen los mismos problemas que las que pertenecen a hombres o son administradas por éstos.* En términos generales, las empresas encabezadas por mujeres suelen ser inicialmente más pequeñas, sufren discriminación en los mercados financieros y de productos, y crecen con mayor lentitud. La falta de capitalización impide la expansión y amenaza la viabilidad de las empresas. Un problema frecuente es la falta de garantías para conseguir créditos (Murray y Boros, 2002). Las mujeres suelen tener más temor al riesgo, prefieren utilizar los servicios de miembros de la familia en vez de contratar a otros trabajadores y operan sus empresas en el hogar mismo, lo que les permite compaginar las actividades empresariales con las obligaciones domésticas. Hay que reconocer las diferencias de género entre hombres y mujeres en las pequeñas

empresas, para que los proveedores de servicios de formación empresarial las tengan en cuenta ¹¹.

- *Las empresas pequeñas y sus trabajadores suelen estar infrarrepresentados en las organizaciones de empleadores y trabajadores, en particular en los países en desarrollo. Ello significa que sus opiniones y necesidades no siempre se tienen debidamente en cuenta en los mecanismos tripartitos de promoción y asesoramiento sobre desarrollo de competencias (por ejemplo, en los consejos tripartitos de productividad, o entre las autoridades nacionales de desarrollo de competencias y acreditación, etc.).*

3.4.1. Prestación de servicios de formación y desarrollo de competencias en las pequeñas empresas

191. Pese a que las empresas pequeñas organizan menos actividades formales de capacitación, sí están empeñadas en mejorar las competencias profesionales de sus trabajadores. Gran parte de estos esfuerzos pasan desapercibidos, ya que se realizan de manera informal en el mismo lugar de trabajo (véanse algunos ejemplos de capacitación informal en el recuadro 3.11).

Recuadro 3.11
Ejemplos de formación y aprendizaje informales en las empresas pequeñas

- Trabajar junto a otro empleado más capacitado, observar cómo trabaja y asumir gradualmente sus funciones; el trabajador calificado ofrece asesoramiento y orientación.
- Aplicar programas de aprendizaje y utilizar el método de ensayo y error hasta que se adquieren determinadas calificaciones.
- Un trabajador calificado instruye a sus colegas, que aprenden nuevas competencias directamente o por intermedio de otros trabajadores así formados. Este método puede utilizarse, por ejemplo, cuando se introduce un nuevo equipo y el encargado de la instalación prepara a un empleado, que luego hace otro tanto con sus colegas. Este puede ser un medio importante para mejorar la calidad de los productos.
- Hacer rotar a los trabajadores entre distintos puestos, para que adquieran competencias polivalentes y puedan desempeñar las funciones de los ausentes.
- Designar a un trabajador, por ejemplo, como instructor informal, al que los demás puedan solicitar asesoramiento.
- Organizar seminarios informales en los que trabajadores calificados, proveedores o especialistas externos aportan asesoramiento, información o instrucción a grupos de personas en el lugar de trabajo.

Fuente: Ashton y otros, 2008.

¹¹ La OIT y otras instituciones han elaborado numerosas guías sobre la manera de realizar estudios de viabilidad para fomentar el espíritu empresarial de la mujer y formular estrategias de armonización entre la demanda de competencias y la demanda del mercado. Véanse, por ejemplo, Finnegan y Haspels, «GET ahead for Women in enterprise training package and resource kit» (Bauer y otros, 2006), o «A guide for training women economic groups» (OIT, 2003a).

192. Las deficiencias de la capacitación formal en las pequeñas empresas son muy numerosas. Entre las medidas encaminadas a que la formación sea más accesible para las empresas pequeñas figuran la descentralización de la misma — es decir, el acercamiento de la formación a las empresas, o la organización de cursos fuera de los horarios de trabajo — sin olvidar las responsabilidades domésticas, y el fomento de la participación en los gastos. Para asegurar que la formación esté en consonancia con las necesidades de los trabajadores y empleadores de las pequeñas empresas se pueden hacer encuestas sobre el déficit de competencias y las oportunidades empresariales, ofrecer actividades de formación para sectores o conglomerados específicos e incluir a las organizaciones empresariales y sindicales en las juntas directivas de las instituciones de formación.

193. La capacitación informal dentro de las empresas puede ser eficaz en función de los costos, ya que permite que cada uno aprenda exactamente lo que necesita para su trabajo concreto, y puede ofrecer a los trabajadores que no han tenido acceso a oportunidades de formación oficial la posibilidad de adquirir nuevas competencias. Asimismo, el personal puede formarse una idea de las funciones más generales de la empresa y obtener calificaciones y conocimientos empresariales útiles para el establecimiento de sus propias empresas. No obstante, esta adquisición de calificaciones dependerá de los conocimientos y prácticas (quizá insuficientes) que posee el personal en servicio y de su capacidad para transmitir con eficacia el saber acumulado.

3.4.2. Otros factores cruciales que influyen en la productividad de la pequeña empresa

194. Como se ha resaltado en todo este capítulo, la formación por sí sola no basta para lograr un aumento de la producción. Las iniciativas de desarrollo de las competencias sólo podrán aumentar la productividad de las pequeñas empresas si se compaginan con otras medidas cruciales que influyan en la productividad y la competitividad. Entre ellas se incluyen las siguientes:

- *Establecimiento de un entorno propicio en materia de políticas, reglamentación y cuestiones sociales.* Como se indica en las conclusiones referentes a la promoción de empresas sostenibles (OIT, 2007e, párrafo 10), «un entorno propicio para la creación y el crecimiento o transformación de empresas sobre una base sostenible combina la búsqueda legítima de ganancias, uno de los principales motores del crecimiento económico, con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente». En las conclusiones se destacaba la necesidad de hacer especial hincapié en el apoyo a la transición de los operadores de la economía informal a la economía formal y en garantizar que las leyes y reglamentaciones abarquen a todas las empresas y trabajadores.
- *Acceso a los servicios financieros.* Las pequeñas empresas tienen dificultades especiales para conseguir financiación de instituciones formales, debido a la conocida aversión de los bancos al riesgo, los altos costos de transacción, la complejidad de los procedimientos y la falta de garantías adecuadas. Estos obstáculos generales para conseguir capital de inversión y de explotación limitan la inversión en formación y en otras áreas que podrían mejorar la productividad o facilitar la absorción de nuevas tecnologías o la penetración en nuevos mercados. Esas dificultades pueden ser particularmente graves en el caso de las empresarias. Las pequeñas empresas son más atractivas para las entidades de crédito cuando los propietarios o administradores adquieren una serie de competencias empresariales básicas. *Financiera Solución*, importante institución crediticia del Perú, ofreció a las pequeñas empresas de su clientela actividades de formación sobre gestión empresarial para recompensarlas por su lealtad y también para mejorar su

capacidad de gestión, asegurando así mejores tasas de reembolso de los préstamos. En tres años, más de 1.800 clientes-empresarios de esta entidad recibieron formación para mejorar sus empresas, aumentando de esta manera su viabilidad y competitividad (Sievers y Vandenberg, 2004).

- *Acceso a los servicios de desarrollo empresarial.* La experiencia internacional ha confirmado las políticas de desarrollo de los mercados en que las empresas pequeñas pueden tener acceso a la formación y servicios conexos. Los servicios de desarrollo empresarial disponibles y accesibles en el plano local pueden ayudar a las pequeñas empresas a formar a sus trabajadores, mejorar el espíritu de empresa y las competencias en gestión empresarial y aumentar la productividad. Los servicios de comprobación y acreditación de calidad que permiten a las empresas demostrar que sus productos o procesos manufactureros cumplen determinadas normas (por ejemplo, en lo que respecta a la durabilidad, higiene o cumplimiento de las normas del trabajo) pueden ayudarles a conseguir acceso a los mercados formales. El principio general es que los servicios a disposición de las pequeñas empresas son más útiles en períodos más prolongados y que su eficacia en función de los costos es mayor cuando las mismas empresas pagan el servicio, o comparten su costo (Comité de Organismos Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, 2000).

Las políticas públicas encaminadas a alentar el desarrollo comercial de los servicios empresariales destinados a las pequeñas empresas deben evaluar y afrontar los obstáculos con que tropiezan las mujeres para iniciar y ampliar sus empresas y aprovechar la formación y otros servicios. Las enseñanzas recogidas por los programas de la OIT de apoyo a la iniciativa empresarial de las mujeres, en particular en Africa Oriental y Asia Sudoriental, respaldan un planteamiento coherente en el que se incluyen los siguientes elementos:

- desarrollo de una base local de conocimientos sobre mujeres empresarias;
 - apoyo a la participación y representación femenina en las organizaciones y asociaciones locales;
 - ayuda a los proveedores de servicios empresariales dentro de las comunidades para que desarrollen los servicios de apoyo orientados a las mujeres empresarias;
 - establecimiento de asociaciones locales y externas para impulsar la comercialización y la representación, y
 - puesta a disposición de las mujeres con discapacidad del espacio y las oportunidades para organizarse, en la perspectiva de convertirse en empresarias de éxito (OIT, 2006g).
- *Protección social.* Los sistemas de protección social (que ofrece seguros tanto a los empleadores como a los trabajadores frente a las enfermedades y el desempleo, y a los empresarios contra inundaciones o incendios) son factores importantes a favor de las empresas y el trabajo. Donde dichos sistemas no existen o no están al alcance de las pequeñas empresas, pueden aplicarse estrategias prácticas de mejora del lugar de trabajo adaptadas a las pequeñas empresas, y basadas en métodos de formación participativos. Estos sistemas tienen por objeto mejorar la salud y seguridad en el trabajo y aumentar la productividad¹².

¹² Para conocer ejemplos y evaluaciones de impacto de los sistemas de este tipo que apoya la OIT, véanse OIT: *Labour and social trends in ASEAN 2007: Integration, challenges and opportunities*, OIT, 2007g; y T. Kawakami, S. Arphorn y Y. Ujita: *Work improvement for safe home: Action manual for improving safety, health and working conditions of home workers*, OIT, 2006.

- *Las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden cumplir una función importante, promoviendo las mejoras en las pequeñas empresas.* En los países en desarrollo, en particular, el sector de las pequeñas empresas está insuficientemente representado, lo que revela la necesidad de desplegar esfuerzos resueltos para lograr un mayor reconocimiento de ese sector e incrementar la capacidad operativa de las organizaciones representativas, tanto actuales como futuras. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden dedicarse, en nombre de sus miembros, a promover un entorno jurídico y regulador adecuado y políticas económicas fiscales y macroeconómicas acertadas que no discriminen a las pequeñas empresas. Pueden promover un riguroso respeto de los derechos de propiedad y el Estado de derecho, así como el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo. También pueden fomentar medidas de aumento de la productividad — como una mayor oferta de servicios de formación y aprendizaje — destinadas al sector de las pequeñas empresas. En el recuadro 3.12 se incluyen algunos ejemplos del apoyo que la OIT da a los mandantes para potenciar la representación y la productividad de las pequeñas empresas.

Recuadro 3.12
Organizar a los empleadores y los trabajadores
de las pequeñas empresas

El Programa sobre Intensificación del Empleo Mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED), de la OIT, ayuda a los empresarios y a su personal a aumentar su representación en las asociaciones de empleadores y los sindicatos, y a crear sus propias organizaciones democráticas y representativas. El SEED les ayuda también a convertirse en interlocutores reconocidos por las autoridades gubernamentales, en distintos niveles, en la perspectiva de lograr un mejor su acceso a las oportunidades económicas y de negociar una rentabilidad equitativa de su trabajo.

- Con ayuda de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), se elaboró una carpeta para empleadores, destinada a los directivos y personal de organizaciones de empleadores (y otras asociaciones empresariales) interesadas en aumentar la representación en sus respectivos países. Este material forma parte de una iniciativa más amplia que tiene por objeto reforzar las capacidades y ampliar las actividades de las organizaciones de empleadores en todo el mundo, pero en particular en los países en desarrollo y en transición. La carpeta comprende orientaciones, manuales y otros medios que pueden ayudar a las organizaciones a analizar el entorno normativo de las pequeñas empresas, planificar una estrategia de contratación u ofrecer actividades de formación que aumenten la productividad gracias a la mejora de las relaciones con los trabajadores. La mitad de los instrumentos son materiales de formación que las organizaciones de empleadores pueden utilizar para mejorar el rendimiento de las empresas más pequeñas.
- El SEED y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) han emprendido investigaciones sobre la falta de representación de los trabajadores en las pequeñas empresas, en el marco de las actividades de seguimiento del debate mantenido en la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración en noviembre de 2006 sobre el entorno empresarial, el derecho laboral y las microempresas y pequeñas empresas. La ACTRAV y el SEED colaboraron en las investigaciones sobre la «brecha de representación» de los trabajadores en las pequeñas empresas. El objetivo general de la investigación es recopilar información sobre las estrategias asociativas de las organizaciones de trabajadores que hayan conseguido mantener contacto con las pequeñas empresas (formales e informales), explicar sus ventajas y deficiencias y la manera y el marco jurídico e institucional que permiten una mayor eficacia de las funciones representativas. Se están preparando 15 estudios de caso por países y un informe sinóptico, que se publicarán en el curso de 2008.

- ❑ El programa SYNDICOOP se puso en marcha en 2002, a raíz de un debate entre representantes de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Alianza Cooperativa Internacional, promovido por ACTRAV y el Servicio de Cooperativas (COOP) de la OIT. Este programa contribuyó a la organización de los trabajadores desprotegidos de la economía informal mediante la colaboración entre cooperativas y sindicatos en Rwanda, República Unida de Tanzania y Uganda. Su objetivo global era reducir la pobreza de ese grupo, mejorando sus condiciones de trabajo y de vida y su empleo e ingresos. Los sindicatos y cooperativas colaboraron en comités de trabajo conjuntos para organizar a los trabajadores del sector informal. La OIT, la CIOSL y la ACI prepararon conjuntamente un manual en el que se explica el planteamiento del programa SYNDICOOP para la organización de los trabajadores de la economía informal y para la colaboración con el fin de aumentar su representación. Se están desplegando esfuerzos para ampliar en todo el mundo la metodología del SYNDICOOP y establecer un programa mundial con participación de la CIOSL, la ACI y la OIT.

Fuente: OIT, 2006i; OIT, 2008d.

3.5. ¿Qué pueden hacer el Estado y los interlocutores sociales para impulsar la formación y el desarrollo de competencias en las empresas?

195. El Estado puede desempeñar un papel trascendental para garantizar que se den las condiciones básicas para el desarrollo de empresas sostenibles (véase el recuadro 3.1, *supra*), en particular mediante la adopción de políticas y programas que influyan en la decisión de las empresas de formar a sus trabajadores.

196. Uno de los principales factores que animan a una empresa a impartir formación es *el nivel de educación básica de su personal*. Y esto plantea una importante cuestión en materia de políticas públicas. En efecto, si los trabajadores se incorporan a la fuerza de trabajo con un nivel de instrucción bajo, es menos probable que obtengan la formación necesaria para aumentar sus salarios, de manera que podrían caer en el círculo vicioso de «baja calificación, mal empleo» (Snower, 1996). Por ello, el Estado tiene la gran responsabilidad de asegurar el establecimiento de sistemas de alta calidad en materia de educación y capacitación y de una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida. Asimismo, puede orientar la formación hacia los trabajadores no calificados, cuestión que se examina con más detalle en el capítulo 4 del presente informe.

197. El Estado puede también *ofrecer incentivos financieros* para promover la inversión del sector privado y la inversión personal en formación. Entre los incentivos más habituales se incluyen los planes basados en un gravamen de formación (es decir, un impuesto obligatorio o voluntario sobre la nómina o sobre los beneficios), los planes de reducción de impuestos, que otorgan a los empleadores un reembolso parcial por sus actividades de formación aprobadas, los planes de exención de impuestos, aplicables a los empleadores que gastan un determinado porcentaje (con un tope máximo) de su nómina en formación, los incentivos fiscales para las actividades de formación aprobadas, así como los créditos de formación, los premios y las cuentas de formación individuales. El éxito de estos planes depende en gran parte de la transparencia de su gestión (en muchos casos tripartita), de la disponibilidad de proveedores de formación calificados y de la existencia de mecanismos eficaces de supervisión y garantía de la calidad.

198. Otro medio importante para alentar a las empresas a impartir formación es *la promoción de la aplicación de los principios que sirven de base a las normas internacionales del trabajo y a las normas internacionales de gestión*. En la referencia del comienzo de este capítulo a la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos

humanos, 2004 (núm. 195), se señalaban las responsabilidades diferentes, pero compartidas, que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores tienen en materia de formación. *La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, de la OIT (Declaración sobre las EMN) (OIT, 2006d) y las *Directrices sobre las Empresas Transnacionales*, de la OCDE, contienen orientaciones sobre la formación de la fuerza de trabajo local y otras cuestiones relacionadas con el espíritu cívico y el buen comportamiento de las empresas (en el capítulo 5 se examina la adquisición de nuevos conocimientos por parte de las EMN a través de la inversión extranjera directa).

199. Los gobiernos nacionales y locales pueden ofrecer también *liderazgo con el fin de integrar los diferentes recursos locales*, como universidades, institutos técnicos, proveedores de servicios financieros y de desarrollo empresarial y organizaciones de trabajadores y empleadores, para que ofrezcan la formación y los servicios empresariales especializados que no estén al alcance de las empresas locales y para ayudar a las empresas nuevas y en crecimiento que se han integrado a conglomerados o a cadenas de valor (véase el recuadro 3.13).

Recuadro 3.13

Innovación de la fuerza de trabajo y desarrollo económico regional

La Oficina de Empleo y Formación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos ha emprendido una iniciativa que lleva el nombre de Innovación de la Fuerza de Trabajo en el Desarrollo Económico Regional (WIRED, según su sigla en inglés), que tiene por objeto integrar las actividades de desarrollo de la economía y de la fuerza de trabajo y demostrar que el desarrollo del talento puede impulsar la transformación económica en las economías regionales de todos los Estados Unidos.

La iniciativa WIRED aplica el siguiente marco conceptual, organizado en seis etapas, a las actividades que tienen lugar en cada una de las regiones donde se han realizado inversiones:

- 1) Definir la economía regional en función de las comunidades circundantes que comparten características comunes, superando las fronteras políticas tradicionales.
- 2) Crear un grupo de liderazgo que represente los principales activos de una región y sirva como foro para la toma de decisiones económicas regionales.
- 3) Realizar una evaluación regional para levantar un inventario completo de los activos de la zona y determinar los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y los riesgos teniendo en cuenta esos activos.
- 4) Formular una visión económica basada en esos puntos fuertes y activos y conseguir apoyo para la misma por parte de una amplia asociación regional.
- 5) Formular una estrategia y el correspondiente plan de aplicación, en que se identifiquen los objetivos y tareas concretos y se presente un programa para hacer realidad la visión económica de la región.
- 6) Localizar recursos — tanto para apoyar el plan de la región como para invertir en su economía — de una gran variedad de fuentes, con inclusión de fundaciones, redes de inversionistas individuales y capital de riesgo y el gobierno federal, estatal y local.

La iniciativa WIRED da respaldo a planteamientos innovadores de la educación y del desarrollo de la economía y de la fuerza de trabajo que van más allá de las estrategias nacionales, de manera que preparen a los trabajadores para competir y triunfar tanto en los Estados Unidos como en todo el mundo. Se prevé que esta iniciativa mostrará de qué manera el desarrollo del talento puede impulsar la transformación económica y capacitar a las regiones para competir en la economía mundial.

Fuente: http://www.doleta.gov/wired/files/WIRED_Fact_Sheet.pdf.

200. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones pueden contribuir también de forma decisiva a promover la formación en las empresas por procedimientos como los siguientes:

- *Promoción:* Los interlocutores sociales pueden documentar y divulgar ejemplos de buenas prácticas y facilitar el diseño de políticas adecuadas con el fin de alentar la formación en las empresas y, en general, aumentar la productividad y la competitividad.
- *Representación:* Los interlocutores sociales pueden ponerse en contacto con los trabajadores y los propietarios de empresas, en particular de empresas pequeñas y de la economía informal, y aumentar la representación de sus miembros con el fin de conseguir beneficios mayores y más amplios de la asociación, la representación y el liderazgo.
- *Servicios:* Los interlocutores sociales ofrecen a sus miembros servicios diversos e importantes que podrían influir en la decisión de ofrecer formación dentro de la empresa, con inclusión de la gestión de conocimientos, la formación, la sensibilización, el asesoramiento y la orientación sobre la manera de acceder a los servicios públicos y privados, los vínculos con los recursos de investigación y consultoría, y el asesoramiento sobre prácticas innovadoras en el lugar de trabajo (véase el recuadro 3.14).

Recuadro 3.14

Mejorar el aprendizaje en el lugar de trabajo en Mauricio

En 2005, la OIT, junto con la Federación de Empleadores de Mauricio, emprendió un programa para mejorar las prácticas de aprendizaje en el lugar de trabajo. Los dos objetivos principales del programa eran i) reforzar la capacidad de la Federación y sus miembros para planificar, diseñar y aplicar programas innovadores de aprendizaje en el lugar de trabajo y ii) promover el diálogo social sobre el aprendizaje en el lugar de trabajo entre el Gobierno y los interlocutores sociales a fin de contribuir a la aplicación eficaz de la estrategia nacional de formación. Como primer paso, se realizó una encuesta de empresas para contar con un punto de referencia sobre la situación del aprendizaje en el lugar de trabajo en las empresas de Mauricio. En los últimos años, éstas se habían encontrado con un entorno cada vez más competitivo — en particular en el sector de los textiles, base de su mercado de exportación —, y el Gobierno había concluido que el máximo potencial para aumentar la competitividad se encontraba en el desarrollo de las formas de producción con mayor valor añadido, haciendo especial hincapié en sectores clave, en particular los de tecnologías de la información y la comunicación, los servicios financieros y el turismo. Casi dos tercios de las empresas encuestadas consideraban que la mejora del aprendizaje en el lugar de trabajo era fundamental para atender las nuevas demandas del mercado y agregar valor a sus productos y servicios, y casi tres cuartas partes respondieron que en los últimos años habían observado cambios en cuanto a las calificaciones que necesitaban. Un taller nacional tripartito (2007) permitió recabar las opiniones de los interlocutores sociales sobre las maneras de mejorar el aprendizaje en el lugar de trabajo, destacándose la importancia del intercambio de información para establecer redes de aprendizaje que pudieran promover prácticas óptimas y mejorar la competitividad general.

Fuente: OIT, 2006i.

201. Finalmente, habida cuenta de las funciones importantes y complementarias que los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores cumplen en la formulación y aplicación de políticas encaminadas a promover empresas sostenibles, como se observó en la discusión general sobre la promoción de empresas sostenibles (OIT, 2007e), son cada vez más numerosas las organizaciones, instituciones y programas tripartitos que fomentan la productividad en los ámbitos nacional, local y sectorial (véase el recuadro 3.15).

Recuadro 3.15
Programa nacional de productividad en el lugar
de trabajo de Nueva Zelanda

El Gobierno de Nueva Zelanda ha adoptado un planteamiento tripartito para aumentar la productividad en el lugar de trabajo mediante la asociación entre el Gobierno, los empleadores y los sindicatos. Consecuentemente, ha identificado siete factores determinantes de la productividad en el lugar de trabajo, a saber: instauración de un mejor liderazgo y gestión; inversión en calificaciones y conocimientos; utilización de la tecnología y fomento de la innovación para avanzar; organización del trabajo; creación de una cultura del lugar de trabajo productivo; establecimiento de redes y colaboración, y cuantificación de los aspectos importantes.

El programa llega a un gran número de centros laborales y ofrece apoyo práctico a los empleadores y trabajadores con el fin de mejorar los resultados en el lugar de trabajo y aumentar el valor del trabajo realizado y las retribuciones que obtienen tanto los empleadores como los trabajadores.

El Gobierno de Nueva Zelanda y los interlocutores sociales están colaborando con la OIT para documentar este planteamiento y los recursos que necesita, a fin de que pueda adaptarse y reproducirse en los países insulares vecinos del Pacífico.

Fuente: Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda, 2004.

Capítulo 4

Grupos destinatarios

Los Miembros deberían: [...] *h*) fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como los jóvenes, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad, los migrantes, los trabajadores de edad avanzada, las poblaciones indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas socialmente excluidas, así como de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes (Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párrafo 5, apartado *h*)).

202. En el presente capítulo se examinan los medios para superar los obstáculos que impiden la participación de ciertos sectores de la sociedad en los beneficios del crecimiento económico. Su falta de acceso a la educación y formación profesionales o la baja calidad o pertinencia de la formación disponible los confina al círculo vicioso de escasas calificaciones y de empleos de baja productividad. Si bien no es posible abarcar a todos los grupos que necesitan una atención política específica, el presente capítulo se centra en la capacitación de las personas de las comunidades rurales, los jóvenes desfavorecidos, las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes, a fin de que adquieran plena conciencia de sus posibilidades de realizar un trabajo productivo y contribuir de manera más substancial al desarrollo económico y social.

203. Las cuestiones de género a menudo acentúan y agravan aún más las pautas existentes de desventajas o discriminación. Entre los grupos que pueden resultar marginalizados, las mujeres son más vulnerables que los hombres a la exclusión social. A pesar de los importantes avances realizados en muchas esferas, los estereotipos de género todavía condicionan en gran medida las oportunidades de hombres y mujeres, sobre todo dentro de grupos con otras desventajas importantes. Según distintas circunstancias, los esfuerzos para incorporar las cuestiones de género en las políticas y programas o para aplicar políticas y programas centrados en las mujeres, pueden resultar eficaces. En las secciones del presente capítulo se subrayan ejemplos de ambos enfoques.

4.1. Comunidades rurales

204. Según el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008*, tres de cada cuatro personas pobres en todo el mundo viven en zonas rurales (Banco Mundial, 2007). Aproximadamente 2.100 millones de personas de zonas rurales viven con menos de 2 dólares de los Estados Unidos por día. La mayoría depende de la agricultura como medio de vida, pero de una agricultura de tan baja productividad que la labor que realizan no les permite salir de la pobreza. El *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005* (OIT, 2005a) mostró que la pobreza se había reducido más en aquellos países que habían aumentado tanto la productividad de la fuerza de trabajo en la agricultura como el empleo en general.

205. En las regiones más pobres del mundo, la mayoría de las mujeres que trabajan están ocupadas en la agricultura: el 60 por ciento de las mujeres con empleo en Asia Meridional, en comparación con el 43 por ciento de hombres; y el 68 por ciento de mujeres empleadas en el Africa Subsahariana, frente al 62 por ciento de hombres (OIT, 2007o). Cuanto mayor es la concentración de mujeres en trabajos de baja productividad, mayor es la proporción de mujeres que viven en la pobreza.

206. En el informe acerca de la discusión general sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza (OIT, 2008a) se examinan las complejas relaciones entre crecimiento, productividad y empleo en la agricultura y en otros sectores. En dicho informe se señala un conjunto de factores necesarios para aumentar la productividad agrícola y no agrícola, y de tal modo incrementar los ingresos en las zonas rurales. Entre tales condiciones, semejantes a las del conjunto de factores interrelacionados que se indican en el capítulo 1 del presente informe respecto de la productividad en general, se incluyen las siguientes: infraestructura (especialmente carreteras, sistemas de irrigación, contención de inundaciones, instalaciones de almacenamiento); certidumbre respecto de los derechos sobre la tierra y el agua (sin la cual los pequeños propietarios tienen escaso interés o garantías para invertir a fin de aumentar la productividad de sus tierras); correcta gobernanza (sobre todo, contar con regímenes fiscales y servicios públicos eficientes); instituciones que proporcionen información oportuna sobre los precios y mercados; acceso al microfinanciamiento; y medios eficaces para conocer nuevas tecnologías, técnicas de producción, productos y mercados.

207. La presente sección se centra en este último factor de la productividad: cómo mejorar el acceso a una capacitación profesional adecuada y de calidad en todas las zonas rurales a fin de aumentar la productividad y los ingresos. Se examinan dos cuestiones principales: 1) las necesidades de las zonas rurales respecto de un aprendizaje y formación de mayor calidad, indispensables para mejorar el empleo y los medios de subsistencia, y 2) las opciones para poner la formación más al alcance de las personas que viven en zonas rurales, de modo que tengan mayores posibilidades de aprovechar esas oportunidades.

4.1.1. Vinculación entre productividad rural y crecimiento del empleo

208. *Nunca se insistirá demasiado en la importancia de la extensión de la educación básica a los niños y niñas, a fin de que puedan luego adquirir los conocimientos necesarios para trabajar de manera productiva en la agricultura o prepararse para aprovechar otras oportunidades de empleo*¹. Un imperativo análogo es el de impartir conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo aritmético junto con la formación profesional a los jóvenes y adultos, especialmente de sexo femenino, que no tuvieron la oportunidad de aprender a una edad más temprana.

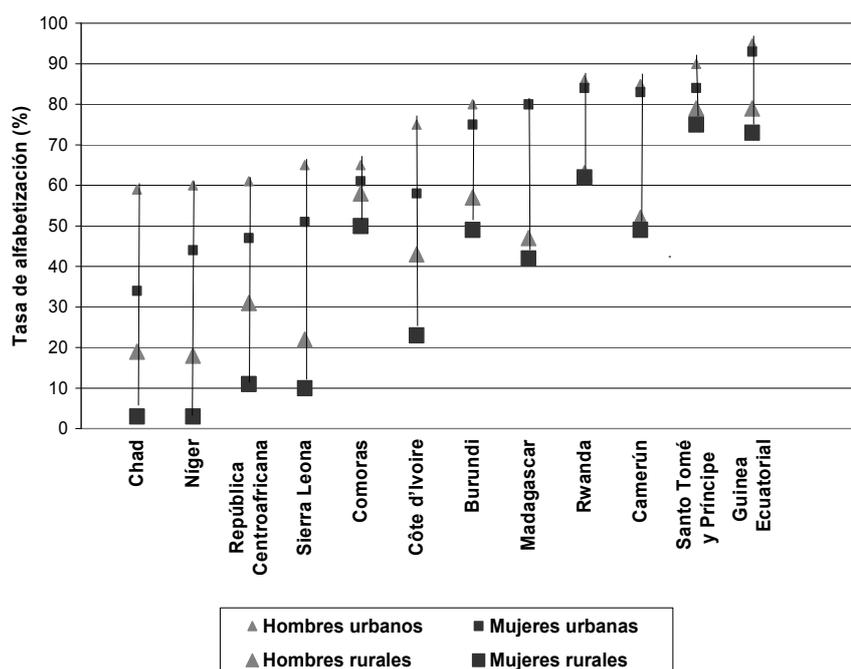
209. La carencia de educación básica también tiene repercusiones respecto de objetivos sociales más amplios de las sociedades estables y democráticas, como son la igualdad de género y la reducción general de la pobreza. Según se indica en el capítulo 2 del presente informe, la UNESCO ha estimado que la tasa media de alfabetización en los países menos adelantados es de aproximadamente el 50 por ciento, y aún inferior para las

¹ Véase, por ejemplo, el impacto de la educación en la elección de trabajos no agrícolas y en los niveles de ingreso, la inversión por hogar en educación y el efecto en el posterior acceso de los niños a trabajos no agrícolas o a empleos urbanos en Filipinas y Tailandia (Otsuka y Yamano, 2006); el impacto respecto de los salarios rurales y el empleo no agrícola, como resultado de un aumento del gasto gubernamental en educación para zonas rurales en la India (Shenggen y otros, 1999); y la estrecha relación entre el dominio de conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo aritmético y el aumento de la productividad en la agricultura (Godfrey, 2003, págs. 44-45).

mujeres (43 por ciento). Disimulada detrás de estas medias nacionales se encuentra la enorme diferencia existente entre las tasas de alfabetización de las zonas urbanas y las zonas rurales. Según los estudios por países llevados a cabo por la UNESCO, en los casos más extremos, la tasa de alfabetización presenta una diferencia de entre 50 y 60 por ciento entre los hombres de las zonas urbanas y las mujeres de las zonas rurales (véase el gráfico 4.1).

210. Las inquietantes estadísticas sobre alfabetización llevaron a los países y a los organismos de las Naciones Unidas a unirse en la campaña Educación para Todos, liderada por la UNESCO, en la perspectiva de que los países alcancen el Objetivo de Desarrollo del Milenio núm. 2, a saber, lograr la enseñanza primaria universal para 2015. En el informe de 2006 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se indica que las disparidades entre zonas urbanas y rurales se deben a las tasas elevadas de pobreza en las zonas rurales, que «...limitan las oportunidades educativas debido a la demanda del trabajo infantil, los bajos niveles de educación de los padres y la falta de acceso a una enseñanza de buena calidad» (Naciones Unidas, 2006c, página 7). Para avanzar en la extensión de la educación primaria es imprescindible contar con un mejor acceso a una educación secundaria y una formación profesional de calidad, así como a la educación de nivel superior ².

Gráfico 4.1. Disparidades respecto de la alfabetización entre zonas urbanas y rurales, en algunos países



Fuente: UNESCO, 2004.

211. Una vez reconocida la necesidad de la educación y las competencias básicas, se plantea la siguiente cuestión: «¿competencias para qué?». *La formación profesional debe ofrecer a los jóvenes y a los adultos de edad avanzada los conocimientos que necesitan para mejorar la productividad agrícola o para satisfacer la demanda de fuerza de trabajo no agrícola.* La formación debería tener en cuenta las prioridades establecidas

² Para mayores detalles, véase la dirección <http://www.unesco.org/education/index.shtml>.

para el desarrollo rural, que influyen en las oportunidades disponibles para los jóvenes y los adultos. Por ejemplo, el desarrollo de competencias profesionales debería estar vinculado con las políticas de diversificación de la producción o los mercados agrícolas, de extensión de los servicios o las manufacturas hacia las zonas rurales, de fomento del desarrollo del sector privado y del espíritu de empresa, y de mejora de la productividad de la agricultura en pequeña escala.

212. Si bien los hogares rurales pueden obtener gran parte de sus medios de subsistencia de la agricultura, sus actividades generadoras de ingresos y sus oportunidades son bastante diferentes. Las actividades rurales no agrícolas son una fuente considerable de ingresos en el mundo rural y un medio igualmente significativo para hacer frente a las fluctuaciones estacionales propias del sector de la agricultura. Por ejemplo, un estudio reciente demostró que en América Latina el trabajo no agrícola era relativamente más importante para las mujeres, ya que en nueve de 11 países considerados representaba entre el 65 y el 93 por ciento del trabajo de las mujeres de zonas rurales, mientras que la agricultura seguía siendo la mayor fuente de empleo para los hombres (Atchoarena y Gasperini, 2003). Es necesario que la formación técnica se vincule con las oportunidades y necesidades tanto en el sector agrícola como no agrícola, ya sea respecto de los hombres como de las mujeres.

213. *El aumento de la productividad y la sostenibilidad de los productores agrícolas en pequeña escala* puede hacer que se incrementen los ingresos y el volumen de empleo. Factores como las prácticas de producción mejoradas y las nuevas tecnologías, los cultivos alternativos que aumentan los rendimientos, los cultivos especializados que requieren un elevado coeficiente de obra y otras actividades no tradicionales, pueden tener efectos positivos respecto del ingreso y el empleo para los pequeños propietarios rurales. La sustitución de productos de escaso valor por otros de valor elevado (destinados tanto a los mercados nacionales como internacionales) puede generar empleos agrícolas y aumentar los ingresos (véase el recuadro 4.1) ³.

Recuadro 4.1
Productos alternativos para apoyar la productividad
y el empleo agrícolas

En Liberia, las investigaciones conjuntas llevadas a cabo por el Gobierno, la OIT y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), permitieron determinar cuáles eran la tecnología y los conocimientos técnicos necesarios para reactivar la producción y el empleo en la agricultura, sobre todo en las plantaciones de caucho, los grandes cultivos y la horticultura y la ganadería. El objetivo era determinar qué variedades de cultivos y de ganado ayudarían a mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes y les ofrecerían una alternativa interesante para permanecer en los campos y no emigrar hacia la economía urbana informal. Este objetivo forma parte de una estrategia más amplia encaminada a desarrollar el potencial de un sector agrícola recuperado y contribuir así a los objetivos nacionales de empleo. Las conclusiones indican que la producción de arroz y el cultivo de plántones para la arboricultura y la producción de legumbres pueden generar gran cantidad de empleos por unidad de superficie, e ingresos probablemente superiores a los de los cultivos tradicionales. La investigación puso de manifiesto la necesidad de realizar inversiones en muchas esferas para facilitar una transición hacia cultivos alternativos, incluyendo la capacitación profesional respecto de estos cultivos y su producción, tratamiento y comercialización, así como inversiones en infraestructura física.

Fuente: OIT, FAO y Ministerio de Agricultura de Liberia, 2007.

³ Respecto del examen de las cuestiones de seguridad alimentaria como parte del desarrollo agrícola sostenible, véase Henry, 2008.

214. Las innovaciones que redundan en un aumento de la productividad de la tierra o del trabajo agrícola requieren flexibilidad y adaptabilidad de las economías rurales y, por lo tanto, transforman las necesidades de formación. Los cambios en los regímenes de comercio, en la competencia o en las preferencias de los consumidores, así como las fluctuaciones de la oferta laboral, entre excedente o escasez, provocadas por el crecimiento económico en otros sectores de la economía, tienen repercusiones en términos de los bienes que se producen y de los lugares donde se lleva a cabo esa producción y, por lo tanto, inciden en la mayor o menor valoración de determinadas competencias laborales. A raíz de la nueva amenaza que la degradación del medio ambiente y el cambio climático hacen pesar sobre las formas de vida rural, es hoy necesario disponer de nuevas tecnologías y procedimientos alternativos de cultivo o de crianza, lo que genera, a su vez, nuevas demandas respecto del desarrollo de las competencias profesionales (véase el recuadro 4.2).

Recuadro 4.2
Biocombustibles en Mozambique: una promesa y un desafío

A mediados de 2007, Brasil y Mozambique firmaron un acuerdo bilateral para conjugar esfuerzos a fin de producir biocombustibles. Esta iniciativa tiene por finalidad aprovechar el notable potencial de Mozambique para la producción de biomasa. Se considera que la producción de biocombustibles es un medio viable de creación de ingresos y de empleos para la población de Mozambique, así como para mejorar la seguridad energética y hacer frente al cambio climático mundial. El marco de fomento concebido para ayudar al país a crear mercados internos y exportar incluye la formación de ingenieros y técnicos en Mozambique.

El objetivo es reproducir en ese país africano el modelo de producción sostenible de biocombustibles del Brasil. La producción de biocombustibles se centra en las tierras ociosas o insuficientemente explotadas, a menudo en zonas con índices elevados de pobreza rural. A partir de la experiencia del Brasil, el sector puede generar empleos para los hogares rurales de bajos ingresos. Sin embargo, garantizar la calidad de estos puestos de trabajo requerirá el desarrollo de competencias específicas y otras formas de apoyo para las comunidades rurales. La elevación del nivel de los nuevos empleos dependerá de la mejora del rendimiento del sector y de la productividad de los trabajadores rurales, así como de la ampliación de la base de competencias laborales, que debe ajustarse a la demanda de las actividades rurales, en rápida evolución.

Fuente: sitio web de Biopact (<http://www.biopact.com>); Von Braun y Pachauri, 2006.

4.1.2. Desarrollo y oferta de competencias en las zonas rurales

215. Los países se sirven de una gran variedad de medios para extender a las zonas rurales los servicios de formación más adecuados para éstas. En el capítulo 2 se examinaron dos métodos para el desarrollo de competencias, a saber, la ampliación del alcance de las instituciones nacionales de formación y la mejora de los sistemas de aprendizaje laboral. En el resto de este capítulo se examinan otras tres vías para aumentar la prestación de servicios de capacitación técnica en las zonas rurales: los servicios de extensión, la formación basada en la comunidad y la incorporación del desarrollo de competencias en los programas de inversión en infraestructura rural. Cada uno de estos enfoques concede gran importancia a la descentralización de los recursos y responsabilidades y a la mejora de la coordinación interministerial, en especial entre las carteras de desarrollo rural, agricultura, educación, obras públicas y trabajo.

216. *Los servicios de extensión rural y agrícola* brindan información y conocimientos, así como capacitación técnica sobre cómo utilizar esos conocimientos, a agricultores y comerciantes rurales. Las innovaciones en la prestación de servicios de extensión agrícola han redundado en una mayor variedad de proveedores, una mejora en la evaluación de quiénes deberían ser destinatarios de la extensión y con qué finalidad, y la combinación de metodologías de carácter formal y no formal⁴. Las iniciativas para mejorar la productividad agrícola se centran en la adopción de nuevas tecnologías y en el acceso a nuevos mercados⁵:

- ❑ Opciones tecnológicas, especialmente relacionadas con la obtención de información oportuna (sobre mercados).
- ❑ Técnicas de agregación de valor en el tratamiento, embalaje y comercialización de productos agrícolas.
- ❑ Mejores prácticas de producción mediante insumos y técnicas perfeccionados.
- ❑ Introducción de nuevos productos especiales, como materias primas no alimenticias.
- ❑ Prácticas ambientalmente sostenibles.

217. Los enfoques nacionales e internacionales sobre los servicios de extensión rural han cambiado notablemente durante los dos últimos decenios. Hasta comienzos del decenio de 1990, las redes de divulgación financiadas públicamente se mantenían normalmente para proporcionar formación y realizar visitas en el terreno a los pequeños agricultores o grupos de ellos, a través de agentes gubernamentales de extensión basados en el medio rural. Se aplicaba un enfoque vertical, que ofrecía una escasa participación de los agricultores a la hora de decidir el contenido y puesta en práctica, y que se consideraba de costo excesivo en relación con la calidad y cantidad de los servicios brindados. Hacia mediados del decenio de 1990, los donantes internacionales y muchos gobiernos comenzaron a reducir su apoyo a la extensión rural financiada con fondos públicos, y a fomentar en su lugar la divulgación a través de proveedores privados o de asociaciones de los sectores público y privado. Había gran interés en encontrar medios más idóneos para ampliar los conocimientos técnicos a fin de aumentar la productividad agrícola. Desde entonces se han puesto en práctica, a modo de ensayo y con resultados variables, distintos criterios de asociación orientados por la demanda (véase el recuadro 4.3). Aun cuando la viabilidad de estos servicios alternativos ha quedado claramente probada, siguen planteándose problemas sobre todo en cuanto a la prestación de servicios a la población rural pobre, que suele quedar excluida de las iniciativas más orientadas hacia el comercio debido al carácter marginal y la ubicación apartada de sus explotaciones, orientadas esencialmente a la subsistencia (Avila y Gasperini, 2005; Banco Mundial, 2007).

⁴ Para más información y ejemplos, véase Johanson y Adams, 2004.

⁵ Para un examen más detallado, véase Rivera, 2001.

Recuadro 4.3
Medición del costo y de la eficacia de los servicios de extensión agrícola pagados

Los servicios de extensión pagados, en contraposición con los servicios públicos gratuitos, tienen grandes diferencias entre sí, y es necesario que en cada caso den respuesta a las condiciones locales. Por lo general, se proyectan como resultado de la capacidad de los agricultores de participar en la financiación de los costos del servicio. Los acuerdos sobre los servicios de extensión pagados pueden incluir contratos directos entre los gobiernos o municipios y los proveedores privados para proporcionar extensión durante un período limitado, el pago ajustable en función de los ingresos de los agricultores o la participación en los beneficios de la cosecha, los vales de extensión negociables que el gobierno otorga a los productores de bajos ingresos, así como distintos servicios negociados por las asociaciones agrícolas en nombre de sus miembros.

Un estudio sobre los servicios de extensión agrícola pagados en Nicaragua ha analizado el rendimiento de los servicios de extensión contratados directamente entre los encargados de la extensión y sus clientes, sistema en el cual los productores pagan directamente a los técnicos unos honorarios reducidos como retribución por los servicios convenidos. Los resultados mostraron que inclusive los agricultores más pobres estaban dispuestos a pagar cuando consideraban que a través del servicio podían aumentar su productividad.

En Ghana, el reciente crecimiento agrícola no ha sido acompañado por aumentos equiparables en la productividad agrícola. Se consideró que la mejora de las competencias técnicas era un medio para mejorar la productividad y ello ha estimulado el desarrollo de sistemas de servicios de asesoramiento del sector privado descentralizado. Estos servicios combinan el desarrollo de la tecnología con servicios de información y de comunicación y con vínculos con los mercados. La iniciativa está estimulando el interés en la apertura de la contratación a más instituciones, a fin de diversificar aún más los mecanismos de prestación.

Sin embargo, la información sobre casos similares en otros lugares, ha puesto de relieve los riesgos relacionados con la extensión privada o pública basada en honorarios. En primer lugar, si no se realizan esfuerzos específicos, es posible que tales programas dejen de lado a las mujeres y los agricultores en pequeña escala o marginales. Se requiere también la vigilancia de la calidad del servicio y de la responsabilidad por su rentabilidad, como también es necesario el registro oficial de los proveedores. Se necesita un entorno que establezca y mantenga una sana competencia entre los proveedores. Por último, la extensión pública y privada deben funcionar asociadas, sin que ninguna de ellas condicione a la otra.

Fuente: Alex y Rivera, 2004.

218. Los sistemas de extensión también han pasado a ser más participativos, debido en parte a las iniciativas basadas en la recuperación de los costos y la externalización de la ejecución, en cuyo marco la financiación se vincula con la demanda de servicios formuladas por los agricultores. En el cuadro 4.1 se presenta una clasificación simplificada de los criterios utilizados, si bien muchos de ellos coexisten y se complementan mutuamente.

Cuadro 4.1. Estrategias de reforma de la extensión agrícola

		Financiación	
		Pública	Privada
Reformas del mercado			
Ejecución	Pública	Revisión de la extensión del sector público a través de redimensionamientos y de la recuperación de algunos costos (Canadá, Israel, Estados Unidos)	Sistemas de recuperación de costos (basados en honorarios) (Países de la OCDE; antes, en México)
	Privada	Pluralismo, asociaciones, reparto de atribuciones (Chile, Estonia, Hungría, República Bolivariana de Venezuela, República de Corea)	Privatización y comercialización totales (Países Bajos, Nueva Zelanda, Inglaterra y Gales)
Reformas no relativas al mercado			
Cuestiones políticas		Descentralización hasta los estratos más bajos del gobierno (Colombia, Indonesia, México, Filipinas, Uganda y otros)	Transferencia (delegación) de la responsabilidad a otras entidades (Bolivia, a las organizaciones de agricultores; Ecuador, combinación con programas de ONG liderados por agricultores; Perú, extensión transferida a las ONG)
Cuestiones fiscales			
Cuestiones administrativas			

Fuente: Rivera, 2001, pág. 24.

219. Dos formas de provisión de servicios de extensión a cargo del sector privado merecen especial atención. En primer lugar, las *asociaciones de productores* se centran en la mejora del funcionamiento de las organizaciones locales de productores, sobre todo en el refuerzo de su idoneidad para la provisión de servicios a fin de perfeccionar las capacidades técnicas de los agricultores y ampliar los conocimientos prácticos en cuanto a la gestión comercial y financiera, la mercadotecnia y las actividades de promoción⁶. Este ha demostrado ser un canal eficaz en función de los costos para llegar a los empresarios rurales. La cantidad de organizaciones de productores en comunidades rurales remotas ha aumentado notablemente, y en muchos países ya constituyen una fuente importante de acceso a la capacitación agrícola especializada.

220. En segundo lugar, la *formación profesional basada en el sector* ayuda a encauzar los conocimientos y la información dentro de los sistemas de distribución de insumos (semillas, fertilizantes, servicios financieros conexos) y de productos (cosecha y manipulación posterior a la misma, comercialización, etc.) a través de los servicios de extensión provistos por asociaciones entre los sectores público y privado y por las empresas. Si bien estas prácticas han sido habituales en operaciones agroindustriales de mayor envergadura, sólo recientemente los pequeños agricultores, en primer lugar a través de sus asociaciones de productores o agrupados como proveedores de los compradores más importantes, han comenzado a beneficiarse del apoyo técnico específico relacionado con los productos y mercados. Sin embargo, las organizaciones de agricultores y las comunidades rurales, apoyadas por los organismos públicos, son necesarias para garantizar que cada agricultor y cada empresa rural cuenten con la

⁶ Las cooperativas son una importante modalidad de asociaciones de productores «que pertenecen a sus miembros». Su papel en el intercambio de información, el desarrollo de competencias, el acceso a los mercados y otros importantes aportes a la productividad agrícola se examinan en el informe *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza* (OIT, 2008a, capítulo 4).

información detallada sobre los productos y tecnologías que se brinda a través de la capacitación impartida por el sector, y que puedan hacer una elección bien fundada.

221. Como se señaló en el capítulo 2, respecto de los productos e industrias agroalimentarias que dependen en gran medida de los mercados internacionales, las relaciones dentro de las cadenas de valor pueden ayudar a hacer frente al problema de competencias específicas, mediante la adopción de nuevas tecnologías o de prácticas en el lugar de trabajo para aumentar la productividad. La competitividad de los productos agropecuarios en los países en desarrollo está cambiando de una base tradicional de recursos primarios, materias primas y fuerza de trabajo barata y de bajo nivel de competencias laborales, hacia productos manufacturados y productos y servicios agrícolas especiales. Mientras que unos pocos países están realizando correctamente la transición, la mayoría no interviene en el proceso y su base de competencias es cada vez más inadecuada para hacerlo. Para los mercados internacionales, es necesario que las exportaciones agrarias tengan un bajo costo y una elevada calidad en grandes volúmenes, y que su entrega se realice de manera flexible, con un tiempo de despacho rápido. Los servicios de extensión públicos y los servicios de apoyo dentro de las cadenas de valor constituyen medios importantes para mejorar la competitividad internacional y, de tal modo, impulsar el aumento de puestos de trabajo tanto en las zonas urbanas como rurales.

222. La *formación basada en la comunidad* tiene grandes posibilidades en cuanto a brindar capacitación profesional para la obtención de competencias en zonas remotas, no incorporadas en las cadenas de valor generales y que carecen de instituciones de educación formal. La proximidad a los mercados urbanos puede ser un factor clave de la productividad agrícola, tanto porque brinda oportunidades para puestos de trabajo no agrícola como porque afecta directamente a la agricultura en razón de una más fácil transferencia de conocimientos y de un mejor acceso a los consumidores y proveedores. La mayoría de las zonas rurales se caracterizan por unos mercados de trabajo localizados y débiles, que ofrecen una elección restringida de empleos, pocas oportunidades de formación, comunicaciones y transportes limitados y caros, escaso nivel de inversiones y bajos salarios.

223. La formación basada en la comunidad puede de ser un medio eficaz para mejorar la productividad y la empleabilidad de los pobres de zonas rurales, especialmente de las mujeres, los jóvenes privados del derecho de voto, las personas con discapacidad y las comunidades en proceso de reconstrucción después de catástrofes naturales o disturbios civiles. Pero sólo tiene resultados si el desarrollo de competencias se vincula a unos esfuerzos de desarrollo local más amplios, especialmente respecto de la infraestructura para la integración de zonas remotas. El punto de partida es la identificación de posibles oportunidades de carácter económico y de los medios de formación y aprendizaje existentes (instituciones, contratos de aprendizaje laboral, instrucción informal). El segundo paso es determinar las competencias requeridas (así como otras necesidades relativas a información o infraestructura) para permitir que las comunidades tomen conciencia de estas posibilidades para el empleo y los ingresos locales. A partir del conocimiento de la demanda de competencias y de las lagunas en la provisión de capacitación en el ámbito local, será posible proyectar y ejecutar (o mejorar, cuando exista) la formación pertinente basada en la comunidad. El último paso, si bien crítico y necesario, es brindar servicios posteriores a la formación, tales como el apoyo a las iniciativas empresariales, ayuda para la obtención de empleo asalariado, y el acceso al crédito y a los mercados (véase el recuadro 4.4).

Recuadro 4.4
Formación para fomentar la autonomía económica rural
(programa TREE)

El programa de la OIT sobre formación para fomentar la autonomía económica rural (programa TREE) es un conjunto de servicios de formación basada en la comunidad para fomentar la generación de ingresos y la creación de puestos de trabajo. Llevado a la práctica en colaboración con asociados locales y nacionales en Pakistán (Provincia de la Frontera Noroccidental) y en Filipinas (Región Musulmana Autónoma de Mindanao), este programa se centró en los grupos más marginalizados de la sociedad: los pobres rurales, especialmente las mujeres rurales, los jóvenes sin derecho de voto y las personas con discapacidad que habían perdido sus medios de subsistencia como consecuencia de conflictos regionales. Estos grupos no tenían oportunidades de recibir formación y de desarrollar competencias que pudieran ayudarlos a conseguir trabajo. El programa TREE identificó oportunidades económicas en el marco local, proyectó e impartió formación para la adquisición de competencias basadas en la comunidad, y brindó servicios complementarios una vez impartida la formación. El programa se adaptó a las características socioculturales y a las condiciones locales de cada país.

La evaluación independiente del proyecto piloto del programa TREE (diciembre de 2007) señaló el importante éxito del proyecto tanto respecto de la formación de hombres como de mujeres. En Filipinas, por ejemplo, los estudios de seguimiento indicaron que el 94 por ciento de las personas entrevistadas atribuían las actividades económicas que estaban desarrollando a la formación que habían recibido en el marco del programa. En Pakistán, en el programa se incluyeron programas de alfabetización, mejorando en gran medida las posibilidades de los participantes de beneficiarse con la formación profesional. Aproximadamente el 56 por ciento de los participantes en los programas de adquisición de competencias o de alfabetización fueron mujeres.

Se están extrayendo otras enseñanzas a partir de la adaptación del criterio de la formación para fomentar la autonomía económica rural a la labor de cooperación técnica en curso en Sri Lanka, Madagascar, Burkina Faso y Nepal.

224. La oferta integrada de formación técnica y formación empresarial es especialmente importante en las zonas rurales. En las zonas remotas, la escasez de empleo formal significa que, para muchas personas, la mejor manera de aprovechar la formación técnica para conseguir un medio de vida es a través del empleo independiente. Las formaciones técnica y empresarial pueden combinarse mediante programas de desarrollo económico local integrados (así como a través de la incorporación de conocimientos y competencias comerciales en la educación secundaria y superior formales) ⁷.

225. La formación basada en la comunidad es una inversión pública, independientemente de que se financie con recursos del presupuesto nacional o con contribuciones de donantes. Es un instrumento destinado prioritariamente a las zonas que sufren carencias, que tiene por objeto extender los beneficios del crecimiento económico a las regiones desfavorecidas, para llegar a los más pobres entre los pobres. Pero este criterio puede enfocarse como una inversión, y no como una obra de beneficencia, si se cumplen ciertas condiciones: 1) si ayuda a integrar a los productores locales en mercados más amplios, fuera de sus zonas geográficas; 2) si la capacitación profesional es de suficiente calidad, de modo que los productos y servicios comercializados resulten competitivos en los mercados local e internacional, y 3) si los proyectos de demostración se llevan a la práctica en asociación con los organismos nacionales responsables del

⁷ Este es el objetivo del programa de formación de la OIT «Conozca su negocio», destinado a las instituciones de enseñanza secundaria, superior y de educación y formación técnico profesional.

desarrollo local o descentralizado que pueden efectuar el seguimiento de los resultados y extraer lecciones para la adaptación de las prácticas exitosas a otras comunidades.

226. Los *métodos para mejorar la infraestructura rural que utilizan una proporción abundante de fuerza de trabajo* propugnan las inversiones tanto en competencias profesionales como en activos físicos para estimular la productividad rural y la creación de empleos. Las carreteras, el control de las inundaciones, la irrigación y otros tipos de infraestructura son esenciales para estabilizar la producción, aumentar el rendimiento por unidad de superficie, y mejorar el transporte de los productos agrícolas hasta los mercados. Pero un estímulo aún mayor para aumentar la productividad agrícola se logra con métodos adecuados basados en la utilización extensa de mano de obra. Según se indica en el informe sobre el empleo rural (OIT, 2008a, capítulo 4), el ingreso así obtenido en el marco local es proporcionalmente más elevado que cuando se aplican métodos que dan prioridad a las maquinarias y equipos, y tiene un efecto multiplicador más importante para la comunidad.

227. Los métodos que utilizan una proporción abundante de fuerza de trabajo pueden brindar oportunidades de empleo productivo y dar ocupación a personas que, en un contexto de tasas de subempleo o desempleo elevadas, alcanzan niveles de productividad más elevados que en sus otras oportunidades de trabajo (OIT, 2005a, capítulo 4). Sin embargo, para que las personas de las comunidades rurales puedan aprovechar esta nueva fuente de demanda de fuerza de trabajo, por lo general será necesario que adquieran un cierto grado de formación. Otra ventaja de la formación es que hace que las actividades de construcción, edificación y mantenimiento, pequeña subcontratación pública y planificación basada en la comunidad llevarán a las comunidades locales a trabajar con los organismos nacionales a fin de fijar las prioridades que guiarán las inversiones en infraestructura.

228. *En resumen*, el estímulo del desarrollo de competencias en las zonas rurales no creará, por sí solo, puestos de trabajo. La demanda de competencias está determinada por un crecimiento empresarial y unas inversiones sostenibles que, a su vez, pueden fomentarse a través de incentivos políticos que apunten al desarrollo rural y le presten apoyo. Los caminos que llevan de la pobreza rural a un crecimiento más dinámico se basan en el desarrollo de competencias profesionales para mejorar la competitividad de las actividades rurales, de competencias comerciales y técnicas para incrementar la productividad agrícola y de competencias profesionales básicas. Ello supone elevar la calidad de la formación, así como su extensión a zonas rurales mal atendidas. Sin embargo, el aumento de la productividad en el sector agrícola no será suficiente para reducir la pobreza. También es necesario prestar apoyo a las personas para que encuentren nuevas esferas de trabajo no tradicionales, básicamente de carácter no agrícola, y para que se implanten en las mismas. Los gobiernos y los interlocutores sociales tienen un claro papel en cuanto al refuerzo de las instituciones rurales y la descentralización de los servicios de planificación y de perfeccionamiento profesional, así como respecto de la vinculación de estas actividades con una mejor gobernanza, coordinación e integración locales de los servicios destinados a las poblaciones rurales.

4.2. Jóvenes desfavorecidos

229. Según estimaciones de la OIT, 85 millones de jóvenes (de entre 15 y 24 años) están desempleados, 300 millones trabajan pero siguen siendo pobres (con ingresos inferiores a dos dólares de los Estados Unidos por día) y 20 millones se han retirado del mercado laboral (OIT, 2006b, página 5). Muchos de estos jóvenes no pueden acceder a la educación y formación, lo que podría mejorar su productividad y sus posibilidades de

tener un trabajo decente. Se encuentran en una situación especialmente vulnerable los jóvenes analfabetos, los que abandonan la escuela, los niños trabajadores a quienes se ha retirado del mundo laboral, los jóvenes de zonas rurales o de la economía informal y las mujeres jóvenes.

230. En las conclusiones sobre la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes (OIT, 2005d) se observa que la imposibilidad de encontrar trabajo puede estar relacionada con la falta de oportunidades de capacitación y formación pertinentes, con la escasa demanda del tipo de capacitación que se les ha impartido o con los cambios en la demanda del mercado de trabajo. La disparidad resultante puede dar lugar a prolongados períodos de búsqueda de empleo, al aumento del desempleo y a períodos largos de trabajo en actividades que requieren menos competencias y tienen un carácter más precario. En las conclusiones citadas se preconiza la adopción de medidas destinadas a superar las desventajas y a fomentar la inclusión social y una mayor equidad.

231. Para los jóvenes, como para todos los trabajadores, un crecimiento económico sostenido, apoyado por una política económica sólida, es fundamental para la creación de oportunidades de buenos trabajos. Las evaluaciones revelan que muchos programas a través de los cuales se ha impartido capacitación a los jóvenes desempleados no han logrado incrementar sus niveles de empleo y de ingresos, debido a la falta de trabajo y de oportunidades en el mercado laboral (Bennell, 1999). Estas conclusiones resultan aleccionadoras cuando se consideran las posibilidades de prestar asistencia a los jóvenes desfavorecidos de los países en desarrollo para que puedan acceder a un trabajo productivo decente.

232. La presente sección se centra en cómo facilitar a los jóvenes desfavorecidos el acceso a la formación y cómo asegurarse de que esa formación conduzca a un trabajo más productivo. En sus consideraciones finales, subraya el importante papel que incumbe a las instituciones y a los distintos actores en este campo en la puesta en práctica de estas soluciones. Asimismo, analiza desde una perspectiva más amplia la aplicación de las políticas y programas destinados a fomentar el empleo para los jóvenes, tema que fue examinado por la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración en noviembre de 2006 (OIT, 2006k) ⁸.

4.2.1. Superar las carencias en materia de educación y capacitación profesional

233. *El bajo nivel de la enseñanza impide que los jóvenes obtengan las competencias fundamentales y se beneficien de la formación profesional.* Se considera que las personas tienen más posibilidades de conseguir empleo, conservarlo y adaptarse a la evolución del lugar de trabajo cuando han adquirido una educación y una formación de bases amplias, y competencias básicas y de alto nivel transferibles, incluidas la aptitud para el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, el dominio de las tecnologías de la comunicación y la información y el conocimiento de idiomas (OIT, 2000a, párrafo 9). Según se desprende del gráfico 1.4 del capítulo 1 del presente informe, entre las competencias y calificaciones fundamentales para la vida laboral se deberían incluir la lectura, la escritura y el cálculo aritmético elemental, así como las aptitudes para aprender y para entablar y mantener relaciones sociales e interpersonales. Las

⁸ Junto con poner de relieve el desarrollo de las competencias profesionales y la empleabilidad, este examen subrayó la importancia de las políticas económicas para aumentar el empleo, el desarrollo empresarial, las políticas e instituciones del mercado laboral y la gobernanza y el diálogo social como instrumentos políticos esenciales por lo que atañe al empleo de los jóvenes (documento GB.297/ESP/4).

competencias y calificaciones fundamentales deberían constituir la base intelectual de toda persona al terminar la enseñanza escolar (OIT, 2007i).

234. Sin embargo, 96 millones de mujeres jóvenes y 57 millones de hombres jóvenes son analfabetos, la mayoría de ellos en países en desarrollo. Las tasas de asistencia escolar más bajas corresponden al África Subsahariana: apenas el 59 por ciento de las niñas frecuentan la enseñanza primaria y sólo el 22 por ciento, el nivel secundario (véase el cuadro 4.2). Menos del 20 por ciento de los niños y niñas de la región completan la escuela secundaria, lo que significa que la mayoría tiene una desventaja grave por lo que se refiere al acceso al mercado laboral. Estas cifras indican que una importante proporción de jóvenes en todo el mundo carece de competencias y calificaciones fundamentales para asegurar su empleabilidad. En la marginación respecto de la enseñanza y la formación profesional se encuentra el origen del trabajo infantil, del trabajo mal remunerado y de poca calidad y del círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social (OIT, 2005e).

Cuadro 4.2. Tasas medias de asistencia escolar, por sexo (porcentajes)

	Enseñanza primaria		Enseñanza secundaria	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas
Mundo	78	75	46	43
África Subsahariana	63	59	21	22

Fuente: UNICEF, 2007.

235. Las oportunidades y riesgos que se plantean a las personas en una etapa de su vida a menudo determinan su transición hacia la siguiente. Por lo tanto, las vulnerabilidades que afectan a los niños y jóvenes deben abordarse lo antes posible. Son muchos los actores que desempeñan un papel en este proceso: las autoridades locales y nacionales, los interlocutores sociales, los miembros de la sociedad civil y los mismos jóvenes. Un desafío importante es la concepción de políticas y medidas educativas y de formación que rompan el círculo vicioso de una educación básica inadecuada y una baja productividad; hay que dar apoyo a la transición de los jóvenes desfavorecidos hacia un trabajo decente.

236. *Los nexos entre los problemas relativos al trabajo infantil y al desempleo de los jóvenes son amplios, y la educación y formación pueden hacer mucho para paliar unos y otros al mismo tiempo.* Los niños que trabajan no pueden participar en los programas educativos y de capacitación que podrían ayudarlos a conseguir buenos trabajos como jóvenes adultos. Para las familias pobres, educar y capacitar a sus niños para mejorar sus posibilidades de obtener ingresos futuros adecuados es a menudo menos interesante que ponerlos a trabajar para obtener un ingreso mediocre pero inmediato (Freedman, 2008). El reto fundamental consiste en proporcionar incentivos a los niños y sus familias que los alienten a descartar el trabajo infantil o a retirarse del mismo, y en impartirles instrucción y formación de modo que puedan acceder a un trabajo decente ⁹.

⁹ Entre las experiencias más eficaces de reducción del trabajo infantil, que combinan la educación con el aporte de ingresos familiares alternativos, figuran las siguientes: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil del Brasil, que amplía el período de permanencia de los niños en la escuela, limitando de este modo el tiempo disponible para el trabajo (Tabatabai, 2006); la ayuda proporcionada a los padres de los trabajadores domésticos en Kenia, mediante actividades generadoras de ingresos como sustituto del ingreso aportado por los niños, lo que mejora las posibilidades de acceso a la educación (OIT, 2004d, página 25); y la mejora de la educación para los niños ocupados en tareas agrícolas peligrosas en el África Oriental, junto con capacitación y subsidios para ayudar a las familias a realizar otras actividades (OIT, 2006n, página 5). La combinación de una educación de calidad con programas de alimentación escolar y los incentivos en efectivo también puede poner freno al trabajo

237. Cabe preguntarse si, luego de que se los ha apartado de condiciones laborales peligrosas, los niños trabajadores estarán adecuadamente equipados para conseguir buenos trabajos cuando tengan la edad apropiada. En 2003, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la OIT, examinó los programas de educación y de capacitación no formales a los cuales prestaba apoyo en nueve países ¹⁰. El estudio determinó que, en determinadas ocasiones, la formación profesional que se brindaba no era necesariamente pertinente para las necesidades del mercado laboral. En el mismo informe se propuso un uso más sistemático de las investigaciones sobre el mercado laboral y del asesoramiento previo a la formación o de la orientación profesional para ayudar a determinar qué capacitación profesional debe impartirse a los jóvenes (OIT, 2006o).

238. El informe de la OIT recomendó extender las actividades de capacitación profesional hacia ámbitos informales, sobre todo en actividades laborales simples, a fin de garantizar que la formación resultara accesible y pertinente. La formación allí impartida alentaría a los jóvenes a poner en práctica sus nuevas competencias y a obtener ingresos en sus comunidades, evitando de este modo su migración hacia zonas urbanas para recibir formación. Por ejemplo, el IPEC presta apoyo a los programas de capacitación de aprendices que se llevan a cabo en colaboración con los comerciantes y los artesanos locales, los que ayudan a los jóvenes de las zonas rurales a adquirir nuevas competencias en la propia comunidad, en vez de tener que viajar a las zonas urbanas para obtener capacitación (OIT, 2006o).

239. *Los elementos clave de la formación en las zonas rurales*, que se indican en la sección 4.1, se aplican en especial a los jóvenes de las comunidades rurales: la importancia de elegir oficios y ocupaciones para los cuales será pertinente el desarrollo de competencias profesionales; la importancia de brindar a los pasantes información sobre el mercado laboral, asistencia para la búsqueda de trabajo y otros servicios de empleo; y la integración de la capacitación empresarial en la formación de carácter técnico, a fin de preparar a los jóvenes para el empleo independiente. Existen muchos ejemplos de iniciativas que combinan estos elementos.

- Bangladesh ofrece a los jóvenes de zonas rurales distintas modalidades de formación para el empleo independiente. Alrededor de 555.000 jóvenes recibieron formación entre octubre de 2001 y marzo de 2004 en unos 300 centros de formación dirigidos por el Departamento de la Juventud; de ellos, 341.680 optaron por un trabajo independiente (OIT, 2005e, página 57) ¹¹.
- En la India, el programa para la formación de jóvenes del medio rural para el empleo independiente (TRYSEM) brinda formación a los jóvenes rurales pobres de entre 18 y 35 años, para la adquisición de capacidades empresariales y técnicas, para el trabajo asalariado o por cuenta propia. Hasta el presente, un 54 por ciento de los pasantes han sido mujeres, y el 28 por ciento, analfabetos. El elevado desempleo entre los jóvenes que han recibido capacitación (50 por ciento) plantea la necesidad de una mejor información sobre el mercado de trabajo y de una mayor ayuda para la búsqueda de empleo. Por ejemplo, el proyecto Baatchit, que apunta a

infantil. Los programas de transferencias condicionadas en efectivo (CCT) aseguran unos pagos regulares a los hogares pobres con la condición de que cumplan ciertas obligaciones, como la de enviar a sus hijos a la escuela y de vacunarlos. Si bien la reducción del trabajo infantil casi nunca es un objetivo específico de estos programas, los mismos han resultado eficaces para reducirlo (Tabatabai, 2006, pág. vii).

¹⁰ Bangladesh, Camboya, Colombia, Filipinas, India, Kenya, Perú, Senegal y Turquía.

¹¹ Los centros ofrecieron formación sobre cría de aves de corral, engorde vacuno, cría de ganado, procesamiento de alimentos, jardinería culinaria, artesanías y trabajo en cuero.

los jóvenes rurales de entre 15 y 24 años, combina formación profesional, capacitación empresarial y orientación profesional, incluida la toma de conciencia sobre las oportunidades profesionales disponibles, los empleos vacantes y los procedimientos de contratación. Sin embargo la falta de educación de muchos pasantes redujo la eficacia de la formación (Brewer, 2004), poniendo de relieve la necesidad de que la capacitación profesional complemente la educación básica y la formación para la adquisición de competencias esenciales para la empleabilidad.

- En Nigeria, el programa nacional de aprendizaje laboral abierto (NOAS) brinda a los jóvenes desempleados instrucción y formación en más de 100 oficios. Uno de los componentes del NOAS es el programa «Escuela sobre Ruedas», que ofrece formación profesional de manera itinerante a los egresados de las escuelas y a otras personas sin calificaciones en zonas rurales. Después de una formación de tres meses, los graduados se incorporan al NOAS. Hasta la fecha, más de 21.000 jóvenes se han beneficiado con este programa (Brewer, 2004, páginas 43 y 116).

240. *Los jóvenes no escolarizados encuentran sus medios de subsistencia esencialmente en la economía informal.* En el *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*, dedicado a la formación, la OIT señaló que una deficiencia importante de las estrategias de formación anteriores aplicadas en los países en desarrollo era una concentración exclusiva en las necesidades de la economía formal, a pesar de que ésta representaba una proporción muy inferior del total y de los nuevos empleos correspondientes a la economía informal.

241. Como se señaló en la sección 2.4, el aprendizaje laboral tradicional es la fuente más importante de competencias técnicas para la economía informal. El sistema de capacitación no formal de aprendices puede ser un instrumento eficaz del desarrollo de competencias profesionales, ya que es allí donde la mayoría de los empresarios del subsector de las microempresas adquirieron sus competencias y calificaciones laborales. Sin embargo, la formación que se imparte a los aprendices tiende a limitarse a los conocimientos prácticos de un oficio, generalmente transferidos mediante la observación y la repetición de tareas llevadas a cabo por un trabajador experimentado. Para que resulte más eficaz en cuanto al aumento de la empleabilidad, se necesita una combinación de experiencia práctica y de conocimientos sistemáticos. Por ejemplo, el programa de aprendizaje laboral de Nigeria antes mencionado ofrece clases teóricas los sábados a modo de complemento de la formación práctica recibida. Un buen método consiste en vincular la formación para aprendices con la escolarización formal, de modo que los jóvenes tengan un incentivo para continuar en la escuela y adquirir las competencias básicas necesarias para el trabajo y para abrirse un camino en la vida. Por último, un sistema para la certificación de los conocimientos técnicos adquiridos por el aprendiz, reconocido por los empleadores de otras localidades y en el ámbito de la economía formal, puede ayudar a los jóvenes a efectuar la transición hacia el mundo del trabajo en la economía formal. Los esfuerzos nacionales para elevar la calidad de la capacitación de aprendices, como los realizados por varios países del África Occidental, incorporan estos elementos de competencias básicas, servicios de empleo y reconocimiento.

242. Es necesario articular intervenciones específicas de «segunda oportunidad» para los desertores escolares, que pueden haber dejado la escuela antes de ser alfabetizados y de adquirir rudimentos de cálculo aritmético elemental y que han desembocado en trabajos mal remunerados y no especializados en la economía informal. Esta necesidad aumenta en todos los países, independientemente de sus niveles de desarrollo. Para los jóvenes y demás personas en situación de desempleo a largo plazo, los programas de «segunda

oportunidad» ofrecen una alternativa a la exclusión del mercado de trabajo y el desempleo a largo plazo. Un examen de los programas de segunda oportunidad indicó que éstos no sólo deben brindar calificaciones técnicas, sino que también deben compensar una educación inadecuada y proporcionar los conocimientos técnicos necesarios tanto para el trabajo como para la vida en sociedad (Banco Mundial, 2006). En España, la experiencia también ha demostrado cuán importante resulta que los empleadores acepten la colocación de jóvenes y organicen el horario laboral teniendo en cuenta los deberes escolares, las clases de recuperación y otros tipos de apoyo (véase el recuadro 4.5).

Recuadro 4.5
Programa de «segunda oportunidad» en las ciudades españolas

La Asociación de Ciudades Europeas para Escuelas de Segunda Oportunidad informa sobre la experiencia en cuatro ciudades españolas: Bilbao, Cádiz, Gijón y Barcelona. En Bilbao, el programa se divide en etapas, con un nivel decreciente de participación en trabajos de curso y un aumento en la proporción de cursillos, tutorías y trabajo en empresas durante un período de dos años. El programa se beneficia de una acentuada participación local de la Confederación de Empresas Vascas. En Cádiz, el programa recibe el apoyo y aliento de la Universidad de Cádiz, en estrecha colaboración con el Ayuntamiento. La Asociación reconoce el papel de los empleadores en la elevación del nivel de éxito de los programas de Segunda Oportunidad, al aceptar estudiantes y pasantes y su tiempo de trabajo flexible a fin de dar cabida a más servicios de formación profesional y de apoyo personalizado para ayudar a los jóvenes a incorporarse a la fuerza de trabajo.

Fuente: Asociación Europea de Ciudades para Escuelas de Segunda Oportunidad, 2007.

243. *Superar la exclusión con respecto a las oportunidades de educación y de formación es la mayor prioridad para mejorar la empleabilidad de las mujeres jóvenes.* La orientación de muchos programas de educación y formación para los jóvenes, incluidos los de aprendizaje laboral de carácter tradicional, no favorecen a las niñas y mujeres. Otros, al no proponer directamente soluciones a las restricciones impuestas a las niñas que asisten a la escuela y a las mujeres jóvenes que participan en actividades de formación profesional, no logran su objetivo de asegurar un acceso equitativo a hombres y mujeres.

244. En el nivel de la educación básica, es necesario aplicar un criterio global si se desea contar con programas eficaces para mantener a las niñas en la escuela. El aumento de la proporción de niñas que asisten a los establecimientos escolares y la necesidad de lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres respecto de la escolarización, requieren medidas para inducir a los padres a matricular a sus hijas y a mantenerlas en la escuela (Biasiato, 2007; Atchoarena y Gasperini, 2003). Los cambios de orden práctico, tales como la habilitación de letrinas separadas para las niñas y la adaptación del horario escolar para tener en cuenta las responsabilidades domésticas y las compras para el hogar, han mejorado considerablemente la situación de las niñas. Entre las medidas más básicas se cuenta el aumento del número de maestras (como modelos de conducta y fuente de aliento para las niñas, así como para tranquilidad de los padres), la supresión de los estereotipos de género en el material didáctico, la formación de los maestros para evitar la segregación profesional anticipada (por ejemplo, cuando se favorece a los niños varones en las lecciones de matemáticas). Además, en algunos lugares, las medidas para vencer la resistencia cultural a la educación de las niñas exigen el respaldo de planes de incentivos, como los estipendios asignados a las familias que matriculan a sus hijas. Este tipo de enfoque global ha resultado eficaz, como lo demuestra el ejemplo de Bangladesh que se expone en el recuadro 4.6.

Recuadro 4.6
Bangladesh: asistencia a las niñas y mujeres jóvenes para acceder a la educación secundaria y la capacitación profesional

El programa de asistencia para la enseñanza secundaria femenina, financiado por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), apoyó los esfuerzos gubernamentales para mejorar el acceso de las niñas a la educación secundaria (sexto a décimo grados) en las zonas rurales. Se les otorgaron, así como a sus familias, estipendios en efectivo para cubrir los gastos de matrícula y personales. Este incentivo se combinó con esfuerzos para aumentar la proporción de maestras, invertir en la provisión de instalaciones de agua y sanitarias, y aumentar la participación de la comunidad en la incorporación de calificaciones profesionales en las actividades de formación.

En 2005, las niñas representaban el 56 por ciento de la matrícula secundaria en las zonas abarcadas por el programa, frente al 33 por ciento en 1991. Sus tasas de asistencia ascendieron al 91 por ciento, superando la de los niños (86 por ciento). En general, el acceso de las niñas a la educación secundaria aumentó notablemente en Bangladesh, al pasar de 1,1 millones en 1991 a 3,9 millones en 2005. Un número cada vez mayor de niñas matriculadas provenían de zonas desfavorecidas o remotas.

Fuente: AIF, 2007.

245. La superación de la segregación profesional en el empleo comienza con la remoción de los estereotipos de género de la educación y la formación. En los programas Pro-Joven, de América Latina, entre las medidas destinadas a facilitar el acceso de las mujeres a los oficios y carreras no tradicionales, figuran la ampliación de los tipos de pasantía ofrecidos a ambos sexos, la mejora del asesoramiento y los servicios de orientación profesional, y el aumento de la toma de conciencia de los maestros e instructores acerca de la importancia de desechar las expectativas basadas en consideraciones de género respecto de los estudiantes y su elección de carreras, en especial favoreciendo el acceso de hombres jóvenes a ocupaciones tradicionalmente dominadas por las mujeres y viceversa (Aedo y Núñez, 2003).

246. La discriminación generalizada por razones étnicas o de casta viene a agravar las dificultades que las niñas afrontan para acceder a la educación y a los obstáculos que las mujeres jóvenes deben salvar para obtener empleo debido a los prejuicios de género. En Guatemala, sólo el 26 por ciento de las jóvenes indígenas que no hablan español completan la escuela primaria, frente al 62 por ciento de las niñas que dominan ese idioma; en la República Eslovaca, sólo el 9 por ciento de las niñas romaníes asisten a la escuela secundaria, contra al 54 por ciento de las jóvenes eslovacas (Lewis y Lockheed, 2007). En Viet Nam, el 19 por ciento de niñas pertenecientes a minorías étnicas no han asistido a la escuela, en comparación con el 2 por ciento de niñas de la etnia viet (Morris, 2006). Es necesario establecer políticas específicas y lograr su cumplimiento en el marco local, así como desarrollar campañas para la toma de conciencia, a fin de aumentar la igualdad de acceso a la educación, y por lo tanto a la formación y el empleo, de los grupos minoritarios, y en especial de las niñas y mujeres jóvenes de estos grupos.

247. Los programas y políticas de carácter general que se centran en los jóvenes desfavorecidos resultan más eficaces si abordan las causas específicas de las desventajas: residencia en lugares remotos, economía informal, carencia de educación básica, discriminación, etc. También se requieren políticas activas respecto del mercado de trabajo, así como políticas macroeconómicas. Sin embargo, diversos proyectos que se han centrado en diferentes grupos de jóvenes han permitido vislumbrar algunas prácticas comunes adecuadas. En un exhaustivo estudio sobre el impacto de los proyectos de formación respecto de las mujeres y hombres jóvenes, Brewer (2004) resumió las características clave de unas prácticas de formación eficaces para los jóvenes

desfavorecidos: recopilación de datos sobre las poblaciones marginalizadas e inventario geográfico de las mismas; evaluaciones basadas en las necesidades; componentes de la formación; apoyo social y servicios del mercado de trabajo (entre ellos, la orientación y el asesoramiento profesionales¹²; apoyo financiero; infraestructura física; y coordinación, cooperación y compromiso (página 34).

4.2.2. Claves institucionales para el éxito: colaboración interministerial y diálogo social

248. La reunión tripartita de la OIT sobre el empleo de los jóvenes (OIT, 2004b) hizo un llamamiento para instaurar una coordinación más estrecha entre las instituciones y organismos gubernamentales, tanto en el marco local como nacional. Como mínimo, se pide la coordinación entre los ministerios de educación y de trabajo y, cuando existan, los ministerios de la juventud. En el marco internacional, la Red de Empleo de los Jóvenes, una iniciativa de colaboración entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT, ha alentado a los países para que elaboren planes de acción nacionales que conlleven esfuerzos de todos los ministerios, interlocutores sociales y la sociedad civil, y ha tratado de obtener apoyo técnico y financiero internacional para su puesta en práctica¹³.

249. Un ejemplo de colaboración entre ministerios y en los ámbitos local y nacional es el plan para la autoayuda y la motivación de los jóvenes puesto en práctica en Japón. En él participan cuatro ministerios (Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología; Salud, Trabajo y Bienestar Social; Economía, Comercio e Industria; y Política Fiscal y Económica), lo que garantiza la aplicación de un enfoque holístico en aras del fomento del empleo para los jóvenes (OIT, 2005e, página 51). La estrategia para el empleo de los jóvenes adoptada por Canadá abarca 13 departamentos y organismos gubernamentales, los cuales trabajan en asociación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

250. También son importantes la coordinación de organismos en el marco nacional y local y un elevado grado de descentralización. Prueba de ello fue el programa Chile Joven, ampliamente citado en estudios sobre los programas de formación y empleo para los jóvenes. Iniciado en el decenio de 1990 (y clausurado en 2000), este programa se centró en los jóvenes desempleados, subempleados o con vulnerabilidad por otras razones. Se desarrolló con una gran descentralización: aproximadamente unos 1.000 proveedores de formación, públicos o privados, participaron en licitaciones públicas para la obtención de contratos de formación. El programa ofrecía a cada educando 400 horas de capacitación formal, combinadas con experiencia de trabajo en empresas, durante períodos de entre dos y tres meses. También se impartió a los jóvenes formación para el empleo independiente. En total, unos 190.000 jóvenes de entre 16 y 24 años participaron en el programa, que brindó nuevas oportunidades en el mercado de trabajo para muchos participantes. Habida cuenta del éxito obtenido en Chile, el programa fue imitado en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay¹⁴.

¹² Véase un análisis de las buenas prácticas en materia de orientación profesional en Hansen, 2006. Basándose en esta investigación, se ha elaborado material de orientación profesional para los proyectos de la OIT en Etiopía, Indonesia y Filipinas.

¹³ La Red de Empleo de los Jóvenes se estableció en 2001. Las prioridades de los planes de acción nacionales son cuatro, a saber: empleabilidad, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres jóvenes, capacidad empresarial y creación de empleos.

¹⁴ Para más detalles sobre Chile Joven y otros programas semejantes en América Latina, véanse: Bennell, 1999, página 37; Brewer 2004, páginas 29 y 86-88; Godfrey, 2003, página 40; OIT, 1999, página 181; OIT, 2000c, páginas 28-30; OIT, 2004b página 34; y O'Higgins, 2001, página 139.

251. En las conclusiones de la Reunión tripartita subregional de expertos sobre el empleo decente para los jóvenes (OIT, 2007n, párrafo 5, apartado *a*)), se resumió la importancia de la colaboración interministerial y de las asociaciones con los sindicatos y organizaciones de empleadores en los siguientes términos:

[Las políticas de educación y de formación] pueden ser más sensibles a las necesidades del mercado de trabajo si se hace participar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que son los principales protagonistas del mercado de trabajo. La educación y la formación profesional deberían incluir la experiencia de trabajo y estar basadas en capacidades profesionales y de empleabilidad amplias... El aprendizaje en el lugar de trabajo fomenta la productividad, innovación y competitividad y mejora la seguridad y salud en el trabajo. En todos los niveles de educación, formación y aprendizaje permanente debe tratar de obtenerse una coherencia de políticas y una coordinación más eficaz entre los sistemas e instituciones, así como entre los ministerios de educación y de trabajo.

252. *Se puede concluir que* las estrategias eficaces sobre empleabilidad de los jóvenes combinan actividades en varios frentes: desarrollo de competencias profesionales, experiencia de trabajo y provisión de servicios sobre el mercado de trabajo. Requieren la participación de una variedad de departamentos gubernamentales pertinentes; el trabajo conjunto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y la inclusión de los jóvenes marginalizados. Tales esfuerzos de conjunto para el desarrollo de competencias profesionales y la creación de empleos decentes para los jóvenes deben contar con el apoyo de un clima macroeconómico saludable, que estimule las inversiones, el crecimiento económico y el aumento de las oportunidades laborales. No existe un procedimiento expeditivo para mejorar las oportunidades de desarrollo de competencias profesionales para los jóvenes. Sin embargo, las lecciones que deja la experiencia y las conclusiones de las discusiones tripartitas sobre el desarrollo de competencias profesionales como componente del empleo de los jóvenes (OIT, 2005d; OIT, 2004e) ofrecen un modelo de referencia para la acción colectiva.

4.3. Personas con discapacidad

253. La OIT reconoce desde hace mucho tiempo la importancia de la formación profesional de las personas con discapacidad, haciendo hincapié en el fomento de sus posibilidades de acceso a los servicios de capacitación técnica general junto con los trabajadores no inválidos y en las mismas condiciones que éstos, cada vez que sea posible (Recomendación núm. 99, de 1955, y Convenio núm.159 y Recomendación núm.168, de 1983). Este tema de la inclusión se subraya además en instrumentos posteriores de la OIT y en la Convención de las Naciones Unidas sobre las Personas con Discapacidad, de 2006.

254. La presente sección se centra en los criterios, programas y políticas que incorporan a las personas con discapacidad en el marco general de la vida económica y productiva, mediante la mejora de su acceso al aprendizaje, formación y servicios de empleo decente de calidad. Gran parte de la información disponible sobre políticas procede de los países de la OCDE, mientras que muchas de las lecciones extraídas de los programas y proyectos corresponden a países en desarrollo.

4.3.1. Competencias necesarias para mejorar la empleabilidad y la productividad

255. Las personas con discapacidad, en especial si son mujeres, son por lo general muy desfavorecidas en el mercado de trabajo. En efecto, suelen estar inactivas durante más tiempo, están sobrerrepresentadas entre los desempleados y perciben ingresos inferiores a los de las personas sin discapacidad. Su experiencia al iniciar la vida adulta se ve a

menudo marcada por la frustración, la decepción y una reducida confianza en las capacidades que aportan al mercado de trabajo, pues sus aspiraciones profesionales simplemente no se concretan en un empleo (Burchardt, 2005).

256. En relación con su situación de marginalización en el mercado de trabajo, las personas con discapacidad terminan a menudo por ampararse en programas de asistencia pasiva, reciben prestaciones por discapacidad en los países donde tales sistemas existen, o dependen del apoyo familiar en los países que no cuentan con tales sistemas. Las personas con discapacidad tienen más probabilidades de ser pobres: el 82 por ciento de las personas con discapacidad vive bajo la línea de pobreza (Hope, 2003); el 20 por ciento de todas las personas que viven con menos de 1 dólar por día en todo el mundo, sufren discapacidades (Elwan, 1999). A semejanza de otros pobres, las personas con discapacidad tienen un acceso muy limitado a la educación y a la formación que podrían ayudarlos a mejorar sus posibilidades de productividad, empleabilidad y obtención de ingresos.

257. Las mujeres y niñas con discapacidad se enfrentan a una doble discriminación en la educación, la formación y el empleo, que se manifiesta en todas las culturas y en todos los niveles de desarrollo. Mientras que en todo el mundo se han logrado avances importantes por lo que se refiere a las tasas de alfabetización y los niveles de educación en general, muy pocos progresos se han realizado respecto de las niñas y mujeres con discapacidad. Existe todavía una opinión generalizada de que una mujer con discapacidad tiene pocas posibilidades de ser esposa o madre, o de obtener un trabajo decente, mientras que se acepta más ampliamente que un hombre, a pesar de su discapacidad, puede conseguir un ingreso y mantener una familia. Esta actitud discriminatoria tiene gran impacto respecto del acceso de las mujeres a una educación y formación adecuadas (Biasiato, 2007).

258. El nivel de pérdida en el producto interno bruto (PIB) mundial que se registra en relación a las discapacidades (incluido el valor de las prestaciones sociales y el desaprovechamiento de la productividad potencial de las personas con discapacidad) es colosal (Metts, 2000). En el Reino Unido, se ha calculado que la economía generaría unos 13.000 millones de libras esterlinas adicionales si la tasa de empleo de las personas con discapacidad fuera comparable a la media nacional, y que, para 2020, la economía del Reino Unido aumentaría en unos 35.000 millones de libras si los conocimientos técnicos de las personas con discapacidad se desarrollaran hasta alcanzar los mejores niveles mundiales (Evans, 2007).

259. El envejecimiento de la fuerza de trabajo en muchos países desarrollados también significa que una creciente proporción de esa fuerza de trabajo se verá afectada por discapacidades relacionadas con la edad y por lo tanto, la contratación efectiva y la retención de personas con discapacidad afectará cada vez más la productividad nacional. Este es particularmente el caso en las economías con escasez de competencias técnicas y de trabajo. «Las elevadas tasas de desempleo de las personas con discapacidad... constituyen cada vez más un problema por razones de eficacia macroeconómica, en razón del interés por realizar avances utilizando recursos humanos groseramente desaprovechados» (OCDE, 2003).

260. La información fáctica sobre el déficit de competencias de las personas con discapacidad sigue acumulándose, ya que muchos países están «activando» a esas personas mediante la introducción, por ejemplo, de iniciativas de «prestaciones condicionadas» (OCDE, 2003). Ahora bien, a pesar de que se han puesto en práctica diversos sistemas de cuotas para aumentar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad en el sector formal, la carencia de competencias laborales sigue siendo

un obstáculo a su contratación. En Tailandia, por ejemplo, entre 1996 y 1998, el servicio público de empleo no pudo cubrir más de 9.000 vacantes de empleo previstas para personas con discapacidad, ya que no se encontraron candidatos debidamente calificados para desempeñarse en los puestos vacantes (OIT, 2003d). En Alemania, la cuota se redujo recientemente del 6 al 5 por ciento, porque el número de personas con discapacidad que tenían una formación profesional resultaba insuficiente para cubrir los empleos disponibles.

261. Las personas con discapacidad que ocupan empleos en el mercado primario, alcanzan frecuentemente niveles elevados de productividad, que justifican así la razón económica de su contratación (Zadek y Scott-Parker, 2001). Una investigación realizada entre los empleadores australianos mostró que los trabajadores con discapacidad alcanzaban resultados inferiores a los demás con respecto a ciertos factores de productividad (velocidad y precisión), pero que los superaban con respecto a otros factores (asistencia y licencia por enfermedad), así como respecto de factores relacionados con la conservación del personal (contratación, seguridad, costos de seguros) (Graffam y otros, 2002). En los Estados Unidos, los empleadores que contratan a trabajadores con discapacidad mejoran la productividad en función de dos factores, a saber, la mayor permanencia en la empresa de los trabajadores con discapacidad que han recibido una formación, y las economías realizadas en concepto de indemnizaciones y de otros costos de seguro (Red de Adaptación en el Trabajo, 2007).

4.3.2. Posibilidades de formación profesional para las personas con discapacidad

262. Las personas con discapacidad pueden acceder a la formación de diferentes maneras: a través de las instituciones generales o especiales de capacitación; de la formación en el lugar de trabajo; de las actividades de aprendizaje laboral no formal; o de las políticas activas de mercado de trabajo. Estas posibilidades de formación se diferencian según los costos y la posibilidad de integrar a los pasantes en el mercado de trabajo productivo formal (su meta a largo plazo).

263. En muchos países, las *políticas de integración* de la capacitación profesional tienen ahora por finalidad lograr que las personas con discapacidad participen en las instituciones y programas de formación profesional destinados a la población en general. Los centros de capacitación y de formación profesional pueden brindar una serie de servicios de asistencia, así como ayudas y adaptaciones de carácter técnico para satisfacer las necesidades de apoyo relacionadas con las discapacidades. Sin embargo, se han identificado varios obstáculos importantes; por ejemplo, a menudo los estudiantes con discapacidad tienen un acceso limitado a los cursos generales, pues no pueden sufragar el costo de la enseñanza o no cumplen los requisitos de admisión; los centros de formación pueden resultar inaccesibles, o las medidas adoptadas para acoger a los pasantes con discapacidad son quizás inadecuadas o insuficientes. Los resultados de las iniciativas de integración también han revelado otras dificultades, como se observa en el caso de Australia (véase el recuadro 4.7).

264. Hubo una época en que la *formación en centros especiales* predominaba entre los enfoques sobre rehabilitación profesional. Este tipo de formación daba prioridad al funcionamiento de establecimientos de formación separados y dedicados exclusivamente a las personas con discapacidad. Dichos establecimientos, entre los que se incluyen los talleres protegidos que aplican un criterio de formación basado en la producción, siguen funcionando tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Recuadro 4.7

Australia: efectos sobre el mercado laboral de la formación profesional de las personas con discapacidad

El plan de acción nacional 2000-2005, *Bridging Pathways*, se puso en práctica con el propósito de crear un sistema de capacitación y formación profesional que redundara en las mejores prácticas internacionales para lograr resultados equitativos para las personas con discapacidad. Específicamente, el plan de acción tiene por finalidad aumentar el acceso de las personas con discapacidad a la educación y la formación profesional; mejorar su participación exitosa y sus logros en todas las esferas de estudio y en todos los niveles; y lograr resultados en cuanto al empleo y el aprendizaje a lo largo de la vida que también aumenten el aporte de esas personas a la vida económica y social de la comunidad. Como resultado del reconocimiento de que las personas con discapacidad que reciben instrucción y formación profesional siguen teniendo niveles inferiores de empleo, antes y después de recibir formación, en comparación con los resultados generales, en 2004 se introdujo una versión revisada de *Bridging Pathways*. Este programa básico subraya los avances realizados, pero también señala que a pesar de ciertos logros, aún se sigue luchando para conseguir resultados importantes en materia de empleo.

Fuente: Dirección Nacional de Formación Profesional de Australia, 2004, página 19.

265. Un objetivo a menudo declarado de los talleres protegidos es aumentar la «capacidad de trabajo» de las personas con discapacidad, de modo que puedan obtener empleo en cualquier parte una vez que hayan recibido una formación y una rehabilitación plenas. Ahora bien, se ha comprobado que, en general, los empleos protegidos han tenido muy poco efecto respecto de la productividad y la integración en la comunidad de las personas con discapacidad (Murphy y Rogan, 1995). En muchos países, esta constatación ha redundado en el establecimiento de objetivos para la transición desde la capacitación en lugares de trabajo protegidos hacia el empleo en el mercado primario de trabajo, y ha entrañado importantes cambios en el funcionamiento de los centros de formación especializada, entre ellos, el refuerzo de la pertinencia de los cursos ofrecidos para el mercado de trabajo y la vinculación de los cursos con los marcos nacionales de certificación (véase el recuadro 4.8).

Recuadro 4.8

Trinidad y Tabago

El Centro Nacional para Personas con Discapacidad de Trinidad ofrece programas de formación profesional de dos años, que comprenden una serie de cursos reconocidos por el Consejo Nacional de Exámenes del Ministerio de Educación. Además de formación técnica, el programa incluye cursos de recuperación sobre cálculo aritmético elemental, lectura y escritura, conocimientos de informática y capacitación para la vida independiente, a fin de equipar a cada persona con discapacidad con los conocimientos sociales y laborales necesarios para tener éxito en el mercado de trabajo general. En primer lugar, los aprendices siguen un programa de evaluación profesional y pueden asistir al programa de formación para la adaptación al trabajo, que se centra en la adaptación del comportamiento de los interesados al medio laboral y en el desarrollo de competencias profesionales fundamentales para su empleabilidad. Una vez que los educandos han cursado con éxito los programas, se los orienta hacia una formación más avanzada o hacia programas de aprendizaje laboral, en cuyo marco contarán con el apoyo y la orientación que sean necesarios, antes de acceder a empleos en las empresas del lugar. Simultáneamente, se brinda a los graduados asesoramiento y orientación de carácter general en el período de transición de su condición de aprendices a la de trabajadores empleados a tiempo parcial o tiempo completo. Más del 55 por ciento de los egresados consiguen trabajo en el mercado laboral abierto y algunos emprenden actividades por cuenta propia.

Fuente: Centro Nacional para Personas con Discapacidad de Trinidad, 2006.

266. La *formación en la empresa para personas con discapacidad* se fomenta a través de subsidios gubernamentales y de la introducción de modificaciones en el lugar de trabajo, y se utiliza cada vez más para alentar a las personas con discapacidad a conseguir empleos «protegidos». Este tipo de empleo también comprende el apoyo profesional y de formación individual para ayudar a las personas con discapacidad que realizan trabajos corrientes. Se ha comprobado que esta modalidad de formación supera la eficacia de otros programas de rehabilitación (Frölich, y otros, 2004; PricewaterhouseCoopers, 2006). También resulta rentable: según la empresa Remploy (proveedora de servicios para personas con discapacidad, basada en el Reino Unido), por el mismo costo de un empleo protegido para una persona con discapacidad durante un año, se puede ayudar eficazmente a cuatro personas con discapacidad a conseguir trabajo en el mercado abierto (Remploy, 2007). Remploy, que está cerrando progresivamente sus talleres protegidos, prevé que se cuadruplicará el número de personas por año para las que logra conseguir empleos de alta calidad.

267. Las entidades asociativas de formación profesional, en las que los empleadores colaboran con los servicios locales de capacitación o de empleo, han tenido una exitosa experiencia en lo que atañe a dotar a las personas discapacitadas con competencias valoradas en el mercado de trabajo. La formación puede abarcar varios niveles, que abarcan desde las competencias fundamentales para conseguir un empleo hasta especialidades que responden a las necesidades más avanzadas del empleador. En Canadá, por ejemplo, tanto el Banco de Montreal como el Royal Bank han aplicado reiteradamente este criterio al contratar cajeros y agentes para el servicio de atención a los clientes al nivel de comienzo de carrera. Por lo general, los costos son cubiertos por el Gobierno a través de los organismos de servicio a la comunidad, y la formación puede estar a cargo de esos organismos en colaboración con una institución de formación regional. En la República de Corea, varios empleadores colaboran con el Organismo de Fomento del Empleo para los Personas con Discapacidad (KEPAD) en la colocación y formación de trabajadores con discapacidad; el KEPAD se hace cargo de la contratación del personal y de la formación previa al empleo de estos trabajadores, así como del asesoramiento en cuanto a las modificaciones necesarias en el lugar de trabajo, y las empresas toman a su cargo la formación en el trabajo (OIT, 2007h). Los empleadores han señalado varias ventajas del sistema: ahorro de tiempo en la captación y contratación; economías derivadas de los menores costos de formación; tasas más bajas de sustitución de personal, y reducción correlativa de los costos de contratación y de reconversión profesional; constitución de una fuerza de trabajo más representativa y variada, como a menudo lo exige la legislación; y una mejor comprensión de las distintas necesidades de los clientes, incluidos los clientes con discapacidad.

268. La formación de las personas con discapacidad en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para ocupar empleos futuros relacionados con ese sector, tiene enormes posibilidades tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Por ejemplo, en la República de Corea, tras una formación preparatoria programada por el KEPAD, la empresa CJ Telenix brinda formación a las personas con discapacidad para trabajar, desde sus hogares, como operadores de centros de llamadas. Aunque el costo de instalación de estos puestos de trabajo en el hogar es elevado, se recupera holgadamente en términos de una mayor productividad y una mayor satisfacción de los clientes (OIT, 2007h).

269. La *formación de personas con discapacidad que trabajan en la economía informal* plantea un doble desafío. En primer lugar, quienes trabajan en la economía informal, entre ellos muchas personas con discapacidad, a menudo no han tenido instrucción formal y su formación laboral ha sido escasa o nula. En segundo lugar, el trabajo informal se caracteriza esencialmente por su bajo nivel, tanto en términos de productividad como de ingresos. Por cierto, con el fin de elevar el nivel del trabajo en la economía informal se han aplicado diversos modelos de formación para el desarrollo de competencias profesionales (véase más adelante el ejemplo de Camboya). En la práctica, los programas de capacitación formal han tenido casi siempre un impacto limitado. Sin embargo, hay algunas experiencias exitosas que ilustran, en términos generales, los beneficios que el desarrollo de competencias profesionales aporta a las personas con discapacidad que trabajan en la economía informal.

Recuadro 4.9
Camboya

Bajo los auspicios del proyecto *Alleviating Poverty through Peer Training (APPT)* (mitigación de la pobreza mediante la formación inter pares) de Camboya, se impartió formación en el lugar de trabajo, en empresas ya establecidas, a personas con discapacidad (ya sea con movilidad reducida o discapacidad visual) que deseaban crear su propia empresa en el sector informal. Un total de 511 personas con discapacidad (290 de ellas mujeres) recibieron formación y 423 (incluidas 248 mujeres) iniciaron una actividad comercial. Otros 74 participantes mejoraron sus empresas existentes. Utilizando un criterio simple de aprendizaje mediante la acción, el proyecto APPT se ocupó de las necesidades especiales de formación profesional de las personas con discapacidad en localidades rurales de un país en desarrollo. El proyecto reprodujo las capacidades y prácticas de empresas exitosas. Una cuidadosa planificación garantizó que los mercados no resultaran inundados con demasiadas empresas nuevas, con una oferta de productos o servicios semejantes. La estrategia de la APPT ha sido adoptada por varias ONG, de modo que su continuidad está asegurada, por lo menos para el futuro inmediato. Durante la ejecución del proyecto, se concedió a los funcionarios gubernamentales afectados al proyecto la oportunidad de tomar conciencia de los desafíos relativos a la formación y el empleo con que se enfrentan las personas con discapacidad y de adquirir experiencia en la utilización del enfoque de la APPT para superarlos.

Fuente: OIT, 2008b.

270. Las personas con discapacidad también adquieren competencias para el empleo a través de las *políticas activas de mercado de trabajo*. Hasta el presente, este ha sido especialmente el caso en los países de la OCDE. En Canadá, por ejemplo, los acuerdos de mercado del trabajo para personas con discapacidad están destinados a ayudarles a salvar las barreras y desempeñar un papel activo en la fuerza de trabajo (véase el recuadro 4.10). Los acuerdos entre el Gobierno Federal y cada provincia o territorio brindan apoyo a una amplia gama de programas y servicios, como los de estímulo y tutoría en el trabajo, la formación previa al empleo y el perfeccionamiento de competencias, la educación postsecundaria, las ayudas y medios de asistencia y una diversidad de medidas de respaldo en el lugar de trabajo, que ayudan a las personas con discapacidad a desarrollar aptitudes valoradas en el mercado y a conseguir empleo.

Recuadro 4.10
Programa *Work Foundations*, Alberta, Canadá

En la provincia de Alberta, Canadá, el programa *Work Foundations* (Bases para el Trabajo), ofrece a toda su población, incluidas las personas con discapacidad, la posibilidad de formarse para la obtención de competencias fundamentales que permitan a los participantes continuar con una capacitación más a fondo en el trabajo o conseguir empleo. El programa Formación para el Trabajo ayuda a la población de Alberta con bajos ingresos a conseguir las competencias profesionales y las calificaciones académicas básicas y necesarias para conseguir empleo y ser autosuficientes. De los 1.300 ciudadanos con discapacidad que participaron en el programa de Alberta durante el período 2005-2006, el 70 por ciento terminó su formación; de estos, el 51 por ciento había conseguido empleo o emprendido una actividad independiente en un plazo de tres meses. La Junta Provincial de Alberta que se ocupa de las personas con discapacidades de desarrollo financia diversas iniciativas, incluidos los «apoyos para la preparación para el empleo», concebidos para ayudar a las personas con discapacidades de desarrollo a conseguir empleo e incursionar en el mundo del trabajo, y los «apoyos para la colocación», que ayudan a las personas a conservar el empleo o la actividad independiente.

Fuente: Gobierno de la Provincia de Alberta, 2006.

271. La existencia de una legislación inadecuada en materia de discapacidad puede, no obstante, limitar la contratación de personas con discapacidad, impidiéndoles así ser miembros productivos de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, Viet Nam todavía impone restricciones obligatorias respecto del número de horas diarias (siete) que puede trabajar una persona con discapacidad, normativa que reduce los incentivos para que los empleadores las contraten, ya que hace suponer que todas las personas con discapacidad tienen un rendimiento laboral y una productividad inferiores. En los Estados Unidos y Australia, las tasas de empleo de personas con discapacidad descendieron tras la introducción, respectivamente, de la ley sobre personas con discapacidad y la ley contra la discriminación por discapacidad (Stapleton y Burkhauser, 2003; Comisión del Servicio Público de Australia, 2006). La protección que ofrecen estas leyes puede haber disuadido a los empleadores de reclutar trabajadores con discapacidad. Sin embargo, en los Estados Unidos, el efecto de la legislación antidiscriminatoria sobre el empleo puede ser más positivo en el futuro, a medida que los jóvenes con discapacidad se enfrentan con menos discriminación al terminar la educación y capacitación formales (Imparato, 2002).

272. *En resumen*, el aumento de las aptitudes de las personas con discapacidad puede incrementar sus posibilidades de conseguir trabajo en la economía formal o de aumentar su capacidad de generación de ingresos en la economía informal, si los puestos de trabajo formal son escasos. Se ha comprobado que la formación en el trabajo es más eficaz que la impartida en instituciones, aunque los centros especiales que han introducido una formación pertinente, impartida de manera eficaz, con titulación reconocida y servicios de seguimiento y apoyo, han tenido bastante éxito para colocar a sus graduados. Mientras que en muchos países se ha adoptado recientemente una política de integración de la formación, hasta la fecha no existen pruebas incontestables con respecto a su eficacia. El objetivo principal de la formación es la obtención de empleos más productivos e ingresos más elevados en trabajos formales y de calidad. La formación específica, si está bien concebida y acompañada de servicios de empleo adecuados, pueden aumentar en gran medida la aptitud de las personas con discapacidad para conseguir tales empleos en el mercado primario. Como sucede con los otros grupos considerados en el presente capítulo, las personas con discapacidad constituyen un colectivo heterogéneo, con diferentes necesidades de apoyo. Algunas pueden beneficiarse de una formación de carácter general, una vez que se han efectuado las modificaciones necesarias. Otras requieren más apoyo y, a veces, formación especial o protegida.

4.4. Trabajadores migrantes

La cooperación internacional y técnica en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente debería: *a)* desarrollar mecanismos que, en los países en desarrollo, mitiguen el impacto adverso de la pérdida de personas cualificadas a través de la migración, incluidas estrategias que refuercen los sistemas de desarrollo de los recursos humanos en los países de origen [...] (Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párrafo 21, apartado *a)*).

273. La migración laboral plantea una serie de desafíos y oportunidades respecto de la formación y el empleo de trabajadores calificados. En esta sección se abordan tres cuestiones interrelacionadas. En primer lugar, respecto de los países de destino, se analiza la política migratoria como criterio para compensar la carencia de calificaciones. En segundo lugar, respecto de los trabajadores calificados, se examinan modalidades para el reconocimiento de las competencias profesionales a través de las fronteras, como medio de ayuda para que los trabajadores migrantes consigan empleos para los cuales están calificados. En tercer lugar, respecto de los países de origen, se consideran los retos para el desarrollo cuando la migración tiene como resultado lagunas de capacitación, ya que los trabajadores idóneos, especialmente en los sectores de la salud y la educación, buscan mejores oportunidades de empleo en otros lugares.

274. La amplitud de la migración de trabajadores calificados en algunas regiones y respecto de algunas ocupaciones plantea inquietudes en cuanto al impacto para el desarrollo y los beneficios de las inversiones realizadas para la capacitación en los países en desarrollo. Según análisis recientes de los flujos de migración desde países en desarrollo hacia países desarrollados, se calcula que un 8 por ciento de la población adulta con educación superior de los países en desarrollo ha emigrado a los países de la OCDE (Ghose, y otros, 2008)¹⁵. Respecto de ciertos países, la proporción es aún superior: más del 70 por ciento para algunos de la región del Caribe (Guyana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago) y entre el 40 y el 50 por ciento para algunos países de África (por ejemplo, Gambia, Ghana, Kenya, Mozambique y Sierra Leona) (Dumont y Lemaître, 2005).

275. El daño potencial de esta fuga de cerebros causa especial preocupación en los sectores de los servicios de salud y de educación: casi un tercio de los médicos que ejercen en el Reino Unido y en Nueva Zelandia nacieron en el extranjero; entre un tercio y la mitad de los médicos graduados en las facultades de medicina de Sudáfrica emigran hacia países desarrollados (Clark, y otros, 2006). Unas 150.000 enfermeras de Filipinas trabajan en el extranjero, en el marco de programas que favorecen activamente su colocación en el exterior. En contrapartida, datos correspondientes a finales del decenio de 1990 indicaban que el 80 por ciento de los médicos en zonas rurales de Sudáfrica procedían de otros países, entre ellos muchos de África (Bach, 2003).

276. Las pautas de la migración internacional en ocupaciones relacionadas con los servicios de salud reflejan a grandes rasgos las tendencias para los trabajadores altamente calificados en general (Dumont, 2007, que cita datos de la OCDE). Pienkos (2006, página 38), al describir la fuga de cerebros en la región del Caribe, se refiere a los riesgos que plantean estas pautas para el empleo y el desarrollo, como manifestaciones de un círculo vicioso: «El país de procedencia... no puede desarrollarse fácilmente si pierde personal calificado, y no podrá mantener al personal capacitado a menos que se desarrolle. Las

¹⁵ Ghose y otros (2008) analizan la situación de los inmigrantes y expatriados a partir de la base de datos de la OCDE (<http://www.oecd.org>) y de Barro y Lee (2000). Entre los países en desarrollo que figuran en las estadísticas resumidas se incluyen los países menos adelantados.

pérdidas de capital humano hacen que disminuya la misma productividad y el crecimiento económico esenciales para conseguir ingresos más elevados y oportunidades de empleos más atractivos en el propio país.».

277. Las consecuencias más amplias y las respuestas en materia de política en relación con el impacto de la migración laboral, y en especial de las mujeres trabajadoras para el desarrollo (véase el recuadro 4.11) han sido examinadas por varios organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones¹⁶. Puede encontrarse orientación para hacer frente a las cuestiones interrelacionadas del desarrollo de competencias profesionales, productividad, empleo en el extranjero, género (véase el recuadro 4.11) y desarrollo, en las conclusiones de discusiones tripartitas recientes, en especial el *Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales* (OIT, 2005f), adoptado por una reunión tripartita de expertos (31 de octubre – 2 de noviembre de 2005) tras la discusión general sobre los trabajadores migrantes que tuvo lugar en la reunión de 2004 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Recuadro 4.11
Cuestiones de género en las migraciones

En el Resumen de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (octubre de 2006), se señaló que aproximadamente la mitad de los migrantes internacionales eran mujeres y que éstas, como los hombres, migraban para mejorar sus medios de subsistencia. «No obstante, las migraciones también suponían riesgos que solían ser mayores para las mujeres que para los hombres, especialmente cuando éstas eran relegadas a trabajos mal pagados y poco apetecibles. Por ello era importante adoptar políticas que tuvieran en cuenta las circunstancias y las experiencias particulares de las mujeres migrantes y que redujeran su vulnerabilidad a la explotación y el abuso» (Naciones Unidas, 2006b, página 4).

Investigaciones recientes sobre la cuestión de género en la migración calificada han indicado que las mujeres están subrepresentadas entre los migrantes altamente calificados. Esta desigualdad de género guarda estrecha relación con el desequilibrio de género en los logros educacionales en los países de origen (Docquier y otros, 2007).

En general, los trabajadores migrantes tienen más posibilidades que los residentes de los países de acogida de conseguir empleos para los cuales están sobrecalificados. Esta tendencia se observa especialmente entre las mujeres migrantes (OCDE, 2007b).

4.4.1. Colmar el déficit de competencias profesionales en los países de destino

278. La escasez de fuerza de trabajo calificada se produce cuando la demanda de trabajadores para una determinada ocupación es superior a la oferta de trabajadores que poseen competencias necesarias y que están disponibles y dispuestos a trabajar con arreglo a las condiciones del mercado. En el capítulo 2 se examinó la escasez de competencias en algunos países de la OCDE, resultante del envejecimiento de la población, y en otros de Europa Central y Oriental (ECO) y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), resultante de la reestructuración. Una respuesta consiste en invertir en capital y tecnología y en las organizaciones de trabajo, a fin de aumentar la productividad de cada trabajador (es decir que la mayor productividad de cada trabajador reduce la necesidad de contar con más trabajadores con esa capacitación). Otra estrategia es emplear trabajadores de otros países, con las competencias necesarias y la disposición

¹⁶ Véanse especialmente Naciones Unidas, 2005; Naciones Unidas, 2006a; Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, 2007; y Naciones Unidas, 2006b.

para trabajar con arreglo a los salarios predominantes. En determinadas circunstancias, se considera que esta es la manera más rápida para llenar las vacantes que surgen, en vez de impartir formación a los trabajadores del mercado de trabajo nacional.

279. La migración laboral internacional es parte de los ajustes estructurales mundiales y debería tener lugar de tal forma que haya posibilidades de elección. Algunos países ofrecen oportunidades en ocupaciones con mayores salarios, más calificaciones o que son preferidas por otras razones, para trabajadores extranjeros que prefieren estos empleos a las oportunidades que les ofrece el mercado de trabajo de sus propios países. Esta es una elección difícil y penosa cuando la creación de puestos de trabajo locales es lamentablemente inadecuada. La migración también es el resultado de tasas de crecimiento diferentes en las distintas economías. Como algunas economías tienen un crecimiento más rápido, los trabajadores de otras economías que crecen más lentamente y cuya demanda de mano de obra es escasa, encuentran trabajo o un trabajo mejor remunerado en otros países. Muchos países son a la vez proveedores y receptores de trabajadores migrantes, y cubren los empleos que requieren menos calificaciones con trabajadores de otros países, mientras que sus propios trabajadores calificados buscan en otros países oportunidades de trabajo que pueden conseguir más fácilmente. Como se señaló antes, esta es una característica de ciertas economías de ECO y de la CEI, así como de algunos países en desarrollo, como Tailandia.

280. En los países de destino, hacer frente a la penuria de fuerza de trabajo mediante la apertura del mercado de trabajo a los trabajadores extranjeros puede resultar beneficioso para los empleadores, a corto plazo. La migración internacional es selectiva, ya que privilegia a los trabajadores con mayor capacitación. La proporción de trabajadores migrantes con educación superior en los países de la OCDE aumentó del 30 por ciento en 1990 al 35 por ciento un decenio después (Docquier y Marfouk, 2005).

281. Sin embargo, esta solución a corto plazo que prefiere la rápida disponibilidad de una fuerza de trabajo procedente de otros países podría conllevar consecuencias negativas a largo plazo, ya que los países de destino podrían disminuir su inversión en formación para responder a la demanda de trabajadores altamente calificados. La coordinación entre las políticas sobre migración y de desarrollo de las competencias quizá sea el criterio más adecuado para equilibrar las necesidades profesionales a corto y a largo plazo (véase el recuadro 4.12, con un ejemplo de Irlanda).

Recuadro 4.12
Migración y política de desarrollo de competencias
profesionales en Irlanda

En un estudio gubernamental realizado en 2005, sobre las necesidades de capacitación profesional para la economía de Irlanda y el papel de la migración, se llegó a la conclusión de que mientras que el desarrollo de competencias profesionales de la población residente seguía siendo la fuente principal de competencias y, por lo tanto, conservaba su carácter prioritario para la política gubernamental, la inmigración era importante para satisfacer las necesidades de contar con trabajadores altamente calificados. El análisis del censo de 2006 mostró que los sectores de la manufactura, la construcción y los alimentos y bebidas tenían la proporción más elevada de trabajadores migrantes procedentes de diez países de la Unión Europea, y que los trabajadores irlandeses no habían sido desplazados profesionalmente como consecuencia de la inmigración. En enero de 2007, Irlanda introdujo un sistema dual de inmigración, con un sistema de «tarjeta verde» para permitir la entrada permanente de trabajadores altamente calificados, y un sistema de permiso de trabajo temporal, para hacer frente a corto plazo a la escasez de fuerza de trabajo en determinados sectores.

Fuente: Shanahan y Hand, 2008.

4.4.2. Reconocimiento de las calificaciones: La obtención de un trabajo acorde a las competencias profesionales

La cooperación internacional y técnica en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente debería:

[...]

f) promover el reconocimiento y la transferibilidad de las competencias profesionales, las competencias y las cualificaciones en los planos nacional e internacional (Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párrafo 21, apartado *f*).

282. Según lo establecido en la Recomendación núm. 195, los migrantes deben tener un acceso igualitario a la educación, la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), también prescribe la igualdad de oportunidades y de trato (artículo 8), por ejemplo en lo que atañe a recibir formación y readaptación profesionales en los países de destino. Esta es una cuestión de importancia capital para todos los trabajadores migrantes, sean éstos escasa o altamente calificados.

283. El reconocimiento de las competencias profesionales de los trabajadores por los posibles empleadores es importante para los trabajadores migrantes, que así tienen la posibilidad de conseguir un trabajo productivo acorde con sus calificaciones y experiencia. «Los inmigrantes tienen más probabilidades que la población local de ocuparse en trabajos para los cuales están excesivamente calificados» (OCDE, 2007b, página 25). Habida cuenta de la falta de información para los empleadores de los países de destino sobre los sistemas de educación y de formación en los países de origen, quizá no resulte sorprendente que entre el 25 y el 50 por ciento de los trabajadores migrantes capacitados estén inactivos, desempleados o tengan empleos que exigen niveles inferiores de capacitación que su anterior ocupación. La posibilidad de poder evaluar las competencias es importante para los empleadores, a fin de estar en condiciones de determinar si los trabajadores migrantes poseen las competencias requerida para satisfacer sus necesidades.

284. Según se indicó en el documento sobre portabilidad de las calificaciones presentado a la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración (OIT, 2007i), el reconocimiento transfronterizo de las competencias no es fácil, dado que los sistemas de clasificación ocupacional y de calificaciones de los países de destino y de origen pueden ser muy diferentes, y que los empleadores de un país carecen de información acerca de la credibilidad o prestigio de las instituciones de los otros países que otorgan los títulos o certificados.

285. Para superar estas dificultades, existen varios modelos de reconocimiento de las calificaciones. El informe sobre portabilidad de las calificaciones distingue tres criterios principales: disposiciones unilaterales aplicadas por un estado para reconocer las calificaciones de los trabajadores inmigrantes, acuerdo de reconocimiento mutuo entre dos o más países, y estructuras de integración regional dentro del marco de los países que envían y reciben migrantes.

286. El acuerdo regional más reciente, el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente, adoptado por el Parlamento Europeo en octubre de 2007, amplía el criterio de reconocimiento mutuo (véase el recuadro 4.13). Este criterio aumenta la transparencia y comparabilidad de las calificaciones, independientemente del lugar o del modo en que fueron obtenidas. Está específicamente concebido para desarrollar un sistema coherente tanto por lo que respecta al aliento para el aprendizaje permanente (mediante un más fácil reconocimiento de los avances del trabajador según

niveles de competencia) como para la movilidad (al mejorar el reconocimiento de las calificaciones de los trabajadores en todos los países).

Recuadro 4.13
Marco Europeo de Cualificaciones

El Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) es una matriz de equivalencias entre los sistemas de calificación de los Estados Miembros, concebida para ayudar a los empleadores y trabajadores a tener un mejor conocimiento de las competencias de los ciudadanos de la Unión Europea. El Marco tiene por finalidad facilitar la movilidad y el aprendizaje a lo largo de la vida. Establece las equivalencias entre las competencias y certificados obtenidos en distintos países. Es un instrumento de referencia tanto para los empleadores como para los trabajadores, para poder comparar los niveles de capacitación de distintos países y sistemas educativos y de formación.

El MEC comprende ocho categorías amplias de calificación profesional, o «niveles de referencia», que abarcan desde las calificaciones básicas hasta las más avanzadas. Cada categoría incluye descripciones de los conocimientos que deben poseer los trabajadores y de lo que pueden hacer, independientemente del lugar en que sus diplomas, calificaciones o certificados fueron obtenidos. Ello responde, en parte, a la particular circunstancia de apertura de los mercados de trabajo a nivel europeo en sentido amplio, donde la reputación de algunas instituciones en razón de la calidad de la formación que imparten, no es conocida en toda la Unión Europea. También aborda parcialmente la cuestión del creciente número de proveedores de servicios de formación, ya que el sector privado está cada vez más interesado en dar respuesta a las nuevas necesidades de formación. Este criterio también tiene por finalidad conjugar mejor las disposiciones sobre educación y formación y las necesidades de los empleadores en el mercado de trabajo, y de validar el aprendizaje formal y no formal, incluido el realizado en el lugar de trabajo. El MEC combina en un solo sistema el reconocimiento del aprendizaje anterior y del que se está llevando a cabo, tanto respecto de los trabajadores nacionales como migrantes, y abarca toda la gama de calificaciones, desde las que normalmente se adquieren durante los años de educación obligatoria hasta las que se consiguen en instituciones académicas de nivel superior e institutos de formación profesional.

Fuente: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index_en.html.

287. La Comunidad del Caribe (CARICOM) aplica un criterio diferente, centrándose en la mejora de la conformidad y convergencia entre las instituciones de capacitación formal. En 2003, se creó la Asociación Caribeña de Organismos de Formación con el fin de crear y reglamentar un sistema de formación y titulación regional, armonizar los sistemas de enseñanza y formación técnica y profesional, elaborar normas regionales, y establecer un sistema regional para la evaluación y certificación de las calificaciones (véase el recuadro 4.14). Este enfoque tiene por finalidad mejorar la transparencia en el mercado de trabajo regional. Refuerza las posibilidades de empleo de los trabajadores al armonizar sus calificaciones y crea oportunidades de empleo en toda la región. Las empresas resultan beneficiadas pues de este modo se amplía su base de contratación para el trabajo calificado.

288. En otras regiones también se están comenzando a realizar esfuerzos para mejorar el reconocimiento de las calificaciones. La ASEAN está elaborando un sistema de reconocimiento mutuo, como paso necesario hacia un mercado común; el MERCOSUR está adoptando acuerdos mutuos de reconocimiento de calificaciones entre órganos profesionales seleccionados (hasta el momento en agricultura, ingeniería, agronomía y geología); y varios grupos regionales de África están interesados en elaborar sistemas para el reconocimiento mutuo de las calificaciones nacionales a fin de facilitar la

migración de trabajadores dentro las comunidades económicas regionales, especialmente de la CEDEAO y la UEMAO ¹⁷.

Recuadro 4.14
Reconocimiento de calificaciones en el Caribe

El Mercado y Economía Unicos de la CARICOM tiene por finalidad hacer frente a la escasez en el mercado de trabajo y poner freno a la migración hacia países fuera del Caribe, permitiendo la libre circulación del trabajo, y complementando acuerdos sobre la libre circulación de bienes, servicios y capital. La ley sobre el libre desplazamiento de personas de la CARICOM (2006) establece la libre circulación de determinadas categorías de trabajo calificado (con arreglo a certificados de calificaciones reconocidos) y la inclusión progresiva del libre desplazamiento de todas las personas para 2009. La CARICOM ha adoptado más de 100 normas del trabajo, como punto de partida para un esquema regional de calificaciones. A diferencia del Marco Europeo de Cualificaciones (véase el recuadro 4.13), los centros y escuelas de formación en cada uno de los países otorgan las mismas calificaciones. Se han previsto órganos de acreditación regionales para evaluar las calificaciones por equivalencia, como elemento facilitador del libre desplazamiento dentro de la región, comenzando con el ahora formalizado acuerdo para la acreditación de la educación en la profesión médica y otras profesiones.

Fuente: McArdle, 2007.

4.4.3. Las políticas de migración y el desarrollo en los países de origen

289. El *Marco Multilateral para las Migraciones Laborales* (OIT, 2005f) tiene por finalidad mejorar la gestión de la migración y contempla la protección de los trabajadores y el fomento de las vinculaciones con el desarrollo. Como marco de directrices y principios no vinculantes, trata de ayudar a los mandantes a tomar decisiones acertadas en sus políticas de migración basadas en el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales. El capítulo IX del Marco se centra en las perspectivas de que la migración laboral sirva a los objetivos del desarrollo, especificando entre otras medidas, de qué modo las políticas sobre capacitación y oportunidades para conseguir empleo pueden ayudar a sacar el máximo provecho de las posibilidades de buenos resultados para el desarrollo que ofrece la migración y para reducir los riesgos de perpetuar el círculo vicioso que constituyen la pérdida de trabajadores calificados a favor de empleos en el extranjero y los bajos niveles constantes de empleo productivo en el propio país.

290. La *migración circular* se refiere a los trabajadores migrantes que regresan temporalmente a sus países de origen, entre períodos de trabajo en el extranjero, mientras que la *migración de regreso* supone un retorno permanente al país de origen. En ambos casos, como se señaló en las conclusiones sobre un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada (OIT, 2004c), «... los trabajadores migrantes que regresan a sus países traen consigo capacitación, capital, experiencia y conocimientos... estos beneficios de la migración laboral pueden verse potenciados por la existencia de condiciones convenientes y equitativas que apoyen el regreso de los migrantes» (párrafo 9). Algunas propuestas específicas, planteadas en varios foros internacionales, incluyen el fomento de modalidades circulares de migración a fin de mejor vincular la movilidad del trabajo temporal con las necesidades de capacitación y desarrollo del país de origen, así como con las exigencias de capacitación

¹⁷ ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático; MERCOSUR: Mercado Común del Cono Sur; CEDEAO: Comunidad Económica de los Estados del África Occidental; y UEMAO: Unión Económica y Monetaria del África Occidental.

del país de destino. A este respecto, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2007, página 8) señaló que... «En base a acuerdos, los países de destino podrían flexibilizar sus regímenes de ingreso y de trabajo, a cambio de compromisos por parte de los países de origen destinados a fortalecer los incentivos para que los emigrantes y sus conocimientos vuelvan a casa, ya sea de forma temporal o permanente.».

291. Los *sistemas de reconocimiento de las competencias profesionales* también son útiles para ayudar a los países de origen a beneficiarse con las posibilidades de desarrollo de quienes regresan. Los sistemas que reconocen las nuevas calificaciones o nuevos niveles de capacitación obtenidos mientras trabajaban en el extranjero, podrían ayudar a quienes regresan a conseguir en sus propios países trabajos acordes con sus competencias.

292. Las *remesas de los emigrantes* representan una proporción importante de los ingresos en divisas para algunos países en desarrollo. Se trata de remesas privadas, de ahorros que los trabajadores migrantes envían a sus familias, que pueden tener un impacto material sobre los niveles de vida ya que se las utiliza para mejorar la vivienda, educar a los niños y satisfacer las necesidades en materia de salud. Hay consenso en cuanto a que las remesas podrían tener un impacto mayor para el desarrollo si las comunidades receptoras también tuvieran las capacidades técnicas y empresariales y un entorno de negocios favorable para alentar la inversión de las remesas en la creación de pequeñas empresas y de medios de subsistencia. Los investigadores han señalado que la mayor proporción de las remesas corresponde a trabajadores con bajas calificaciones. Si bien este dato puede parecer paradójico, son las necesidades de las familias en el país de origen, más que el nivel de ingresos del trabajador en el extranjero, las que más influencia tienen respecto de las remesas. (Lucas, 2005; Katseli y otros, 2006).

293. Los *servicios de empleo ético*, que ayudan a los trabajadores a conseguir empleo en el extranjero, están en la primera línea de los esfuerzos de los países para evitar la explotación de los trabajadores migrantes. También tienen cada vez más importancia en cuanto a brindar servicios para la búsqueda, en todos los países, de puestos de trabajo adaptados a las competencias. Para cumplir esta función, necesitan información fiable sobre las competencias y calificaciones. En algunos casos también brindan servicios de formación. Pueden organizar y evaluar la capacitación técnica para satisfacer necesidades específicas de los empleadores en los países de destino o bien impartir formación sobre aptitudes para obtener empleo, entre ellas idiomas, cultura, prácticas laborales y derechos y responsabilidades en el mundo del trabajo. Su creciente importancia ha conducido a que se realicen mayores esfuerzos para que puedan aplicar buenas prácticas en la tarea de reclutamiento y de correspondencia entre las calificaciones y los empleos, a fin de ayudar a mitigar las posibilidades de que la migración laboral conspira contra el desarrollo (véase el recuadro 4.15).

Recuadro 4.15
Agencias de empleo privadas y migración laboral

Las agencias de empleo privadas desempeñan un papel importante en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Una de las especialidades que ha crecido más rápidamente es el de las agencias de colocación en el exterior, que ayudan a los empleadores a reclutar trabajadores en el extranjero y prestan asistencia a los trabajadores que desean emigrar en busca de empleo.

El Convenio núm.181 y la Recomendación núm.188, sobre las agencias privadas de empleo, se adoptaron en 1997 para responder a la creciente importancia de las agencias privadas, pero también a la necesidad de proteger los intereses de los trabajadores que recurren a esas empresas. El Convenio núm. 181 establece parámetros aplicables a los servicios que éstas deben brindar.

En 2007, la OIT publicó la *Guide to private employment agencies: Regulation, monitoring and enforcement* (Guía para las agencias de empleo privadas: reglamentación, supervisión y control del cumplimiento), fruto del esfuerzo conjunto del Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad y el Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso (que forma parte del programa sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo). Esta guía puede ser útil para los legisladores nacionales a la hora de elaborar marcos jurídicos compatibles con el Convenio núm. 181, e incluye muchos ejemplos de legislación nacional existente tanto en países desarrollados como en desarrollo. También describe la forma en que los gobiernos pueden aplicar leyes y reglamentaciones que ayuden a impedir la explotación de los trabajadores migrantes.

294. Las *políticas de sector o de actividad* tienen por finalidad evitar que la partida de trabajadores migrantes altamente calificados y de quienes poseen educación superior menoscabe la capacidad de los servicios de educación y de salud, que revisten una importancia fundamental para el desarrollo económico y social. En 2006, con los auspicios de su Programa de Actividades Sectoriales, la OIT inició un programa de acción sobre la migración de los trabajadores del sector de la salud, en estrecha colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas (véase el recuadro 4.16).

Recuadro 4.16

Programa de Acción de la OIT sobre la migración internacional de los trabajadores de los servicios de salud: el lado de la oferta

Este programa de acción se estableció en 2006 con la finalidad de elaborar y difundir estrategias y buenas prácticas para la gestión de la migración en el seno de los servicios de salud, desde la perspectiva de los países proveedores. El programa de acción respondía a las preocupaciones sobre la creciente tendencia a satisfacer la escasez de trabajadores del sector de los servicios de salud en los países en desarrollo mediante la contratación de enfermeras y demás personal de los servicios de salud de los países en desarrollo. En estrecha colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el programa ayuda a los países piloto participantes a abordar las consecuencias de la migración para los servicios de salud y para los trabajadores migrantes, entre los cuales son cada vez más las mujeres, y sus familias. En la actualidad, entre los países piloto figuran Costa Rica, Kenya, Rumania, Senegal y Trinidad y Tabago.

A través del programa, la OIT participa activamente en la asociación Alianza Mundial en pro del Personal Sanitario (GHWA), establecida en mayo de 2006 en el marco de la OMS y, junto con el Programa de Migraciones Internacionales, de la OIT, en la Iniciativa sobre Políticas de Migración del Personal de Salud (creada en mayo de 2007 en el marco de la GHWA) para encontrar soluciones prácticas al problema que plantea el aumento de la migración de trabajadores de los servicios de salud desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados.

Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/sectors/health.htm>.

295. La mesa redonda sobre «Desarrollo del capital humano y movilidad laboral: maximización de las oportunidades y minimización de los riesgos», que tuvo lugar en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (Bruselas, julio de 2007) señaló que el movimiento de profesionales capacitados puede hacer correr riesgos a sus países de origen, y que es más posible que ello suceda en sectores vulnerables como los de la salud y la educación (OIT, 2004c). Pero también hizo referencia a las investigaciones de la OCDE y la OMS, que habían llegado a la conclusión de que la migración no era la causa principal de la fragilidad de los sistemas de servicios de salud en los países en desarrollo y que era necesario adoptar una variedad de políticas al respecto (OCDE, 2007b). Asimismo, se recomendó «establecer una

matriz de buenas prácticas para los países de origen y destino, y para acciones conjuntas entre ellos, que puedan ayudar a retener, formar y recuperar el personal sanitario calificado para el desarrollo» (página 8). De modo semejante, al cabo de un debate sobre migración, la Asamblea General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2006b) recomendó que se consideraran medidas para retener a los trabajadores altamente calificados mediante, entre otras cosas, la garantía de un pago justo y condiciones de trabajo decentes, y el fomento del retorno, inclusive con carácter temporal, de los trabajadores capacitados a sus países de origen. Algunos países informaron que habían adoptado, o estaban considerando la posibilidad de hacerlo, códigos de conducta que prohibían «la contratación activa de trabajadores del sector de la salud en países en desarrollo que sufrían escasez de fuerza de trabajo en los sectores de la salud y la educación» (página 4). Otras propuestas se referían a acuerdos de cooperación para capacitar a trabajadores calificados en los países en desarrollo o a mecanismos de compensación.

296. El Programa de Migraciones Internacionales, de la OIT, ha hecho un inventario de los principios de buenas prácticas (véase el recuadro 4.3) e iniciativas alentadoras en este campo (Wickramasekara, 2003; 2007; Lowell y Findlay, 2002; OIT, 2005f, anexo II):

- los acuerdos bilaterales, como el Memorando de Entendimiento entre Sudáfrica y el Reino Unido sobre intercambio educativo recíproco del personal de los servicios de salud (2003), que promueve, entre otras cosas, el reconocimiento de las calificaciones de los profesionales de los servicios de salud de Sudáfrica, los acuerdos de trabajo de corta duración en el Reino Unido y el retorno de estos profesionales a Sudáfrica, con sus nuevos conocimientos y experiencia;
- el turismo sanitario, para aumentar las posibilidades de los profesionales de la salud de trabajar en sus propios países, sacando provecho del bajo costo en relación con la elevada calidad de los servicios de salud prestados en algunos países en desarrollo; la comercialización de los servicios de salud para extranjeros es una iniciativa que tiene mucho éxito en Tailandia y Filipinas;
- los códigos de prácticas promovidos por los países de destino para controlar la contratación en países vulnerables al éxodo de personal calificado, mediante la gestión conjunta de las migraciones con los países de origen. Esta política, aplicada bajo la égida del Departamento de Salud del Reino Unido, se armoniza con la política del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), de manera que se responda tanto a las necesidades de prestación de servicios de salud en el marco nacional como a los objetivos del desarrollo internacional.

Cuadro 4.3. Buenas prácticas para fomentar la «llegada de cerebros»

Países de origen	Países de destino
<input type="checkbox"/> Iniciativas sobre estancia y retorno	<input type="checkbox"/> Políticas de inmigración flexibles y transparentes
<input type="checkbox"/> Promoción de vínculos con los nacionales en el extranjero (incluidas las adscripciones de corta duración o las visitas sabáticas)	<input type="checkbox"/> Adopción de sistemas de visado que faciliten la circulación y favorezcan los desplazamientos circulares, temporales y de intercambio
<input type="checkbox"/> Promoción de los desplazamientos de corta duración	<input type="checkbox"/> Asistencia técnica directa a los recursos humanos en la salud y la educación
<input type="checkbox"/> Mejora de la infraestructura institucional y física	<input type="checkbox"/> Reconocimiento de las calificaciones y experiencia obtenidas en el extranjero
<input type="checkbox"/> Incentivos para las remesas de los emigrantes	<input type="checkbox"/> Garantía de transferibilidad de los derechos de seguridad social adquiridos
<input type="checkbox"/> Acuerdos bilaterales con los países de destino	<input type="checkbox"/> Códigos de conducta sobre el reclutamiento ético y mecanismos de responsabilización de las agencias de contratación y los empleadores
<input type="checkbox"/> Fidelización a largo plazo del personal, como factor de crecimiento económico y diversificación	<input type="checkbox"/> Inclusión de los trabajadores migrantes en las oportunidades de aprendizaje
<input type="checkbox"/> Asignación adecuada de recursos públicos a los servicios de salud	
<input type="checkbox"/> Sistemas eficaces de reconocimiento de las calificaciones y competencias adquiridas durante el empleo en el extranjero	

Fuente: Wickramasekara, 2007.

297. *En síntesis*, la investigación, la experiencia política, los gobiernos, los trabajadores y los empleadores subrayan el reto de lograr que la migración laboral internacional tenga resultados beneficiosos para todos, es decir, para los trabajadores, los empleadores y el desarrollo económico y social en el ámbito nacional. Los principios de tratamiento equitativo y de protección para los trabajadores migrantes se han puesto en práctica a través de discusiones y acuerdos de carácter tripartito. Las posibilidades de que la migración internacional contribuya al aumento de la productividad y a los objetivos de desarrollo de los países de origen y de destino son elevadas. Pero en algunos países también es alto el riesgo de conseguir resultados adversos. Queda mucho por aprender sobre la eficacia de los esfuerzos nacionales e internacionales para llevar a la práctica los principios acordados y supervisar los resultados de la adaptación de buenas prácticas a diferentes circunstancias nacionales y de sectores.

Capítulo 5

Las políticas en materia de competencias profesionales como motores del desarrollo

Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos ... que faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad, y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible [Recomendación núm. 195, párrafo 3, a)].

298. Las políticas educativas y en materia de competencias profesionales no sólo ayudan a los cambios tecnológicos y económicos, sino que ellas mismas son motores del cambio. Una mano de obra mejor capacitada facilita que las empresas adopten nuevas tecnologías y que los países atraigan inversión extranjera directa (IED) y diversifiquen sus estructuras de producción. El presente capítulo se centra en el tercer objetivo que se persigue con el establecimiento de políticas eficaces de desarrollo de las competencias profesionales, a saber, iniciar y mantener un proceso de desarrollo dinámico (tal como se indicó en el capítulo 1). En él se examinan, en primer lugar, los componentes que debe tener toda política de desarrollo de competencias que esté orientada hacia el futuro; en segundo lugar, se pone de manifiesto cómo el desarrollo de las competencias profesionales puede vincularse y coordinarse estrechamente con las políticas económicas y sociales a fin de aumentar tanto la productividad como el crecimiento del empleo.

299. El presente capítulo se inspira en la experiencia de los países que han utilizado con éxito políticas en materia de competencias profesionales para iniciar y mantener un proceso dinámico de crecimiento del empleo. Entre estos países figuran el Japón, los «tigres de Asia Oriental», es decir, Hong Kong (China), la República de Corea y Singapur, el «tigre celta» (Irlanda), Costa Rica y Viet Nam, siendo este último un ejemplo de país que está iniciando un proceso de compensación de su retraso en este campo ¹. El desarrollo en estos países se ha caracterizado por una rápida actualización y sofisticación tecnológicas, por la diversificación de su producción en actividades no tradicionales y por un cambio de orientación desde actividades de bajo nivel tecnológico hacia actividades tecnológicamente avanzadas. Se ha atraído IED hacia sectores de mayor valor añadido, y las exportaciones han aumentado en los sectores de la manufactura de gran intensidad tecnológica y de los servicios. Este proceso ha generado un desarrollo económico y social y un círculo virtuoso de productividad creciente y elevadas tasas de crecimiento.

¹ Desde 1985, Viet Nam ha registrado altas tasas de producto interno bruto (PIB) y de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados. Asimismo, ha atraído una IED considerable, ha orientado su estructura de exportaciones, que hasta entonces se había basado principalmente en los productos primarios, hacia los productos manufacturados con niveles crecientes de valor añadido, y ha experimentado un aumento de los salarios y de la demanda de mano de obra calificada (Henaff, 2008). No obstante, aunque el país ha podido diversificar su producción introduciéndose en el mercado de la manufactura de bajo nivel tecnológico, todavía no se ha introducido de forma significativa en los sectores de alto nivel tecnológico.

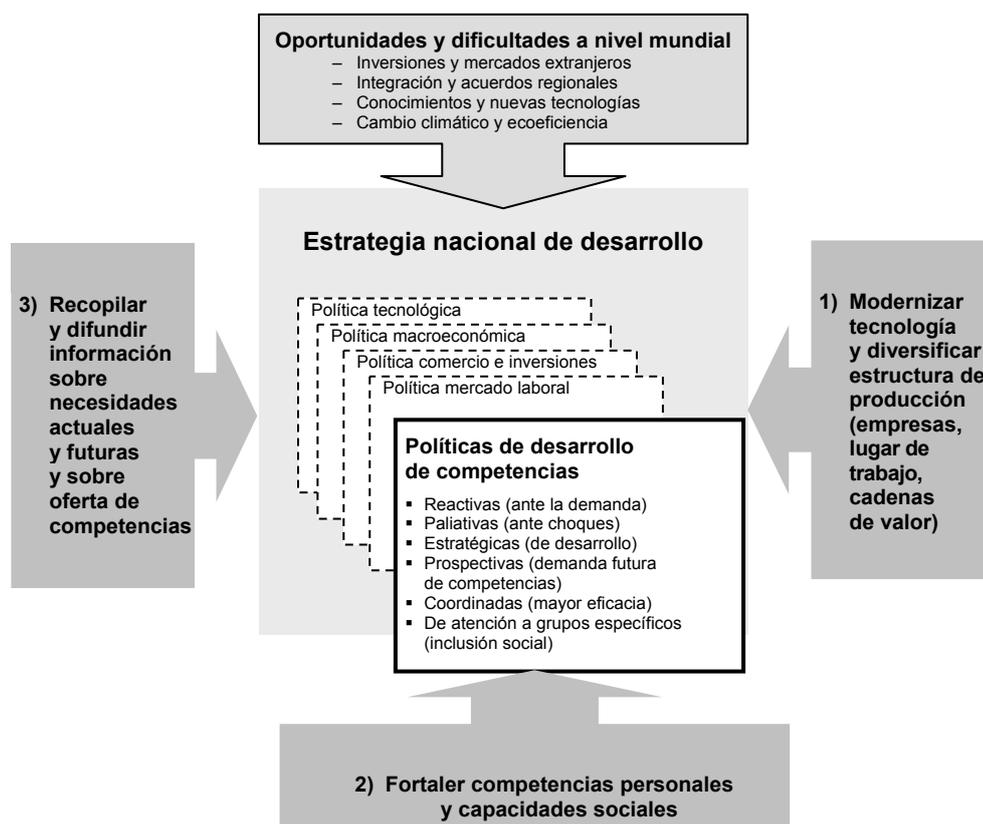
5.1. Capacidades, tecnología e información: un proceso dinámico

300. Tres factores principales explican el dinamismo del proceso de desarrollo:

- 1) un compromiso nacional con la *compensación del retraso tecnológico* y con la *diversificación* de la producción y de la estructura de las exportaciones hacia sectores de mayor valor añadido;
- 2) la construcción de *capacidades sociales* y una trayectoria de aprendizaje en consonancia con el proceso de compensación del retraso tecnológico, teniendo en cuenta los aspectos relativos a la eficiencia y la equidad (definidos más adelante en el cuadro 5.1), y
- 3) la recopilación, actualización y difusión de información sobre las necesidades actuales y futuras en materia de calificaciones y la traducción de esta información en una *oferta oportuna* de calificaciones y competencias profesionales y empresariales.

301. En las economías se crea un círculo virtuoso si se construyen de forma simultánea *cuerpos de conocimientos distintos y, sin embargo, complementarios* en relación con estos tres factores, tal como se indica en el gráfico 5.1. Esto implica tres orientaciones en materia de políticas: 1) desarrollar conocimientos científicos, tecnológicos y comerciales como base para la actualización y la diversificación; 2) ampliar el conocimiento tácito (o implícito) en que se sustenta las competencias profesionales y empresariales de los individuos y reforzar la capacidad de las sociedades para movilizar, comunicar y acumular dicho conocimiento tácito; y 3) mantener instituciones que recopilen y difundan los datos y la información necesarios para políticas eficaces que satisfagan las necesidades actuales y futuras en materia de competencias profesionales.

Gráfico 5.1. Estrategia de desarrollo de competencias profesionales para un proceso dinámico de desarrollo sostenible



5.1.1. Modernización de la tecnología y diversificación de la estructura de producción

302. El *desarrollo tecnológico* es el principal motor de la mejora de la productividad a largo plazo. Los países en desarrollo pueden beneficiarse de las tecnologías avanzadas de que disponen los países industrializados y acortar la distancia que los separa de la vanguardia tecnológica a través de la transferencia de tecnologías y de su difusión en la economía. La receptividad y las nuevas tecnologías de información y comunicación mejoran el acceso de las empresas y de las economías a una base más amplia de conocimientos tecnológicos y científicos (véase, por ejemplo, Grossman y Helpman, 1991). Los conocimientos pueden ir incorporados a los bienes y servicios importados, y pueden dimanar de la IED o ser transferidos mediante acuerdos de concesión de licencias concertados con empresas extranjeras. También puede derivarse de iniciativas locales y de cambios progresivos. Más recientemente, Internet ha brindado acceso a conocimientos, datos e información sustanciales.

303. *La diversificación de la estructura de producción de un país* es otro elemento importante de todo proceso de desarrollo dinámico. Las pruebas empíricas evidencian que el desarrollo de los países pobres está estrechamente relacionado con el aumento de la variedad y diversidad de sus actividades económicas (Imbs y Wacziarg, 2003; Klinger y Lederman, 2004). A medida que los países pobres se desarrollan, sus economías se amplían hacia actividades no tradicionales, y las empresas exploran e introducen productos y procesos que están bien establecidos en los mercados mundiales². Esto pone de relieve el aspecto dinámico de las ventajas comparativas, ya que el truco parece estar en adquirir dominio sobre un amplio abanico de actividades, en lugar de concentrarse en lo que uno hace mejor (Rodrik, 2004, página 7).

304. La diversificación se produce cuando los empresarios «descubren» la estructura de costos de una economía o, en otras palabras, cuando identifican nuevas actividades (nuevas para el país, pero bien establecidas en los mercados mundiales) que pueden emprenderse a un costo suficientemente bajo para resultar rentables. Los empresarios deben experimentar con nuevas líneas de productos, familiarizándose con las tecnologías utilizadas por productores asentados en el extranjero y adaptándolas a las condiciones locales. Hausmann y Rodrik (2003) se refieren a esto como un proceso de «autodescubrimiento». Estas actividades de búsqueda y descubrimiento tienen un gran valor social, ya que otras empresas las aprenden y las imitan, lo que eleva el nivel tecnológico del sector y aumenta la diversificación. La industria del vestido en Bangladesh, la de las flores cortadas en Colombia, la de las tecnologías de la información en la India y la del salmón en Chile son ejemplos bien documentados de dicho desarrollo (Rodrik, 2004).

305. Por tanto, compensar el retraso implica que hay que impulsar a la vez el desarrollo de las capacidades técnicas en el nivel empresarial — comenzando con actividades y funciones más fáciles y evolucionando hacia otras más complejas — y la ampliación de esas capacidades mediante su desarrollo y aplicación en una variedad creciente de sectores económicos.

306. *Una estrategia de desarrollo en la que se combina la recuperación del retraso respecto del desarrollo tecnológico con la inversión en sectores no tradicionales* contribuye a garantizar que el crecimiento de la productividad vaya acompañado de un crecimiento del empleo en un contexto de aceleración del cambio tecnológico. Las

² Imbs y Wacziarg (2003) también demuestran que, una vez superado un cierto nivel de ingresos, el proceso de desarrollo se caracteriza por una especialización creciente.

nuevas tecnologías aumentan la productividad, mientras que la diversificación en actividades no tradicionales crea demanda de mano de obra y genera crecimiento del empleo. Los tigres de Asia Oriental³ y, más recientemente, Irlanda y Costa Rica se han centrado en el desarrollo tecnológico y la diversificación como objetivos estratégicos de sus estrategias de desarrollo.

307. *Análisis recientes sugieren que las políticas gubernamentales desempeñan un importante papel* en el desarrollo industrial y tecnológico. No obstante, este papel difiere del viejo enfoque de «escoger al ganador o al perdedor», y se examina en la sección 5.2. Existe un consenso cada vez mayor en los estudios sobre desarrollo y entre las organizaciones internacionales de que los gobiernos orientados hacia el desarrollo juegan un papel importante en la promoción y facilitación del desarrollo tecnológico, impulsando la búsqueda y el descubrimiento por parte de las empresas y catalizando la inversión privada y la innovación (Lall, 2000; Hausmann y Rodrik, 2003; Rodrik, 2004; De Ferranti y otros, 2003; ONUDI, 2005, página 12; OMC, 2006, página 68; UNCTAD, 2007, página 8).

5.1.2. Fortalecimiento de las competencias individuales y de las capacidades sociales

308. Los países empiezan con condiciones iniciales y niveles de calificaciones y competencias muy diferentes. El aprendizaje y el fortalecimiento de las capacidades es un proceso acumulativo y a largo plazo del que no se pueden saltar etapas. Este proceso se caracteriza por la «dependencia con respecto a la trayectoria», lo que significa que parte de la base de conocimientos existente para luego crecer exponencialmente. La brecha entre el nivel de competencias existente y la labor que se ha de dominar tiene que ser lo suficientemente pequeña como para que el aprendizaje de la fase siguiente sea factible.

309. Los gobiernos, las empresas y los trabajadores desempeñan funciones importantes en la creación de competencias. Los gobiernos invierten en educación y formación y ofrecen incentivos para fomentar que los empleadores y los trabajadores inviertan en formación y en aprendizaje en el empleo. Las empresas invierten en la formación de sus directivos y trabajadores e introducen continuamente mejoras en la organización del trabajo. Las personas aprovechan las oportunidades de educación y formación para adquirir nuevas calificaciones y conocimientos.

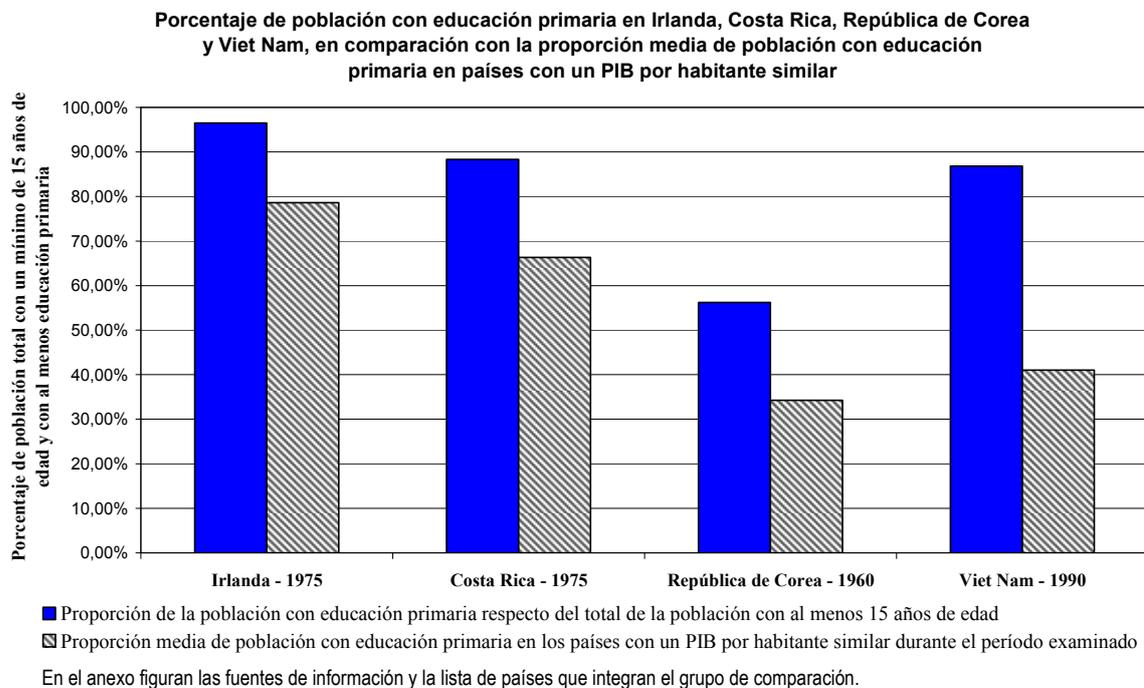
310. *La educación general básica y las competencias fundamentales* constituyen los cimientos de las capacidades sociales y de un sistema nacional de conocimientos. Las capacidades de los individuos para leer, escribir y comunicarse, comprender reglas matemáticas básicas y adoptar una actitud favorable hacia el trabajo y el cambio son requisitos previos para que las empresas y la economía puedan mejorar la tecnología y diversificarse (OIT, 1999). Las competencias fundamentales, dado que son pertinentes en todas las ocupaciones y profesiones y en todos los puestos de trabajo, ya sean de bajo o alto nivel, aumentan la empleabilidad de los trabajadores. Por otro lado, las competencias en matemáticas y ciencias adquieren una importancia creciente a medida que la sociedad evoluciona hacia una economía basada en el conocimiento. La existencia de trabajadores mejor formados constituye una ventaja a la hora de aplicar la tecnología.

311. Los procesos de Costa Rica, Irlanda, República de Corea y Viet Nam ponen de manifiesto la crucial importancia de establecer un nivel básico de competencias en una

³ Powell, al analizar el caso de Singapur, concluye que, en pocas palabras, la prioridad del desarrollo económico determina el proceso de la formación de las competencias profesionales (2007, pág. 12).

sociedad como condición previa para la creación de un proceso de desarrollo dinámico. Cada uno de estos países había logrado altos niveles de educación básica y una tasa de alfabetización entre la población adulta de más del 70 por ciento, cuando sus ingresos por habitante seguían estando a un nivel relativamente bajo. Cuando los cuatro países comenzaron a industrializarse y a acortar distancias respecto de los más desarrollados, su porcentaje de población con al menos educación primaria era significativamente superior a la media registrada en los países con un PIB similar por habitante en ese momento (véase el gráfico 5.2) ⁴. Así pues, la compensación del retraso en materia educativa precedió al proceso de actualización tecnológica en esos países. Esto evidencia la *disposición* de los gobiernos y del sector privado a invertir una parte sustancial de sus escasos recursos en educación básica y a promover el desarrollo institucional en el sistema educativo y formativo. Asimismo, los niveles de alfabetización comparativamente más altos registrados en estos países a medida que se han ido desarrollando han seguido evidenciando su compromiso con la educación.

Gráfico 5.2. Logro educativo de los países que están compensando su retraso



312. Para aprovechar las oportunidades nacionales y mundiales de desarrollo sostenible, es necesario fortalecer la capacidad de las empresas y de los países para transferir tecnologías de forma competente, diversificarse en sectores económicos competitivos, entrar en los mercados internacionales y ganar cuotas de mercado, así como para lograr ecoeficiencia y proteger el entorno natural. Las capacidades empresariales y de gestión, además del dominio de las capacidades técnicas y profesionales, son esenciales para iniciar y mantener el proceso de desarrollo.

⁴ Algunos países de los grupos de control también registraron porcentajes similarmente elevados de personas con educación básica, pero no lograron generar un proceso de desarrollo dinámico. Esto evidencia aún más la idea general de que una amplia base educativa, aun pudiendo ser necesaria, no basta para desencadenar un círculo virtuoso.

313. Este conjunto de calificaciones, competencias y conocimientos sólo puede desarrollarse en un proceso de aprendizaje complejo y gradual, ya que gran parte del conocimiento subyacente es tácito (véase el recuadro 5.1). A diferencia del conocimiento científico y tecnológico, el conocimiento tácito a nivel del individuo sólo puede crearse mediante la experimentación, la investigación y el aprendizaje práctico en circunstancias particulares. Esto pone de relieve la importancia que revisten la capacidad para «aprender a aprender», la capacidad para solucionar problemas y la capacidad de gestión (Enos y otros, 2003).

Recuadro 5.1
El significado de la capacidad social

Las capacidades y competencias de los individuos vienen determinadas por conocimientos tanto explícitos como tácitos. Las personas necesitan conocer los principios, las reglamentaciones y las normas tecnológicas y comerciales por las que se rigen (esto es, un conocimiento explícito y codificable que recibe el nombre de *conocimiento declarativo*), y necesitan ser capaces de aplicarlos de forma competente (esto es, un *conocimiento tácito o de procedimiento*). El conocimiento tácito no puede codificarse fácilmente y, por tanto, sólo puede comunicarse y transferirse entre individuos mediante un proceso de demostración, observación, imitación y práctica.

El conocimiento tácito se convierte en conocimiento colectivo cuando es compartido por los miembros de una comunidad y se integra en instituciones como redes, equipos, conglomerados o «comunidades de práctica». Se expresa mediante rutinas, reglas, normativas compartidas, convenios, reglamentaciones, leyes y normas. Por tanto, el fortalecimiento de las *capacidades sociales* conlleva un proceso exhaustivo de práctica y aprendizaje mediante la acción, la comunicación con otros en el seno de redes sociales (familias, comunidades, empresas), y la integración del conocimiento en las instituciones (mediante la creación o adaptación de reglas, normas, reglamentaciones y convenios). La capacidad tecnológica se adquiere identificando el conocimiento tecnológico (codificado o incorporado en máquinas), aprendiendo las normas que rigen la transferencia tecnológica (codificables) y aprendiendo cómo aplicar las normas, esto es, cómo adoptar nuevas tecnologías, adaptarlas a las condiciones locales y sacar partido de la difusión internacional de conocimiento (tácito) (Lall, 2000). De la misma forma, las capacidades ambientales, industriales y comerciales se adquieren participando en la actividad, aprendiendo las normas del juego (codificadas) y aprendiendo la forma de aplicarlas con eficacia (conocimiento tácito).

Fuente: Polanyi, 1958; Cohen y Levinthal, 1990; Lall, 2000; Nelson y Winter, 1982; North, 1990.

314. El conocimiento tácito no puede codificarse fácilmente, pero la experiencia acumulada del pasado y los conocimientos comúnmente compartidos están integrados en las instituciones, como reglas, normas, tradiciones, convenios y reglamentaciones (Nelson y Winter, 1982). Por otro lado, las instituciones deben transformar el conocimiento tácito de un individuo en conocimiento proporcionado socialmente. Las redes, los conglomerados industriales y las comunidades de prácticas movilizan y comunican conocimientos tácitos en los niveles empresarial, sectorial y económico. Por tanto, las capacidades de comunicación interpersonal y de trabajo en equipo revisten una importancia central, ya que *lubrican* las interrelaciones entre las personas de una misma organización y de distintas organizaciones y contribuyen a la generación y difusión del conocimiento.

315. Por lo tanto, las competencias profesionales, los conocimientos y las capacidades tienen dos funciones principales:

- En primer lugar, como capital humano, influyen en la productividad y en las ventajas comparativas. La enseñanza y la formación profesional del sistema oficial

aumentan el capital humano y la productividad de la mano de obra. El aprendizaje práctico en las empresas crea economías de escala, ya que los costos unitarios de producción disminuyen cuando aumenta la productividad.

- En segundo lugar — y esto tiene un interés primordial para el círculo virtuoso —, las competencias individuales y las capacidades sociales funcionan como catalizadores o motores del desarrollo, ya que incrementan el ritmo de adopción de las nuevas tecnologías y de crecimiento de la productividad (Mayer, 2001, pág. 34) y, por consiguiente, la rapidez de la exploración y el descubrimiento de nuevos mercados y productos ⁵. Así lo han demostrado diversos estudios empíricos, según los cuales los países importadores de capitales que conllevan la utilización de nuevas tecnologías tienen más probabilidades de aumentar su productividad. Las investigaciones realizadas evidencian además que los países que cuentan con una base de competencias más amplia y sólida pueden ser los más beneficiados, ya que en ellos el crecimiento de la productividad resultante será incluso mayor (Coe y Helpman, 1995; Mayer, 2001).

5.1.3. Recopilación y difusión de la información sobre necesidades y oferta de competencias profesionales

316. Los cambios rápidos y fundamentales que se producen en la economía, como la aparición de nuevas tecnologías, tienen como resultado la evolución continua de los mercados de trabajo y la demanda de un mayor número de competencias innovadoras y diferentes. No obstante, el desarrollo de las competencias requiere una cantidad considerable de tiempo e inversión. Por tanto, la información es necesaria para que los mercados funcionen eficazmente y para que los gobiernos coordinen sus políticas de forma igualmente eficaz. La identificación temprana de las necesidades en materia de competencias es fundamental, ya que ayuda a reducir la incertidumbre y a reforzar los incentivos para la inversión en formación. Asimismo, contribuye a evitar la escasez de competencias profesionales y los obstáculos al desarrollo y el crecimiento, ya que reduce los desajustes en materia de competencias. Por otro lado, ayuda a preparar a los trabajadores para afrontar los cambios en la demanda de competencias y a mantener la empleabilidad y el empleo.

317. Los sistemas de información sobre el mercado de trabajo (SIMT) están diseñados para proporcionar información actualizada sobre las necesidades de competencias actuales y futuras, los déficit de competencias y las necesidades de formación (véase la sección 5.2.2, más adelante). El análisis del mercado de trabajo ayuda a los gobiernos, los trabajadores y empleadores, los directores de los sistemas de enseñanza y formación técnico profesional y otros actores a desarrollar una idea común de los cambios que se van produciendo en la demanda de competencias, a adoptar decisiones fundamentadas con respecto a la formación, y a diseñar y formular políticas eficaces de desarrollo de las competencias profesionales (Hilbert y Schömann, 2004). La dificultad consiste en crear instituciones que determinen con precisión cuáles serán las necesidades futuras en materia de competencias, que conviertan dichas necesidades en una oferta de nuevas competencias, y que coordinen y sincronicen las políticas de desarrollo de competencias con las políticas comerciales, tecnológicas y de inversión (Powell, 2007).

⁵ Mc Cartney señala que una política eficaz no puede valorarse simplemente en función de sus efectos estáticos y del grado en que los mercados se liberalizan, y añade que, cuando las economías se consideran como entidades dinámicas en lugar de estáticas y las políticas se evalúan según su eficiencia dinámica y no según su eficiencia estática, el concepto de política idónea adquiere muchos más matices (2004, pág. 6). Esto deja entrever que pueden existir complementariedades entre la eficiencia estática y la eficiencia dinámica a corto o medio plazo.

318. Para coordinar el flujo de información de tal forma que llegue tanto a las mujeres como a los hombres, es necesario tener en cuenta la dimensión de género en la comunicación de la información. Con frecuencia, la información sobre el mercado de trabajo y la formación no llega a las mujeres, debido a que circula por canales a los que éstas no acceden con la misma facilidad que los hombres, como las asociaciones y los servicios de colocación para los varones, las redes informales, los programas de radio emitidos en horas en que las mujeres no pueden escucharlos, etc.

5.1.4. La experiencia de los países que están compensando su retraso. Integración de las políticas de desarrollo de competencias profesionales en las estrategias nacionales de desarrollo

319. El desarrollo de las calificaciones y las competencias profesionales ha sido un componente estratégico de los planes nacionales de desarrollo de Costa Rica, Irlanda, la República de Corea y Singapur. Aunque estos países diferían sustancialmente en cuanto a sus condiciones iniciales, lo que determinó que tanto la cronología como el enfoque de sus políticas fueran algo diferentes, cada uno de ellos adoptó estrategias muy similares en al menos cuatro esferas: la función proactiva de los gobiernos; el aprendizaje orientado hacia el exterior; un enfoque sectorial del fortalecimiento de las capacidades; y un enfoque previsor del desarrollo de las competencias.

320. *Función proactiva de los gobiernos.* Los gobiernos de Costa Rica, Irlanda, la República de Corea y Singapur han desempeñado una función activa en la promoción de las exportaciones, la inversión, la transferencia de tecnología, el cambio tecnológico y el desarrollo de los recursos humanos. En otras palabras, han utilizado con eficacia estas políticas para fortalecer las competencias y las capacidades en el ámbito empresarial, sectorial y nacional. Estos países han formulado estrategias nacionales de desarrollo como marco para la coordinación y la coherencia de las políticas.

321. *Estrategia de aprendizaje orientado hacia el exterior.* El aprendizaje a partir de fuentes extranjeras ha revestido una gran importancia en todos los países que están compensando su retraso tecnológico. Costa Rica e Irlanda han optado por una estrategia basada en la utilización intensiva de inversiones extranjeras directas (IED), consistente en atraer a empresas multinacionales (EMN) de alta tecnología, particularmente en los sectores de la electrónica y la informática; simultáneamente, se han esforzado por crear vínculos entre las empresas extranjeras y nacionales y por lograr que las EMN aporten sus capacidades de formación (en el caso de Costa Rica, luego de una fase previa de atracción de inversiones en los sectores de la agricultura y los textiles). La existencia de una fuerza de trabajo con un buen nivel de enseñanza ha sido esencial para atraer IED en sectores de alto nivel tecnológico y para sustentar el proceso de aprendizaje. Viet Nam está adoptando una estrategia de aprendizaje apoyada en la captación intensiva de IED. La República de Corea optó inicialmente por una estrategia de aprendizaje más autónoma y orientada hacia el aprendizaje práctico en las empresas nacionales. Las capacidades tecnológicas se fortalecieron mediante la importación de bienes de capital y de conocimientos a través de la ingeniería inversa, la importación de conocimientos científicos y tecnológicos de dominio público (como las publicaciones de fuente abierta), y la contratación de consultores y formadores extranjeros. No obstante, dada la creciente complejidad de la tecnología, la República de Corea también se sirvió de las IED para potenciar su base de conocimientos tecnológicos. Las empresas y el país en su conjunto fortalecieron su capacidad para diversificarse y entablar relaciones comerciales, aumentando la inversión en sectores no tradicionales y participando de forma dinámica en el comercio internacional.

322. *Enfoque sectorial del fortalecimiento de las capacidades.* Para industrializarse, Costa Rica, Irlanda, la República de Corea y Singapur adoptaron un enfoque sectorial, aunque en diferentes etapas de sus procesos de desarrollo. Costa Rica (en el decenio de 1980) e Irlanda (en el decenio de 1990) comenzaron por identificar los sectores en los que las condiciones locales iniciales permitían prever un elevado crecimiento. En una fase temprana de su desarrollo, la República de Corea y Singapur definieron los sectores estratégicos que tenían un gran potencial para ocupar lugares destacados en las cadenas de aprendizaje y de agregación de valor. Las estrategias sectoriales fueron la base de sus estrategias de desarrollo de competencias profesionales. Por ejemplo, Hong Kong (China), Irlanda y Singapur establecieron órganos sectoriales para observar la evolución en sectores específicos, como la influencia de la globalización, las nuevas tecnologías y las nuevas prácticas de gestión. Dichos órganos evaluaban la incidencia de los cambios en la demanda de competencias y transmitían luego esta información al sistema de desarrollo de competencias.

323. *Enfoque previsor del desarrollo de las competencias.* Los países de desarrollo tardío que han logrado acortar distancias son aquellos que han sabido prever en sus políticas de enseñanza y formación profesional las necesidades futuras en materia de competencias, con el fin de tener la capacidad para responder oportunamente a la demanda que resulte de los objetivos de desarrollo nacional. Estos países han tenido que resolver las dificultades relativas al desarrollo de su capacidad para diseñar una trayectoria de aprendizaje e innovación y formular una estrategia proactiva que integre la ciencia, la tecnología y el aprendizaje en las políticas industriales, comerciales y de inversión, con el fin de lograr el desarrollo económico y social.

324. En la República de Corea, el Gobierno se dotó de una estrategia de ampliación progresiva de la enseñanza y la formación profesional impartidas por el sistema oficial, basada en los planes de desarrollo industrial. Para compensar el desfase cronológico entre la inversión en competencias y calificaciones y la constitución de un acervo de competencias profesionales, el Gobierno basó sus políticas de desarrollo de recursos humanos en la previsión de la demanda de competencias. Por otro lado, en cada fase del desarrollo, las políticas gubernamentales encauzaron a los jóvenes hacia programas de formación específicos. Ahora bien, mientras que los procesos anteriores de transición hacia industrias de mayor valor añadido tuvieron lugar sin que se produjeran carencias importantes a nivel de las competencias, en el último tiempo se ha observado un desajuste en la oferta de competencias profesionales (Cheon, 2008). Desde el decenio de 1960, en Irlanda se llevan a cabo previsiones en materia de competencias. Esto permite que los trabajadores, las empresas y las instituciones de formación dispongan por anticipado de información prospectiva sobre cuál será la demanda en materia de competencias. Tal como se indica más adelante en relación al estudio monográfico sobre este país, Irlanda ha elaborado un complejo marco institucional de recopilación e interpretación de datos sobre la demanda y la oferta futuras de competencias, y de transformación rápida de esta información en medidas de desarrollo de competencias (Shanahan y Hand, 2008).

5.2. Coordinación de las políticas de desarrollo de competencias con las políticas económicas

325. Las políticas y estrategias de desarrollo de competencias profesionales tienen que coordinarse y vincularse estrechamente con las políticas industriales, comerciales, tecnológicas, macroeconómicas y ambientales a fin de crear un proceso de desarrollo sostenible y dinámico (tal como se muestra en el recuadro central del gráfico 5.1). Por

una parte, la gestión de este proceso es compleja, y por la otra, hay un consenso creciente en cuanto a que las fuerzas del mercado y la iniciativa empresarial privada, así como los gobiernos y las instituciones, cumplen un papel importante a este respecto (Rodrik 2004, pág. 2). En particular, el diálogo social es un mecanismo eficaz para gestionar el proceso de coordinación.

326. *Los problemas relativos a la información, los incentivos y la coordinación, y los fallos del mercado resultantes, hacen necesaria la intervención de los gobiernos.* Las empresas tienen que invertir en la identificación de actividades rentables y en la búsqueda de las mejores tecnologías para producir un determinado producto en la economía local. En la práctica, es posible que las primeras empresas que innoven no obtengan un pleno rendimiento de la inversión realizada, en términos de adquisición de conocimientos e identificación de actividades rentables, ya que cuando el valor de su descubrimiento se haga evidente, otras empresas las imitarán pero a un costo menor, puesto que aprovecharán las enseñanzas que arroje la experiencia de las empresas pioneras. Las políticas e instituciones gubernamentales tienen que incentivar a los empresarios para que inviertan en la identificación de actividades rentables, por ejemplo, protegiendo durante un período limitado los beneficios que estas empresas obtengan de su innovación, con el fin de estimular un nivel socialmente eficiente de inversión en los procesos de búsqueda y de promover el desarrollo de actividades no tradicionales (Hausmann y Rodrik, 2003).

327. Los problemas relativos a la información también surgen debido a que los empleadores que contratan a trabajadores calificados tienen que ser capaces de valorar con precisión la naturaleza y el nivel de las competencias profesionales del trabajador. Las instituciones pueden reducir este riesgo, contribuyendo a identificar y evaluar de manera incuestionable las competencias y transmitiendo eficazmente esta información a los empleadores y al mercado de trabajo.

328. *La coordinación entre, por una parte, la adopción de nuevas tecnologías y la diversificación hacia nuevos sectores industriales y, por la otra, el desarrollo de competencias profesionales puede ser problemática.* Limitar la inversión únicamente al capital humano redundaría en un menor rendimiento de la acumulación de competencias (esto es, habría más trabajadores calificados, pero no necesariamente un número de puestos de trabajo suficientes para ellos). Por otro lado, si no se cuenta con trabajadores y directivos suficientemente preparados, la simple intensificación de la transferencia de tecnología tiene pocas probabilidades de perdurar. De hecho, tal proceso podría tener incluso consecuencias negativas para el desarrollo, ya que la desigualdad del ingreso se exagera cuando la formación de más demanda y actualidad sólo está al alcance de los sectores aventajados de la sociedad (Mayer, 2001). Los problemas relativos a la coordinación pueden afrontarse mediante la instauración de políticas e instituciones que: 1) ofrezcan incentivos a los trabajadores, las empresas y el sector público para que inviertan en formas complementarias de conocimiento y competencias; y 2) promuevan la cooperación entre los diversos proveedores de competencias a fin de que establezcan pautas de aprendizaje homogéneas y congruentes.

329. *Asimismo, ante el riesgo de que se produzca un «fracaso» de las medidas públicas,* Lall (2000) y Rodrik (2004) sugieren que los gobiernos tienen que diseñar mecanismos institucionales y supervisar los resultados con atención. Las políticas y los esfuerzos de coordinación de los gobiernos pueden fracasar debido a la falta de información, de calificaciones técnicas o de buena gobernanza. Además, las intervenciones gubernamentales se prestan a la injerencia y la corrupción políticas, como el favoritismo a la hora de designar a los beneficiarios, en lugar de facilitar un proceso basado en las leyes del mercado.

330. Por tanto, las políticas e intervenciones no tienen que centrarse en los resultados de la inversión — que, como es natural, no se pueden conocer de antemano —, sino en encauzar adecuadamente el proceso de las políticas. Según Rodrik (2004, pág. 3), hay que prestar atención a la forma de definir un entorno en el que los actores privados y públicos aúnen fuerzas para resolver problemas en la esfera productiva y en el que cada parte conozca las oportunidades y limitaciones de la otra parte. Los riesgos de corrupción, oportunismo y favoritismo tienen que minimizarse en todo el proceso.

331. *El marco institucional cumple una función clave a la hora de abordar las dificultades de información y coordinación* para la gestión eficaz de la dinámica del desarrollo y la integración de un proceso previsor de desarrollo de las competencias. La existencia de marcos institucionales bien diseñados facilita la colaboración entre los sectores público y privado, genera información sobre objetivos, tendencias y obstáculos, y reparte las responsabilidades respecto de la búsqueda de soluciones. Dichos marcos institucionales alientan y habilitan a las empresas, los institutos de educación y formación y las instituciones de investigación y desarrollo para invertir en conocimiento, en tecnología y en la identificación de productos y procesos ya reconocidos en los mercados mundiales, y pueden producirse a nivel nacional (Lall, 2000; Rodrik, 2004). Por último, las instituciones facilitan el espíritu de cooperación y ayudan a conciliar los intereses divergentes de los individuos y las organizaciones, de suerte que respaldan los procesos de reforma en la economía y en el sistema de enseñanza y formación.

332. *Los marcos nacionales de desarrollo* pueden brindar a los países la oportunidad de integrar el desarrollo de las competencias en procesos nacionales de desarrollo más amplios. El fomento de las competencias profesionales desempeña un importante papel en las estrategias nacionales de desarrollo, en los planes nacionales de desarrollo quinquenales o decenales, en las políticas nacionales de empleo, en las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) y en los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Estos son los principales vehículos para articular y aplicar los objetivos nacionales de desarrollo en general y los compromisos tripartitos encaminados a reducir el déficit de trabajo decente en particular. Los procesos de las ELP y de los PTDP concebidos para diseñar estas estrategias tienen como objetivo que la opinión de las partes interesadas se tenga en cuenta a la hora de priorizar las necesidades y de poner en consonancia estas estrategias con los presupuestos nacionales y la asistencia para el desarrollo ⁶.

333. La preponderancia actual de estos procesos, estimulada en una medida nada despreciable por la importancia que les atribuyen el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y los donantes bilaterales, representa una oportunidad para integrar el desarrollo de las competencias en objetivos de política más amplios, como la promoción del desarrollo del sector privado, los estímulos al crecimiento de sectores económicos clave, y la extensión de los beneficios del crecimiento económico a las regiones y colectivos desfavorecidos de los países (tal como se propone en el capítulo 4).

334. Estos procesos nacionales también constituyen un marco institucional para la coordinación de las políticas de todos los organismos gubernamentales. Esto puede suponer una ventaja sustancial para la política en materia de competencias profesionales, ya que las responsabilidades con respecto a esferas como la educación, la formación profesional, la información sobre el mercado de trabajo, los servicios de empleo, la orientación profesional, las prestaciones de desempleo y los servicios de capacitación laboral están repartidas entre muchos ministerios, departamentos y organismos de ámbito nacional, así como entre sus equivalentes provinciales o regionales.

⁶ La labor de la OIT encaminada a capacitar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores para tomar parte en los procesos de las ELP a nivel nacional se describe en OIT 2007l.

335. El *diálogo social*, mediante el cual se coordina el proceso de desarrollo de las competencias profesionales con la estrategia nacional de desarrollo, y los sistemas de predicción en materia de competencias y de información sobre el mercado de trabajo, que posibilitan la identificación temprana de las necesidades en este campo, son dos instituciones de importancia crucial para lograr un desarrollo efectivo y previsor de las competencias.

5.2.1. El papel del diálogo social

336. El diálogo social es un mecanismo institucional de gran importancia para coordinar el proceso de compensación del retraso. El fortalecimiento de la capacidad social para aprender, innovar y aumentar la productividad requiere algo más que un cambio de mentalidad y que una relación de confianza entre los individuos: también exige relaciones de confianza institucionalmente arraigadas entre los organismos, los departamentos y otras organizaciones participantes en el sistema de enseñanza y formación técnico profesional, en el ámbito científico y en el sistema productivo (Brown, 1999).

337. La cooperación mediante el diálogo social fortalece las relaciones institucionales en el campo de la formación y, por ende, crea confianza sobre la base de las relaciones de trabajo continuas, lo que contribuye a garantizar que los incentivos estén bien destinados. Las instituciones generan normas de comportamiento que sientan las bases para que los interlocutores sociales, los gobiernos, los organismos y otras organizaciones interesadas se comporten de forma regular y predecible. Mediante un comportamiento de cooperación repetitivo, las instituciones y las organizaciones se forjan con el tiempo una reputación de coherencia y previsibilidad (Dasgupta, 2000). Además, este es un proceso con el que se pueden controlar los excesos, evitar el abuso de incentivos y facilitar la adopción de medidas correctivas apropiadas.

338. *El diálogo social también desempeña un papel clave en los procesos de reforma del sistema de enseñanza y formación técnico profesional* y en la configuración de las estrategias nacionales de desarrollo de competencias (Ishikawa, 2003). Los procesos de reforma resultan fructíferos gracias al diálogo, ya que todos los actores están «en una misma onda» y se comprometen a trabajar en pos del logro de un objetivo compartido. *Es a través de este proceso* que se modifican las funciones y papeles tradicionales de los proveedores públicos de servicios de enseñanza y formación profesional y de las instituciones del mercado de trabajo, y que aparecen nuevas funciones orientadas a asegurar el éxito de la estrategia (Bird, 2006). Sudáfrica constituye un ejemplo interesante de país en que el diálogo social ha tenido como resultado el desarrollo efectivo de una estrategia nacional de desarrollo de las competencias. La participación de los interlocutores sociales en el proceso de elaboración y aplicación de dicha estrategia se considera un factor importante de su éxito (véase el recuadro 5.2).

Recuadro 5.2
El diálogo social en el desarrollo de competencias en Sudáfrica

La Estrategia Nacional de Desarrollo de Competencias se elaboró entre agosto de 2003 y febrero de 2005 mediante un proceso de cooperación amplia entre el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El proceso conllevó la celebración de consultas, la realización de evaluaciones e investigaciones y el intercambio de información y enmiendas. El Gobierno desempeñó un papel central como organizador del proceso de diálogo social y como árbitro final de la estrategia nacional en materia de competencias profesionales, que formaba parte del proceso general de reforma del sistema nacional de formación. La Oficina del Vicepresidente coordinó el proceso de reforma y canalizó la contribución de los interlocutores sociales. La estrecha relación política entre el partido gobernante y la principal federación sindical favoreció una intensa colaboración, que sirvió de plataforma para la colaboración en cuanto a la aplicación de la estrategia nacional sobre competencias profesionales.

El diálogo social se mantuvo a nivel nacional y se gestionó a través de la Dirección Nacional de Competencias Profesionales, órgano oficial en el que estaban representados el Gobierno, las organizaciones de empleadores, los sindicatos, los proveedores de servicios de enseñanza y capacitación, y círculos comunitarios (en función de intereses específicos). Esto contribuyó a la coordinación fructífera de las medidas. Así, cuando la estrategia comenzó a aplicarse en febrero de 2005, recibió un respaldo unánime en los ámbitos nacional, sectorial y provincial, en particular de los círculos laborales, empresariales y comunitarios.

Fuente: Bird, 2006.

339. En el diálogo social se ponen de manifiesto las necesidades y aspiraciones de los mandantes. Su pertinencia aumenta conforme crece el número de personas representadas en el mismo. De ahí que sea urgente incrementar la participación de las mujeres trabajadoras, de los trabajadores pertenecientes a minorías y de los trabajadores jóvenes y de edad avanzada en las estructuras y mecanismos de diálogo social. El escaso número de mujeres en los puestos de liderazgo de los órganos representativos es un obstáculo al avance de la igualdad de género en las estrategias nacionales de desarrollo de competencias ⁷.

5.2.2. Identificación temprana de las competencias necesarias. Metodologías, enfoques y sistemas

340. La identificación temprana de las necesidades en la materia es un elemento importante de las estrategias previsoras de desarrollo de las competencias profesionales, ya que permite establecer un vínculo entre las necesidades futuras del mercado de trabajo y los sistemas de desarrollo de competencias. Se reduce así la incertidumbre en cuanto a la demanda futura de competencias y se incentiva aun más a los trabajadores y a los empleadores a invertir en formación. Además, se ayuda a preparar a los trabajadores para adaptarse a la evolución de la demanda de competencias, y a mantener la empleabilidad y el empleo. A nivel de la economía nacional, se reduce la asimetría entre la demanda y la oferta de competencias, y se evitan las carencias profesionales y los obstáculos que entorpecen el desarrollo y el crecimiento. Los países han desarrollado una gran variedad de enfoques y métodos para identificar las competencias necesarias y difundir y utilizar la información correspondiente.

341. *Los enfoques de predicción cuantitativa* utilizan modelos estadísticos para analizar los datos macroeconómicos contenidos en las cuentas nacionales y los datos resultantes

⁷ Para más información sobre género y diálogo social, véase el sitio <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/themes> (enero de 2008).

de las encuestas sobre la fuerza de trabajo, con el fin de pronosticar las tendencias a largo plazo de los mercados de trabajo en los niveles nacional y regional. Estos enfoques descendentes prevén el crecimiento, la productividad, la oferta de mano de obra, la participación en el mercado de trabajo, el tiempo de trabajo y otras variables macroeconómicas a nivel nacional. Con respecto a cada sector, se pronostican los cambios en la demanda de ocupaciones y en el nivel de empleo para cada ocupación. Luego, se analizan las consecuencias en función de los cambios producidos en la educación, la formación y las competencias profesionales.

342. En los primeros modelos de predicción, elaborados durante los decenios de 1960 y 1970, se adoptó el enfoque de las «necesidades de mano de obra», desarrollado por la OCDE. Su único fin era aportar datos básicos para las políticas de planificación de los ministerios de educación, planificación de la mano de obra y desarrollo de los recursos humanos. Muchos países desarrollados y en desarrollo de todas las regiones lo adoptaron hasta el decenio de 1980. Sin embargo, el enfoque de las necesidades de mano de obra resultó inflexible, rígido y demasiado limitado a la hora de aportar una información útil para el mercado de trabajo y el sistema de desarrollo de las competencias en un mundo cada vez más dinámico. También adolecía de muchas deficiencias metodológicas (Neugart y Schömann, 2002).

343. En consecuencia, se desarrollaron nuevos modelos de predicción centrados en los plazos medio y largo (de tres a diez años), que utilizan métodos de pronóstico mucho más complejos, proporcionan información a un grupo más amplio de usuarios posibles e integran tendencias dinámicas. Aunque estos modelos avanzados también tienen problemas metodológicos y otras limitaciones, varios países desarrollados y países de ingresos medios los utilizan para proporcionar predicciones periódicas de las tendencias del mercado de trabajo (véase el recuadro 5.3) (Neugart y Schömann, 2002).

Recuadro 5.3
Predicción en materia de competencias en los Países Bajos

En los Países Bajos se utiliza un enfoque de previsión altamente sofisticado. Desde 1989, el Centro de Investigación para la Educación y el Mercado de Trabajo (ROA) de la Universidad de Maastricht ha formulado predicciones cada dos años (ocho series hasta la fecha). Este modelo pronostica las tasas de crecimiento de la demanda para cada ocupación a través del análisis de las tendencias de los cambios ocupacionales. Aunque no prevé los niveles de empleo para un determinado tipo de educación, sí integra de forma coherente las interacciones entre la oferta y la demanda y sus efectos dinámicos, como el ajuste del mercado de trabajo y los cambios tecnológicos, en perfiles de calificaciones relativos a ocupaciones específicas. La información se transmite a los mercados de trabajo para que mejoren las elecciones educativas y ocupacionales de los individuos, así como para contribuir y brindar apoyo a la formulación de las políticas educativas, económicas y del mercado de trabajo.

Fuente: Cörvers y Hensen, 2007; Cörvers y de Grip, 2002.

344. *Por otro lado, muchos países han elaborado enfoques cualitativos* para identificar sus necesidades en materia de competencias a corto y medio plazo. A diferencia de los modelos de predicción cuantitativos, que se basan en datos macroeconómicos, los enfoques cualitativos recopilan y analizan datos e información procedentes de fuentes tales como las encuestas de empresas, las ofertas de empleo publicadas en medios de comunicación y los comités de expertos. En Alemania, donde se utilizan sobre todo enfoques cualitativos, se ha elaborado un enfoque integral en el que los interlocutores sociales cumplen un papel central (véase el recuadro 5.4).

Recuadro 5.4
Identificación temprana y distribución de competencias
en Alemania: la red FreQueNz

En 1999, el Gobierno federal y los interlocutores sociales de la Alianza para el Empleo, la Formación y la Competitividad adoptaron una resolución en la que se abogaba por la mejora de la identificación temprana de las nuevas competencias profesionales y de las necesidades en materia de formación. El sistema identifica las necesidades de competencias en los niveles federal, sectorial, regional y local y combina varios métodos y enfoques, dando preferencia al conocimiento cualitativo a más corto plazo de las evoluciones y a los cambios específicos de las necesidades del mercado de trabajo. En este sistema participan varias organizaciones, instituciones y redes: los interlocutores sociales (la Confederación Alemana de Sindicatos, DGB, y la Organización Alemana de Empleadores para la Formación Profesional, KWB), el Instituto Federal de Formación Profesional (BIBB), las instituciones educativas, las entidades de formación profesional y las instituciones de investigación de la red FreQueNz. Los conocimientos relativos a la evolución de las necesidades de competencias se difunden ampliamente entre los actores políticos, los interlocutores sociales, la administración del trabajo, las instituciones de investigación, las entidades de enseñanza y formación y otras asociaciones. Gracias a la información relativa a las necesidades de capacitación, el BIBB determina qué competencias específicas se requieren y define nuevas competencias.

345. *En muchos países europeos se combinan actualmente los análisis cuantitativos y cualitativos para mejorar la coordinación del desarrollo de competencias con las políticas estructurales, de desarrollo y del mercado de trabajo (Strietska-Ilina, 2007).* En muchos países europeos y en países que están compensando su retraso, los sistemas de información sobre el mercado de trabajo (SIMT) coordinan la recopilación, procesamiento, almacenamiento, recuperación y difusión de la información sobre el mercado de trabajo (Mangozho, 2003). Las unidades de análisis de la información sobre el mercado de trabajo (IMT), a veces denominadas «observatorios del mercado de trabajo», tienen como objetivo proporcionar información actualizada sobre las tendencias y la dinámica de las necesidades de competencias en las distintas ocupaciones y sectores, sobre las nuevas ocupaciones y sobre las competencias que aparecerán como resultado del cambio tecnológico y económico. Entre los grupos de usuarios de esta información figuran los encargados de la formulación de políticas de los ministerios de planificación, educación, desarrollo económico y trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las empresas, las instituciones de formación, los servicios de empleo públicos y los estudiantes, los trabajadores y las personas que buscan empleo.

346. *Los países que han venido acortando distancias con respecto a los más desarrollados, y, en particular, Hong Kong (China), Irlanda, la República de Corea y Singapur, han adoptado un enfoque sectorial de la identificación de las necesidades en materia de competencias y formación para el desarrollo (Shanahan y Hand, 2008; Cheon, 2008; Powell, 2007).* Los sectores que tienen una importancia estratégica para el desarrollo se definen mediante procesos tripartitos. En el marco de las políticas gubernamentales y las medidas institucionales, las políticas industriales y de inversión se vinculan con el desarrollo de las competencias profesionales a partir de análisis específicos de las necesidades profesionales y de competencias de cada sector. Algunos de los enfoques empleados en este proceso son el análisis del mercado de trabajo, las encuestas de establecimiento, la obtención de información cualitativa proporcionada por las partes interesadas y los estudios específicos de cuestiones intersectoriales. Los órganos sectoriales: 1) controlan la evolución sectorial, incluida la influencia de la globalización, el cambio tecnológico y las nuevas prácticas de gestión; 2) analizan la

forma en que esta evolución afecta a la demanda de competencias; y 3) evalúan el grado en que cada sector dispone de las competencias apropiadas para sustentar los cambios económicos. Los ministerios competentes utilizan los datos sobre las necesidades futuras de competencias para definir la oferta de enseñanza y formación profesional, por ejemplo ampliando el número de centros e instituciones de formación, concediendo subvenciones para la formación en los campos de calificación requeridos, o suprimiendo los incentivos a la formación en campos de escasa prioridad o en aquellos donde la demanda de mano de obra está disminuyendo.

347. *Los países en desarrollo suelen experimentar dificultades de diversa índole a la hora de organizar y mantener los SIMT.* En primer lugar, muchos países en transición y en desarrollo no comprenden bien la utilidad de la información sobre el mercado de trabajo para orientar el desarrollo de las competencias basado en la demanda. En segundo lugar, a muchos países les resulta muy difícil producir las estadísticas básicas sobre el mercado de trabajo que sustentan la información sobre dicho mercado, como las encuestas de hogares y las encuestas de la fuerza de trabajo. En tercer lugar, hay una cooperación insuficiente entre las instituciones para garantizar que los productos de la IMT sean creíbles y pertinentes. A raíz de la falta de cooperación, también es insuficiente la distribución de la información generada (Sparreboom, 2001).

348. La Estrategia Nacional de Desarrollo de Competencias de Sudáfrica (presentada más arriba, en el recuadro 5.2) incluye la creación de una unidad de información sobre el desarrollo de competencias. Esta unidad utiliza varios enfoques para identificar las necesidades profesionales, como el análisis básico del mercado de trabajo, la creación de grupos de interlocutores a nivel nacional y sectorial, y análisis econométricos más avanzados de las necesidades futuras de competencias. La unidad está ubicada en el Departamento de Trabajo, que también dirige la estrategia de desarrollo de competencias, de forma que la producción de información pertinente sobre el mercado de trabajo puede ajustarse estrechamente a las necesidades de los encargados de elaborar las políticas y de las partes interesadas (Sparreboom, 2004).

349. La experiencia ha mostrado que en los países industrializados y en desarrollo se pueden diseñar buenos SIMT y fortalecer los ya existentes:

- ajustando la IMT a las diversas necesidades de los usuarios;
- diversificando las fuentes de la IMT y utilizando una diversidad de instituciones públicas y privadas;
- combinando la IMT cuantitativa y la IMT cualitativa;
- encontrando múltiples usos para la IMT y formando a usuarios inteligentes;
- promoviendo la mejora continua de la recopilación de datos;
- evaluando la utilidad de la IMT; y
- desarrollando el apoyo político e institucional.

5.2.3. Estudio de caso: La coordinación del desarrollo de competencias para un crecimiento dinámico y sostenible en Irlanda

350. Irlanda ha experimentado un crecimiento extraordinario de la productividad, el empleo, los salarios y el ingreso nacional desde mediados del decenio de 1990. Durante el decenio de 1980, adoptó una perspectiva y una visión común del desarrollo con arreglo a las cuales reconocía que, mediante altos niveles de educación y formación, el

país podría producir competencias profesionales que impulsarían la productividad, la innovación y la iniciativa empresarial, crear ventajas competitivas y estimular el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y el acuerdo decenal de diálogo social *Towards 2016* («Rumbo a 2016») constituyen el marco para la elaboración de las políticas nacionales (Shanahan y Hand, 2008). Las políticas de Irlanda en materia de competencias profesionales, industria, mercado de trabajo e investigación están estrechamente imbricadas mediante una red de organizaciones interrelacionadas y un marco institucional que posibilita la coordinación eficaz entre las diversas esferas de políticas. Los interlocutores sociales son importantes informadores, consultores y e impulsores del proceso.

351. *Las políticas de educación y formación son coordinadas a nivel ministerial por el Departamento de Educación y Ciencia (DES), que, por ejemplo, coordina la planificación y el desarrollo de institutos de educación general y de formación profesional a través de los comités de formación profesional y la Dirección de Educación Superior. El Departamento de Empresa, Comercio y Empleo (DETE) es responsable de la formación empresarial y del perfeccionamiento de la fuerza de trabajo; mediante la Dirección Nacional de Formación y Empleo (FAS, órgano de carácter tripartito), coordina el sistema de aprendizaje laboral y capacitación continua de la población activa, incluidos los programas de formación destinados a los desempleados.*

352. *La demanda y la oferta futuras de calificaciones se coordinan mediante políticas predictoras de desarrollo de competencias, sobre la base de un sistema de predicción de competencias y de información sobre el mercado de trabajo. En 1997, el Gobierno creó un grupo de expertos sobre necesidades futuras de competencias (EGFSN) encargado de supervisar todos los sectores de la economía irlandesa e identificar 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. Esta red proporciona vías eficaces para recopilar datos y asesoramiento entre todas las partes interesadas de la economía, y para divulgar la información generada por el sistema de identificación de competencias entre los distintos ámbitos, como la investigación y el desarrollo, la industria, el mercado de trabajo y el desarrollo de competencias.*

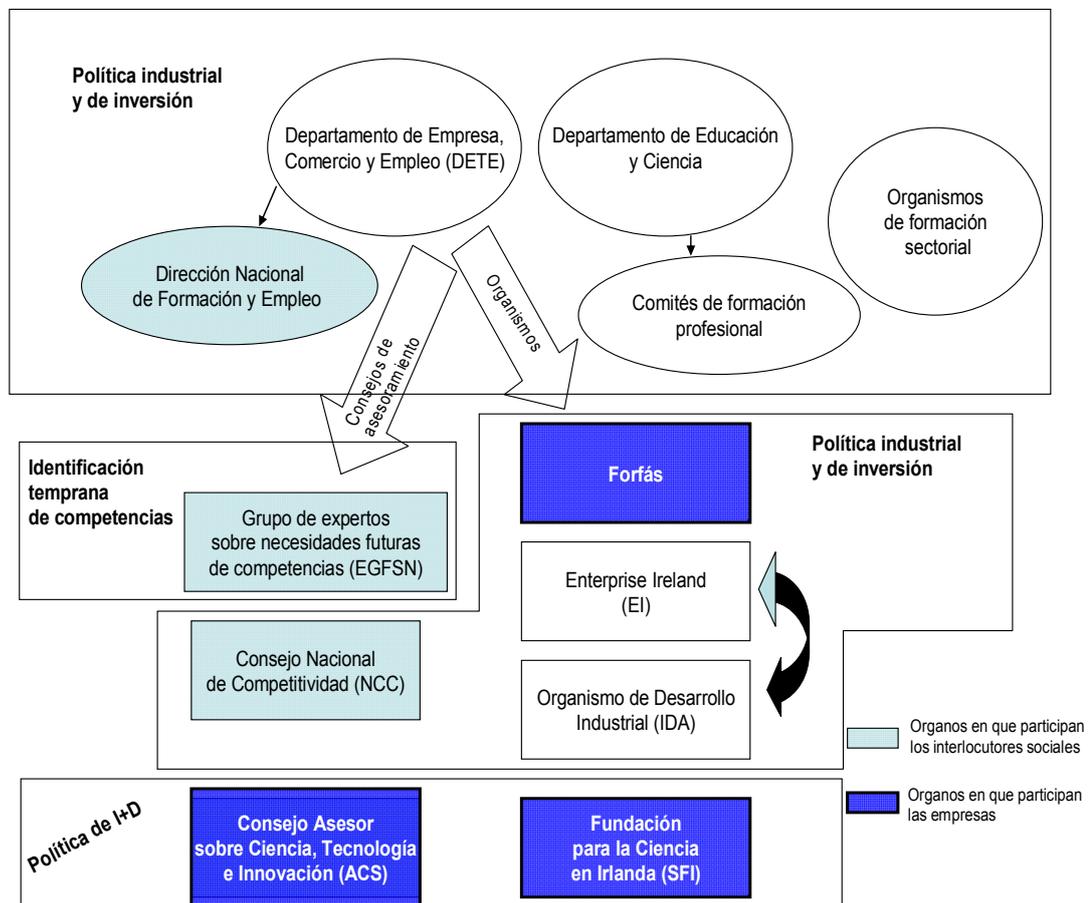
353. El EGFSN, junto con la FAS, que se ocupa de la prestación de servicios de formación y empleo, utiliza la información generada por el sistema de identificación de competencias para impulsar el desarrollo de las mismas. Este grupo de expertos asesora a los ministros competentes en materia de educación y de desarrollo empresarial, comercio y empleo (el DETE y el DES, respectivamente) y contribuye a asegurar la coherencia de las políticas en el sistema de desarrollo de competencias. La Unidad de Igualdad de Género comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo también contribuye al fortalecimiento institucional, facilitando información sobre la igualdad de género en la formación, la discriminación en el trabajo, la participación de hombres y mujeres en la formación, y las actividades de aprendizaje laboral y formación patrocinadas por las empresas, y formulando propuestas para mejorar la accesibilidad y luchar contra la discriminación en la formación y el empleo ⁸.

354. *La fuerza institucional del país facilita la coordinación de muchas otras formas (tal como se resume en el gráfico 5.3). Las instituciones de promoción de las empresas nacionales (Enterprise Ireland) y captación de IED (IDA Ireland) cooperan en el marco de la Junta Nacional de Políticas y Asesoramiento para la Empresa, el Comercio, la*

⁸ Véase una ficha informativa en <http://www.ndpgenderequality.ie> (enero de 2008).

Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Forfás), en la perspectiva de promover la transferencia indirecta de competencias y tecnología desde las empresas extranjeras hacia las nacionales. El Consejo Nacional de Competitividad (NCC), compuesto por representantes de muchos organismos, interlocutores sociales y expertos externos, identifican las industrias con un alto potencial de crecimiento (como la biotecnología y las TIC) y analizan las tecnologías y las competencias profesionales necesarias para sustentar su crecimiento. El Consejo Asesor sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (ASC) orienta la estrategia científica y tecnológica y el programa de investigación del Gobierno, de cuya aplicación se encarga la Fundación para la Ciencia en Irlanda (SFI). La Forfás se ocupa de promover la coordinación entre la investigación científica, el desarrollo empresarial y las inversiones procedentes del exterior, así como de vincular toda esta información con el sistema de desarrollo de competencias (Shanahan y Hand, 2008).

Gráfico 5.3. Coordinación de políticas en Irlanda



355. En conclusión, *la aplicación de políticas previsoras y coordinadas ha sido fundamental para el éxito de Irlanda*. Actualmente, el país trata de atraer inversión hacia industrias con un alto coeficiente de conocimientos y de desarrollar el sector de los biofármacos y el de los servicios financieros internacionales. Las políticas y las instituciones generan conocimientos especializados y conglomerados de empresas, desarrollan la capacidad de investigación y desarrollo y proporcionan un personal con un nivel de instrucción elevado y apoyo para las tecnologías avanzadas. Las instituciones que identifican oportunamente las necesidades de competencias, comunican la información a las autoridades competentes y promueven la capacitación en el seno de las empresas contribuyen a crear un proceso dinámico de desarrollo sectorial. El diálogo social, sobre todo a nivel nacional, es esencial para el proceso de desarrollo de competencias y la coordinación.

356. En resumen, el desarrollo de competencias profesionales puede ser un potente catalizador del cambio. Para hacer realidad este potencial, las políticas en la materia tienen que formar parte integrante de amplias estrategias nacionales de desarrollo, de manera que la fuerza de trabajo y las empresas estén preparadas ante las nuevas oportunidades y adopten un enfoque activo y previsor para afrontar los cambios. El análisis de la experiencia de los países que han tenido un éxito considerable en la puesta en marcha y mantenimiento de procesos de crecimiento dinámicos muestra que las políticas eficaces de desarrollo de las competencias fortalecen las capacidades para adaptar las nuevas tecnologías y diversificar las actividades económicas, constituyen la base de un itinerario de aprendizaje compatible con las oportunidades y prioridades de crecimiento e impulsan instituciones que recopilan e intercambian información, ayudando así a prever las tendencias y a articular la demanda y la oferta de competencias. La coordinación entre los organismos, las partes interesadas, las instituciones de formación, los empleadores y los trabajadores requiere una cierta sofisticación institucional que, a su vez, necesita un diálogo social efectivo.

Anexo**Comparación de datos sobre educación entre países que están compensando su retraso y un grupo de países ⁹**

País	PIB/p.h., en PPA y dólares constantes de EE.UU. en 2000 ¹	Educación primaria (%) ²	Número promedio de años de escolaridad
Irlanda 1975	9.840	96,50	7,09
Grupo de comparación (media no ponderada)	11.010	78,62	4,85
<i>Argentina</i>	11.132	93,40	6,30
<i>España</i>	12.861	89,40	4,74
<i>Grecia</i>	12.432	84,80	5,91
<i>Portugal</i>	8.997	64,10	2,77
<i>Sudáfrica</i>	9.625	61,40	4,55
Costa Rica 1975	5.681	88,30	5,14
Grupo de comparación (media no ponderada)	5.718	66,33	3,79
<i>Argelia</i>	4.834	33,50	2,01
<i>Brasil</i>	5.560	73,10	2,99
<i>México</i>	6.474	72,00	3,93
<i>Nicaragua</i>	5.973	54,50	2,99
<i>Perú</i>	5.298	73,00	4,61
<i>Uruguay</i>	6.171	91,90	6,20
República de Corea 1960 ³	1.226	56,20	4,25
Grupo de comparación (media no ponderada)	1.268	34,24	1,81
<i>República Dominicana</i>	1.302	64,70	2,70
<i>Ghana</i>	1.300	20,50	0,97
<i>Haití</i>	1.055	9,80	0,78
<i>Honduras</i>	1.398	43,10	1,87
<i>Liberia</i>	1.230	10,60	0,67
<i>Mozambique</i>	1.327	14,50	0,48
<i>Sri Lanka</i>	1.378	72,90	3,94
<i>Tailandia</i>	1.078	63,10	4,30
<i>Túnez</i>	1.343	9,00	0,61
Viet Nam 1990	1.153	86,80	3,84
Grupo de comparación (media no ponderada)	1.204	41,00	2,41
<i>República Centroafricana</i>	1.267	37,10	2,35
<i>Congo</i>	1.292	60,40	5,13
<i>Guinea-Bissau</i>	1.002	22,80	0,65
<i>Kenya</i>	1.124	65,10	3,65
<i>Nepal</i>	1.036	24,50	1,55
<i>Rwanda</i>	1.036	43,60	2,10
<i>Sudán</i>	1.674	34,10	1,64

¹ Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (excepto la República de Corea). ² Los datos relativos a la enseñanza primaria y al número promedio de años de escolaridad se han obtenido de: Barro, Robert J. y Jong-Wha Lee (2000). International Data on Educational Attainment: Updates and Implications. CID Working Paper No. 42. Cuadros de datos: http://www.cid.harvard.edu/ciddata/barrolee/appendix_data_tables.xls (24 de noviembre de 2007). ³ Los datos relativos a la República de Corea se han obtenido de: <http://www.ckan.net/package/read/econ-gdp-historical> (24 de noviembre de 2007).

⁹ Los países destacados con negrita son los denominados «países que están acortando distancias». Los países que componen los grupos de comparación (en cursiva) fueron elegidos por sus niveles similares de PIB por habitante. El año se escogió en función del período en que cada país en proceso de acortamiento de distancias empezó a industrializarse, aplicar nuevas tecnologías, diversificar sus actividades económicas y crecer. Se observa la diferencia en materia de educación primaria y de promedio de años de escolarización entre cada país y su grupo de comparación.

Capítulo 6

Políticas en materia de competencias profesionales y factores mundiales de cambio: la tecnología, el comercio y el cambio climático

Empleabilidad es «la capacidad de las personas para [...] encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo». (*Recomendación núm. 195, párrafo 2, d*)).

357. Desde una perspectiva global, los cambios que ocurren en los lugares de trabajo y en los mercados laborales obedecen a fuerzas poderosas e interconectadas, como los acelerados avances tecnológicos (en especial, las tecnologías de la información y de la comunicación, TIC) y su difusión mundial, el incremento del comercio y de la inversión extranjera directa (IED), la intensificación de la competencia en los mercados internacionales y, más recientemente, el cambio climático y la necesidad imperiosa de lograr un mejor manejo de la energía y de los desechos. Todo lo anterior tiene la capacidad de desencadenar profundas transformaciones en los sistemas económicos que existen en todas las regiones del mundo (OIT, 2006a; OIT, 2007k).

358. En el capítulo 5 se examina la cuestión relativa al papel estratégico que desempeña el desarrollo de competencias para alcanzar objetivos nacionales de índole económica y social, sobre todo desde el punto de vista del cambio tecnológico, la diversificación y el desarrollo. En el presente capítulo se analiza el modo en que las políticas en materia de desarrollo de competencias también pueden contribuir a concebir respuestas eficaces para la gestión de los cambios de origen externo que inciden en la economía. Se toman como ejemplo tres factores mundiales de cambio de enorme actualidad: *la tecnología, el comercio y el cambio climático*. El doble objetivo consiste en poder aprovechar las oportunidades que se presentan para aumentar la productividad, el empleo y el desarrollo, al tiempo que se mitigan los costos que deben asumir los trabajadores y las empresas que se ven adversamente afectados por las transformaciones mundiales. Por lo tanto, en el presente capítulo se abordan los tres objetivos de la política de desarrollo de competencias tal y como se plantean en el capítulo 1: articular la demanda y la oferta de nuevas competencias, facilitar los ajustes y mitigar sus costos, y encauzar un proceso dinámico de desarrollo.

6.1. Creación de capacidades sociales para compensar el retraso en el terreno tecnológico

359. Habida cuenta de la gran influencia que las calificaciones y las competencias tecnológicas tienen sobre la innovación y la diversificación, es importante que el cambio tecnológico y el desarrollo de competencias se mantengan estrechamente ligados. El Programa Global de Empleo señala que una base sólida de calificaciones sirve para fomentar la productividad y el empleo, toda vez que ello permite a las empresas avanzar con más facilidad en la cadena de valor.

360. Aunque los países desarrollados empujan continuamente los límites del saber, los países en desarrollo buscan acortar las distancias (UNCTAD, 2007, página 6). *La imitación permite realizar inversiones en sectores no tradicionales y aplicar nuevas tecnologías en un amplio espectro de actividades económicas.* El paso hacia una estructura de producción más sofisticada y diversificada hará que la productividad, la competitividad en los mercados internacionales y los ingresos aumenten en el largo plazo.

361. *La fase actual del cambio tecnológico se caracteriza por las fuertes complementariedades que existen entre la tecnología y las competencias profesionales.* Lo anterior significa que las competencias y la tecnología deben mejorarse de manera simultánea para garantizar la sostenibilidad del crecimiento de la productividad y el desarrollo. Debido a diversos factores, el cambio tecnológico también se caracteriza por favorecer la mano de obra calificada:

- los trabajadores calificados tienen más predisposición hacia el aprendizaje y la puesta en práctica de nuevas tecnologías; incluso la simple adopción de tecnologías existentes exige que la fuerza de trabajo cuente con un nivel mínimo de educación general y de formación (Banco Mundial, 2003);
- la disponibilidad de trabajadores calificados induce a las empresas a desarrollar tecnologías que requieren un alto coeficiente de especialización (Acemoglu y Pischke, 2001); y
- en los niveles de tecnología superiores, se precisa de importantes competencias profesionales de orden técnico, científico y de gestión (Beaudry y Patrick, 2005).

362. El nivel que alcanza una población en materia de calificaciones y competencias, la calidad de la educación y de la formación, así como la estructura de las calificaciones, son factores importantes que determinan la capacidad de una sociedad para adquirir dominio de las tecnologías (Zachmann, 2008). Mientras que los países en desarrollo introducen mejoras en su base de competencias profesionales, el proceso de creación de capacidades sociales es sumamente irregular en otros países y regiones. En esta sección se describe la relación que existe entre los niveles y sistemas de educación y de formación en los distintos países y regiones, así como también el nivel y tipo de tecnologías que tales países captan y adoptan.

6.1.1. Una base sólida de competencias generales y competencias fundamentales

363. *En la primera fase del desarrollo tecnológico, es indispensable que la población alcance un nivel de instrucción mínimo.* La combinación de una educación básica de calidad y de salarios relativamente bajos ha ayudado a algunos países en desarrollo a

convertirse en destinos atractivos para realizar inversiones en aquellos sectores que demandan un alto coeficiente de mano de obra y una escasa calificación, como las industrias del vestido y el calzado.

364. No obstante, las manufacturas de la mayoría de los países del África Subsahariana tienden a concentrarse en la transformación básica de recursos naturales y la fabricación de bienes de consumo simples destinados a los mercados nacionales (UNCTAD, 2003). Por otra parte, en muchos de estos países, una proporción importante del empleo se encuentra en el pequeño comercio. El nivel de la educación básica formal es muy bajo y la tasa promedio de alfabetismo entre personas adultas (con edades de 15 años o más) es apenas del 61 por ciento (UNESCO, 2007). Tal como se señala en el capítulo 2, en la economía informal de muchos países africanos el método más corriente de adquisición de competencias, es decir, el aprendizaje laboral informal, no permite que los jóvenes aprendan las tecnologías más recientes. En la actualidad, varios países han fijado políticas destinadas a elevar el nivel del sistema de aprendizaje informal, incluidas mejoras en la enseñanza de competencias técnicas y de conocimientos teóricos (por ejemplo, Benin, Ghana, Malí, Senegal y Togo).

365. *Las competencias profesionales fundamentales, como las relativas a la prestación de servicios al cliente, las aptitudes sociales, las relaciones interpersonales y el conocimiento de idiomas, revisten suma importancia al momento de captar y adoptar nuevas TIC.* Las actividades que se llevan a cabo en la esfera de los servicios empresariales y del procesamiento de datos, tales como los centros de llamadas y los servicios administrativos, combinan el uso de tecnologías de alto nivel en materia de comunicaciones y del trabajo de personal semicalificado. El contenido tecnológico de dichas labores es relativamente bajo, pero se exige a los trabajadores el conocimiento de idiomas además de otras aptitudes sociales y de comunicación. Los países del Caribe Oriental han aprovechado la oportunidad que brindan los nuevos mercados de servicios para ascender en el primer peldaño de la economía del conocimiento, abriendo espacios para la ocupación de mano de obra de bajo costo y semicalificada en los servicios de procesamiento de datos para la exportación. La combinación de una excelente tecnología de telecomunicaciones y de trabajadores semicalificados y remunerados con salarios relativamente bajos en el campo de las tecnologías de la información atrajo a muchas empresas estadounidenses hacia los países insulares (PNUD, 2005, página 61).

366. Por lo tanto, contar con una base amplia de competencias fundamentales contribuye a que los países atraigan modalidades industriales poco avanzadas, al tiempo que asegura la capacidad de la fuerza de trabajo para recibir formación profesional. La combinación de competencias básicas generalizadas y de competencias fundamentales que promuevan un aprendizaje permanente actúa como motor para avanzar hacia actividades con mayor valor añadido.

6.1.2. Ambito, estructura y calidad de la educación secundaria

367. El ámbito y la calidad de la educación secundaria y de la formación desempeñan un papel importante en la creación de capacidades de orden social para lograr avances tecnológicos e industriales. Costa Rica, Irlanda y la República de Corea realizaron importantes inversiones en el campo de la educación secundaria, a fin de propiciar la industrialización. Cuando Irlanda ingresó a la Comunidad Económica Europea, en 1973, el Fondo Social Europeo le otorgó cuantiosas subvenciones que en gran parte se invirtieron en una reforma educativa que buscaba ofrecer educación generalizada en el nivel secundario. De manera constante y con los fondos economizados luego de la abolición del servicio militar en Costa Rica, dicho país invirtió en el área de la educación

y el desarrollo de calificaciones profesionales, lo que le ha permitido ofrecer desde 1948, educación gratuita, obligatoria y generalizada hasta el noveno grado (Monge Naranjo, 2008). Lo anterior contribuyó a atraer industrias altamente tecnificadas, por ejemplo, en el campo de la electrónica y de los programas informáticos (Te Velde, 2005; Shanahan y Hand, 2008).

368. Muchos países asiáticos ampliaron el ámbito de su educación secundaria entre 1960 y 2000, período durante el cual pasaron de niveles bajos a niveles superiores en cuanto a tecnología y diversificación. Por el contrario, muchos países latinoamericanos se centraron en fomentar la enseñanza superior, lo cual ha redundado en un elevado número promedio de años de escolaridad, sin que ello se haya traducido en una estructura educativa y de distribución de la educación que favorezca la creación de las aptitudes sociales amplias que se requieren para la actualización tecnológica. Por ejemplo, Malasia y Panamá tienen el mismo nivel de instrucción promedio, es decir, 7,9 años de escolaridad, pero en Malasia el 43 por ciento de la población mayor de 15 años tiene algún tipo de escolaridad secundaria, en contraste con sólo el 29 por ciento en Panamá. Garrett (2004, página 13) concluye que el bajo rendimiento relativo de la educación secundaria ha impedido que muchos de los países latinoamericanos puedan acceder a tecnologías más sofisticadas y adoptarlas.

369. Las competencias en el área de las matemáticas y las ciencias también se han identificado como un elemento importante para avanzar hacia la economía del conocimiento. Ampliar la base de los conocimientos científicos básicos parece tener una mayor repercusión económica que crear pequeños segmentos en los que científicos altamente capacitados realicen labores en el campo de la investigación y el desarrollo (Banco Mundial, 2003).

6.1.3. Competencias técnicas, profesionales y de investigación y desarrollo

370. La enseñanza y formación técnica y profesional en los niveles secundario y superior revisten suma importancia para la adopción de tecnologías más complejas y sofisticadas. La evolución a partir de categorías de tecnología básica y media hacia tecnologías superiores exige la realización de importantes inversiones en el campo de las calificaciones profesionales y técnicas, así como en las asignaturas de carácter técnico que se ofrecen en la enseñanza superior. Durante la etapa inicial de industrialización de la República de Corea y de Singapur, la formación y la capacitación profesional de nivel secundario desempeñaron un papel crucial en la reorientación de sus economías para pasar de tecnologías básicas con un alto coeficiente de mano de obra, a tecnologías más adelantadas (véase el recuadro 6.1).

Recuadro 6.1
Formación y capacitación profesionales
en la República de Corea y Singapur

En la República de Corea, la formación y la capacitación profesional desempeñaron un papel crucial en la reorientación de la economía a partir de industrias manufactureras básicas con un alto coeficiente de mano de obra no calificada y semicalificada, hacia tecnologías más adelantadas e industrias pesadas en el sector manufacturero y químico. Como consecuencia de un vasto plan de desarrollo económico en el decenio de 1960, el Gobierno incluyó en la enseñanza básica a los primeros niveles de la enseñanza media, cimentó la formación profesional en el nivel secundario a través de establecimientos de enseñanza secundaria profesional, y creó centros universitarios básicos con ciclos de dos años con el objeto de ampliar la enseñanza técnica en el nivel superior. Por otra parte, el Gobierno previó que se produciría una falta de calificaciones y puso en marcha, con el auspicio del Ministerio del Trabajo, un sistema público de capacitación no formal destinado a aumentar la oferta de artesanos y operarios calificados. La promoción a gran escala de la industria pesada y de la industria química que tuvo lugar en la década de 1970 se vio complementada por un incremento en la formación profesional, tanto formal como no formal, y por la importancia que se atribuyó a los centros universitarios básicos especializados en el campo de las ciencias y la ingeniería. Además, en 1974 se promulgó una ley de medidas especiales para la formación profesional, en virtud de la cual las empresas que tenían más de 500 trabajadores se vieron obligadas a ofrecer formación al 15 por ciento de su personal.

En Singapur, la enseñanza y la formación profesional fueron igualmente importantes durante la etapa de la industrialización. Los esfuerzos que realizó Singapur a mediados del decenio de 1970 por avanzar hacia sectores de mayor valor añadido incluyeron la adición de una rama profesional a la educación secundaria, la fundación de institutos técnicos bilaterales creados conjuntamente con Francia, Alemania y Japón, y la constitución de un fondo de fomento de la capacitación técnica que se utilizó inicialmente para financiar la introducción de mejoras en cuanto a la capacitación profesional de los trabajadores y la capacidad de los empleadores para impartir formación. Por intermedio de la Junta de Formación Profesional e Industrial (JFPI), fundada en 1970, Singapur también creó una serie de programas para elevar el nivel de la capacitación profesional de aquellas personas quienes ya formaban parte de la fuerza de trabajo. El objetivo global era proporcionar apoyo en el mejoramiento y diversificación de la base industrial de la economía y cerciorarse que el movimiento orientado hacia formas de producción con mayor valor añadido no se detuviera por razón de deficiencias en la educación y en la formación de la fuerza de trabajo.

Fuente: Osman Gani, 2004; Powell, 2007; Cheon, 2008.

371. La exitosa expansión que Costa Rica, India, Irlanda e Israel alcanzaron en la industria mundial de los programas informáticos y de la tecnología de la información (TI) se puede explicar en gran medida por la posibilidad de acceder a una nutrida oferta de calificaciones y de competencias en el campo de la TI, y en especial, debido a la abundante oferta de personas licenciadas en disciplinas relativas a la ingeniería y la tecnología (Arora y Gambardella, 2004). En consecuencia, estos países estaban adecuadamente preparados y pudieron aprovechar las oportunidades que se presentaron en el plano mundial. Costa Rica e Irlanda pudieron centrar sus objetivos en las empresas multinacionales, por medio de sus organismos de promoción de las inversiones, y capacitar rápidamente a los trabajadores para que adquirieran las competencias profesionales que se requerían en cuanto a las TIC, para atraer inversión extranjera directa. Asimismo, sobre todo en Irlanda e Israel, la afluencia de migrantes calificados (así como de emigrantes nacionales de regreso al país) añadió recursos humanos a la oferta disponible de profesionales en TIC.

372. Hoy por hoy, China, India y la República de Corea son los tres países que se destacan desde el punto de vista del total de alumnos inscritos en programas técnicos de nivel superior. En efecto, ya en 1995 éstos representaban el 44 por ciento de la matrícula en programas técnicos del mundo en desarrollo (UNCTAD, 2003). La República de Corea tiene el porcentaje más elevado del mundo en lo que se refiere a población matriculada en ingeniería y otras disciplinas técnicas. Esta sólida base de calificaciones en el nivel técnico superior se ha forjado con el objeto de preparar el avance hacia una economía del conocimiento.

373. Las competencias profesionales en materia de investigación y desarrollo (I+D) cobran aún más importancia, puesto que los países adoptan y asimilan tecnologías que alcanzan una complejidad nunca antes vista. Los sectores que exigen un alto coeficiente de conocimientos son los más dinámicos en cuanto a su «capacidad para adquirir conocimientos». A medida que las tecnologías se hacen más complejas, aumenta la importancia de la I+D en lo que atañe al seguimiento, la asimilación y la adaptación de tecnologías, a la reducción de los costos de transferencia y a la obtención de tecnologías a las que no es fácil acceder al estar sujetas a licencia. La República de Corea y Singapur han realizado grandes inversiones para el fomento de capacidades de I+D con el objeto de prepararse para participar en la economía del conocimiento; por su parte, Irlanda empezó recientemente a centrarse en la I+D con miras a avanzar hacia sectores con mayor valor añadido. Como porcentaje del PIB, la investigación y desarrollo en China pasó de cerca de 0,7 por ciento en 1997 al 1,1 por ciento en 2002 (ONUDI, 2005, página 63). Lo anterior refleja la estrategia china de diversificación del sector manufacturero hacia tecnologías de categoría intermedia y, al mismo tiempo, de actualizar sus capacidades en cuanto a las tecnologías de punta que existen en algunos sectores, a la vez que evoluciona hacia la economía del conocimiento.

374. Al interior de los países, el cambio tecnológico puede tener diferentes repercusiones sobre los hombres y las mujeres. La segmentación ocupacional en función de consideraciones de género puede perpetuar una brecha digital o tecnológica. La polarización de las competencias profesionales, entre una minoría de trabajadores especializados que cuentan con calificaciones especiales en el ámbito de la tecnología y la gran mayoría de los trabajadores móviles y ocasionales, que cuentan con pocas calificaciones tecnológicas y que reciben una formación más limitada, puede impedir que las mujeres se preparen para ocupar puestos de trabajo en sectores y ocupaciones nuevos. Con frecuencia, el cambio tecnológico se traduce en relaciones de plantilla que afectan a la mano de obra menos calificada. Si las mujeres están concentradas en puestos de trabajo que requieren un menor nivel de calificación, entonces su posición es relativamente más vulnerable que aquella de los hombres frente a las repercusiones cualitativas y cuantitativas del cambio tecnológico (Biasiato, 2007). Por otra parte, una separación completa por consideraciones de género ya no es posible en algunas de las nuevas áreas tecnológicas. Así, las mujeres que comienzan a trabajar en tales áreas gozan de cierta ventaja, puesto que no se verán obligadas a vencer el prejuicio de que están entrometiéndose en lo que tradicionalmente se ha considerado como un «trabajo de hombres».

6.2. Maximizar los beneficios y minimizar los costos del comercio y la inversión

375. La OIT y otras organizaciones internacionales están prestando cada vez más atención a la interrelación entre el comercio, la inversión extranjera, el empleo y el desarrollo. Por ejemplo, en 2006, la OIT emprendió un estudio conjunto con la

Organización Mundial del Comercio sobre comercio y empleo (OIT/OMC, 2007). La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004, párrafo 275) señaló que: «Todos los países que se han beneficiado de la globalización han invertido significativamente en sus sistemas educativos y de capacitación.»

6.2.1. Competencias profesionales y tecnología para la competitividad

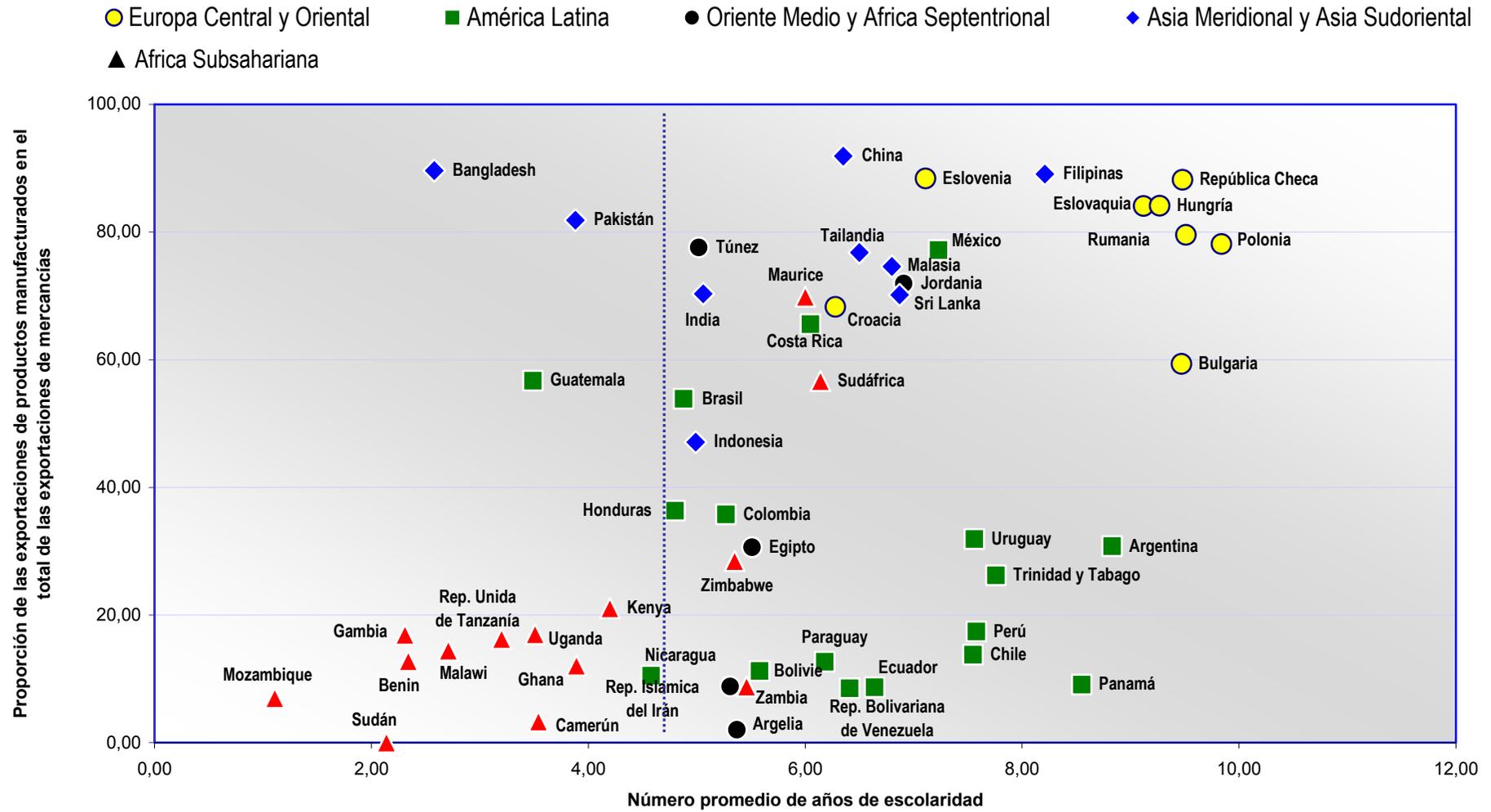
376. Los beneficios que se derivan del comercio no son tan sólo un efecto residual de la apertura comercial. Muchos países hacen frente a considerables limitaciones de oferta y, por tanto, procuran desarrollar capacidades sociales que les permitan beneficiarse del comercio y aprovechar las ventajas de orden mundial con miras a generar y mantener un proceso dinámico de desarrollo. Por medio de este dinámico proceso, los países pueden desarrollar nuevas ventajas comparativas. Al mismo tiempo, pueden fortalecer sus capacidades productivas, su capacidad de respuesta ante la apertura comercial y su habilidad para afrontar el cambio. Si cuentan con sólidas capacidades sociales, las economías pueden aprovechar las oportunidades que surgen en los mercados internacionales y, de ese modo, beneficiarse del comercio. Las capacidades sociales, el desarrollo tecnológico y la diversificación hacia actividades en sectores no tradicionales contribuyen a preparar a las economías para sacar provecho de las oportunidades y del potencial que el comercio ofrece.

377. En el gráfico 6.1 se agrupa a los países en función de los resultados obtenidos en materia de educación y de sus exportaciones de productos manufacturados. En Africa, los costos laborales por hora son los más bajos de todo el mundo, pero igual ocurre con sus indicadores de educación promedio: la gran mayoría de los países africanos no se han beneficiado del crecimiento experimentado en la exportación de productos manufacturados a nivel mundial, ni tampoco de la diversificación de los lugares de producción. Estos países aparecen agrupados en el área inferior izquierda del gráfico.

378. En el gráfico se muestra que existe una correlación particularmente notable entre las exportaciones de productos manufacturados y los niveles de educación (medidos por el número promedio de años de escolaridad de las personas con más de 15 años de edad) en los países de Asia y de Europa Central y Oriental. Lo anterior indica que, en la medida en que estos países inviertan en educación y formación, estarán en capacidad de desarrollar calificaciones profesionales que les permitan diversificar los esquemas de exportación y aumentar su competitividad en los mercados internacionales.

379. Ahora bien, en el grupo de los países latinoamericanos, la proporción de las exportaciones de productos manufacturados suele ser reducida, independientemente del número promedio de años de escolaridad. Esta falta de correspondencia permite concluir que, en la mayoría de los países latinoamericanos, el fomento de la educación y de las competencias profesionales no basta para generar las capacidades de orden social requeridas para diversificar sus exportaciones y para ser competitivos en el plano internacional.

Gráfico 6.1. Educación y exportaciones de productos manufacturados



Fuente: Banco Mundial, 2007; Barro y Lee, 2000.

6.2.2. Mejorar la capacidad de ajuste

380. Las medidas adoptadas en diferentes esferas conexas están cobrando una importancia cada vez mayor para el desarrollo de las competencias y capacidades que se necesitan para aprovechar las oportunidades relacionadas con el comercio y para ajustarse a los cambios que de allí se derivan. Tres de esas esferas son: la asistencia externa, la protección social y el diálogo social.

381. *i) Asistencia externa:* Se ha comprobado que el acceso a los mercados mundiales no constituye en sí mismo un estímulo para la realización de inversiones destinadas a crear nuevas capacidades de oferta en los países menos desarrollados (Stiglitz y Charlton, 2006). Muchos países carecen de los recursos necesarios para invertir en el desarrollo del capital humano, los conocimientos, la información, las instituciones y la infraestructura que se requieren para eliminar los obstáculos internos al comercio. La reciente iniciativa denominada *Ayuda para el Comercio* fue concebida para proporcionar más ayuda a los países menos desarrollados con el objeto de fortalecer sus capacidades comerciales y de mejorar su *preparación para el comercio* (OCDE/OMC, 2006; 2007).

382. En julio de 2006, el Equipo de Trabajo de la OMC precisó el ámbito de la Ayuda para el Comercio, que comprende:

- *políticas y reglamentos comerciales*, incluida la formación de funcionarios de los servicios comerciales, y el apoyo institucional y técnico para facilitar la aplicación de acuerdos comerciales y adaptar y cumplir las normas;
- *fomento del comercio*, incluida la promoción de las inversiones, los servicios de información y la formación para desarrollar capacidades institucionales y empresariales, crear servicios de ayuda a las empresas y fomentar la creación de redes de los sectores público y privado, comercio electrónico y análisis del mercado;
- *creación de capacidad productiva*, centrada en el sector privado y en el desarrollo de las PYME; comúnmente, los programas de formación en este campo están dirigidos a las instituciones o empresas de apoyo al comercio;
- *infraestructura relacionada con el comercio*; y
- *ajuste relacionado con el comercio*.

383. A nivel conceptual, hasta el momento la iniciativa de la Ayuda para el Comercio ha hecho hincapié en la infraestructura física y en la supresión de las limitaciones de la oferta, mientras que se ha dado una importancia relativamente menor al desarrollo de las capacidades sociales requeridas para sacar provecho de los beneficios del comercio. Por consiguiente, sería de gran utilidad que, de una parte, se prestara la atención debida a la coordinación de las políticas educativas y de desarrollo de calificaciones profesionales, y de otra parte, a las políticas sobre tecnología e innovación. En especial, es necesario tener en cuenta el papel que desempeña la creación y el mejoramiento de la capacidad tecnológica y sus efectos *en la competitividad de las exportaciones y la reducción de la pobreza*¹.

384. *ii) Protección social:* Las políticas comerciales dan lugar a variaciones en el desglose del empleo por perfiles ocupacionales. Si bien los sectores cuya producción

¹ En el documento titulado *Los Países Menos Adelantados*, Informe de 2007 (UNCTAD, 2007, pág. 211) se reconoce claramente «la importancia de la infraestructura física, pero se pasa por alto la del desarrollo de las capacidades tecnológicas, lo que es una grave omisión que se debe corregir».

385. En un estudio reciente de la OCDE (2005) se sostiene que los trabajadores desplazados por razón de la apertura comercial se ven más perjudicados que los trabajadores que pierden su empleo por razones ligadas a cambios de orden tecnológico o estructural o luego de una desaceleración macroeconómica. Esos trabajadores son más propensos a sufrir períodos de desempleo prolongados y mayores pérdidas salariales cuando vuelven a encontrar empleo. Entre los trabajadores ocupados en sectores en decadencia, la tendencia es que su edad sea avanzada, que cuenten con menor escolaridad y que sus competencias laborales sean específicas y relevantes sólo para el sector en el que se desempeñan. Si su reintegro al mismo sector no fuere posible, lo que ocurre con frecuencia, sus competencias técnicas y profesionales, además de las capacidades de utilidad específica para ese sector, pierden valor en el mercado del trabajo.

386. Ahora bien, la adopción de medidas específicas en materia de seguridad social y formación para los casos de pérdida de empleo por razones relacionadas con el comercio es difícil, aún en los países desarrollados, tal como se desprende de la experiencia del Programa de Asistencia para el Ajuste al Comercio en los Estados Unidos y de otras medidas similares adoptadas en otros países desarrollados. Lo anterior suele ser aún más cierto en los países en desarrollo. Los esquemas generales y permanentes de seguridad social, aunados con políticas activas en cuanto al mercado del trabajo, pueden tener un mejor efecto que los mecanismos temporales o de orientación más específica (Kletzer y Rosen, 2005). Además, el aprendizaje a lo largo de la vida constituye una forma de seguro de desempleo, toda vez que facilita la transición hacia nuevos empleos, ocupaciones o sectores de actividad en caso de pérdida del empleo.

387. *iii) Diálogo social:* La liberalización del comercio conlleva cambios estructurales y un incremento de la competencia en los mercados nacionales e internacionales. *Se ha comprobado que el diálogo social es un instrumento eficaz para conciliar diferencias acerca de cómo maximizar los beneficios y minimizar los costos de una mayor participación en los mercados mundiales.* Los trabajadores procuran hallar una fuente de seguridad y promoción por medio de la formación. Las empresas aspiran a reforzar la flexibilidad y su adaptabilidad a unos mercados (internacionales) cada vez más dinámicos y competitivos. Por su parte, los gobiernos aspiran a elevar la competitividad internacional, el desarrollo tecnológico, el desarrollo regional, la equidad y la integración social (Schömann y otros, 2006). La existencia de objetivos tan diversos ejerce una enorme presión sobre los sistemas de formación durante los procesos de cambio, reforma y ajuste (Heyes, 2007; Nübler, 2008b).

388. En Alemania, por ejemplo, fue necesario conciliar el interés de las empresas en modernizarse, como respuesta a las transformaciones globales, y el interés de los trabajadores por recibir formación como una forma de protección al empleo. Se negociaron acuerdos a nivel de empresa entre los empleadores y los comités de empresa para introducir el trabajo en equipo como una nueva modalidad de organización del trabajo y para proporcionar preparación sistemática a la fuerza de trabajo mediante la

formación. Lo anterior condujo a un aumento de productividad en las empresas. Los trabajadores negociaron su derecho a recibir formación continua para asegurar su empleabilidad en la empresa y en los mercados externos del trabajo. (Nübler, 2008b). Algo similar ocurrió en Austria donde el diálogo social contribuyó al manejo del proceso de ajuste estructural en la industria siderúrgica, mediante la creación de una fundación que facilitó soluciones conjuntas sobre reconversión profesional y protección social. Se atendieron los intereses de las empresas y de la economía al preservar y mejorar los recursos humanos locales para dar así cabida a los nuevos sectores y para ajustarlos a las nuevas tecnologías. Otros ejemplos también dan prueba de la eficacia del diálogo social cuando tiene lugar durante períodos prolongados de transformación de las tecnologías y de los mercados (véase el recuadro 6.2, sobre Singapur), así como en los planos internacional y nacional o en el nivel sectorial (véase el recuadro 6.3, sobre el sector del comercio minorista).

Recuadro 6.2 Empleabilidad y ajuste del mercado del trabajo en Singapur

En Singapur, el Organismo de Desarrollo de la Mano de Obra (WDA) es la autoridad central encargada de coordinar todas las cuestiones relativas al capital humano. Dicho organismo promueve la empleabilidad de los trabajadores por medio de la formación polivalente y la reconversión profesional. En el largo plazo, el objetivo es brindar asistencia a los trabajadores para que preserven su empleo y mantengan competencias profesionales actualizadas y, de otra parte, colaborar con los empleadores para que fortalezcan las prácticas en materia de recursos humanos en el marco de un sistema de fomento del aprendizaje a lo largo de la vida. Los programas de formación están dirigidos tanto a los trabajadores jóvenes como a los trabajadores de edad avanzada, y buscan atender las necesidades de la población trabajadora a través del Programa de Formación Cooperativa para Adultos (ACTS) y de la Iniciativa de Formación para Trabajadores de Edad Avanzada (TIME). La Iniciativa de Capacitación Laboral Modular (MOST) brinda cursos para la reconversión y el perfeccionamiento profesionales a través de un programa didáctico de tiempo parcial que se realiza durante el día, las tardes y los fines de semana.

Por otro lado, el WDA brinda a los trabajadores la oportunidad de obtener la certificación de las calificaciones profesionales y técnicas adquiridas fuera del sistema escolar formal. Lo anterior contribuye al reconocimiento de sus calificaciones, a la portabilidad de las mismas y a su empleabilidad. El programa de readaptación profesional para una fuerza de trabajo adaptada a la nueva economía (ReNEW) ofrece un programa de vía rápida (cursos intensivos) que permite a los trabajadores obtener la certificación de sus calificaciones en un plazo breve. Las instituciones privadas, como el Instituto de Gestión Empresarial de Singapur (SIM), la Asociación de Singapur para la Formación y el Desarrollo (STADA) y el Instituto para los Recursos Humanos de Singapur (SHRI), también ofrecen cursos que permiten a los trabajadores obtener títulos de actualización de sus calificaciones.

Los sindicatos contribuyen a la educación y formación de sus afiliados por medio del Programa de Recapitación Profesional (SRP), que se estableció inicialmente en el sector manufacturero y que posteriormente se amplió para brindar apoyo en la reconversión profesional de trabajadores del sector de los servicios. De otra parte, el Congreso Nacional de Sindicatos constituyó un fondo para la educación y la formación (N-ETF) con el objeto de dar apoyo a cerca de 40 cursos sobre tecnologías de la información y competencias administrativas. Las empresas apoyan el mejoramiento de la mano de obra por medio de un aporte para el mejoramiento de las competencias, equivalente al 1 por ciento de la masa salarial bruta, y pueden solicitar al Fondo para el Desarrollo de las Competencias (SDF) el reembolso de la mayor parte de los costos de formación.

Fuente: Legget, 2007; Osman-Gani, 2004; Wong, 2001.

Recuadro 6.3

Adecuación de las competencias de los trabajadores del comercio minorista a las nuevas necesidades tecnológicas

Las empresas más sólidas y competitivas del sector minorista abordaron con la debida antelación la adopción de nuevas tecnologías. La tecnología de identificación por radiofrecuencia (RFID, por su sigla en inglés) promete revolucionar las operaciones de la cadena de suministros y de los establecimientos de comercio minorista. La RFID no requiere línea de visión y permite una serialización única, propiedades que mejoran enormemente el control de las operaciones. En el marco de una reunión tripartita de la OIT que se celebró en 2006 (Reunión tripartita sobre las consecuencias sociales y laborales de una mayor utilización de las tecnologías avanzadas destinadas a minoristas, Ginebra, 18-20 de septiembre de 2006) se llegó a la conclusión que estas tecnologías incrementan la productividad, mejoran la calidad de los servicios al consumidor, permiten que el comercio minorista sea más competitivo y brindan buenas oportunidades de empleo y de carrera para trabajadores con diferentes niveles de educación, formación y cualificaciones.

Sin embargo, al facilitar la mayor difusión y alcance de la automatización de funciones con un bajo coeficiente de calificaciones, se espera que las tecnologías de RFID desplacen una parte considerable de la fuerza de trabajo actualmente ocupada en el sector. Muchos de estos trabajadores pueden considerar difícil el cambio y la adaptación a las nuevas funciones, si no actualizan sus calificaciones profesionales. La OIT convocará a un foro mundial (noviembre de 2008) con el objeto de analizar la forma en que el diálogo social debería acompañar el cambio tecnológico, incluida la comprensión de sus repercusiones sobre el empleo y la forma de minimizar la pérdida de puestos de trabajo y de maximizar los planes destinados a que las calificaciones profesionales y la formación contribuyan a la empleabilidad y a mejorar la productividad y competitividad de las empresas.

Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/tmart06>.

6.2.3. Papel de las empresas multinacionales en el desarrollo de competencias y en la transferencia de tecnología

389. Es común que las empresas multinacionales (EMN) estén a la vanguardia en el uso de nuevas tecnologías. También es frecuente que requieran de un mayor coeficiente de capital y de competencias profesionales que las firmas locales, y que exijan de sus trabajadores una mayor calificación en temas tecnológicos, como sería el caso de los ingenieros (Lall, 2000). Muchos países en desarrollo ofrecen ventajas para atraer inversiones extranjeras directas y empresas multinacionales, con miras a vincular el sistema nacional de conocimientos con el sistema mundial de conocimientos, para mejorar las calificaciones tácitas y para generar efectos tecnológicos secundarios. En todo caso, este aprendizaje no es automático y los beneficios indirectos que se derivan de la actividad de las EMN han sido mucho más modestos en los países menos desarrollados y menos adelantados (UNCTAD, 2007). El debate sobre el tema continúa abierto; sin duda, hace falta una investigación empírica más profunda para entender cuál podría ser la mejor contribución de las EMN a la creación de capacidades de orden social. La *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (OIT, 2006d, página 4) ofrece orientación sobre la materia a las EMN, a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores (véase el recuadro 6.4).

Recuadro 6.4

**Orientación relativa a la formación contenida
en la *Declaración tripartita de principios sobre
las empresas multinacionales y la política social***

«Los gobiernos, en cooperación con todas las partes interesadas, deberían elaborar políticas nacionales en materia de orientación y formación profesionales ... Este es el marco dentro del cual las empresas multinacionales deberían aplicar sus políticas de formación profesional.»

«... las empresas multinacionales deberían asegurarse de que se proporciona una formación apropiada a sus trabajadores de todos los niveles ... habida cuenta de las necesidades de la empresa, así como de la política de desarrollo del país de acogida. [...] Esta labor debería efectuarse, siempre que sea apropiado, en cooperación con las autoridades del país, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones competentes de carácter local, nacional o internacional.»

«Las empresas multinacionales que operen en los países en vías de desarrollo deberían participar, junto con las empresas nacionales, en programas ... que cuenten con el apoyo de los gobiernos de los países de acogida y con el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores ... [estos programas deberían tener] por objeto fomentar la formación y desarrollo de las calificaciones profesionales y proporcionar orientación profesional y serían administrados conjuntamente por las partes que presten su apoyo a los mismos. Siempre que sea practicable, las empresas multinacionales deberían proporcionar los servicios de un personal calificado para prestar ayuda a los programas de formación profesional organizados por los gobiernos...»

«Las empresas multinacionales, en cooperación con los gobiernos... deberían ofrecer oportunidades en el conjunto de la empresa para ampliar la experiencia del personal directivo local en campos apropiados, como por ejemplo, las relaciones de trabajo.»

390. El análisis empírico sugiere que las estrategias encaminadas a incorporar políticas de inversión extranjera directa en los esquemas de crecimiento y desarrollo basados en las exportaciones han conducido a mejores resultados que los enfoques orientados hacia la sustitución de importaciones; lo anterior se debe en parte a los mayores incentivos que reciben las EMN por la transferencia de competencias profesionales y de tecnologías actualizadas al país de acogida. Para estar en capacidad de competir en los mercados internacionales, las empresas orientadas hacia la exportación se ven obligadas a utilizar las tecnologías, procedimientos de control de calidad y técnicas de gestión más recientes (Moran y Wallenberg, 2007). Las EMN también se sienten motivadas para invertir en la capacitación de sus profesionales y directores a nivel local. Lo anterior propicia la transferencia horizontal de competencias profesionales y de tecnología entre las empresas multinacionales y sus filiales. Cuando los productores nacionales forman parte de redes y cadenas de valor mundiales, las EMN necesitan mantener las redes de abastecimiento y de proveedores locales en la frontera competitiva (cuestión analizada en el capítulo 3). Por lo tanto, las EMN tienen incentivos para proporcionar formación profesional, en el trabajo y fuera de él, a los proveedores, los subcontratistas y los clientes, y para invertir en educación superior, en estrecha colaboración con las universidades y los centros de investigación y desarrollo, así como mediante el establecimiento de sus propios centros de formación.

391. Las políticas gubernamentales y las instituciones desempeñan un papel de suma importancia en lo que atañe a promover la propagación de las calificaciones y conocimientos a partir de las empresas multinacionales hacia la economía local, puesto que con ello se atraen IED con mayor valor añadido y empresas

multinacionales que utilizan un alto componente de tecnología y de competencias, y se permite que la economía nacional aprenda de las EMN. Las empresas mixtas y las redes de empresas pueden contribuir a que dentro de los conglomerados locales o a lo largo de las cadenas de valor mundiales se establezca una relación de cooperación entre las empresas multinacionales y la economía nacional, para favorecer el flujo de conocimientos y de competencias. Las empresas tienen la capacidad de canalizar eficazmente la propagación tecnológica y la formación, por medio de las citadas redes de aprendizaje e innovación (Zachmann, 2008).

392. Al estudiar algunas de las grandes economías, como China, la India y la República de Corea, se ha comprobado que las empresas mixtas constituidas por firmas nacionales e internacionales, dentro de un esquema coherente de desarrollo orientado hacia la exportación y hacia la recuperación de su retraso tecnológico, han sido provechosas para fomentar el aprendizaje en las industrias. Inicialmente estos países atrajeron a EMN de determinados sectores, ofreciéndoles acceso a los mercados nacionales. Estos países se mostraron favorables a la creación de empresas mixtas, con el fin de fomentar el aprendizaje y la transferencia de tecnología. Como consecuencia de lo anterior, pudieron desarrollar importantes capacidades tecnológicas y de inversión, y diversificar su estructura productiva y exportadora. La industria del automóvil de estos tres países es un ejemplo interesante del fomento de los procesos de aprendizaje entre las empresas y en todo el sector, por medio de redes que comprendían compañías internacionales de la industria automotriz, ensambladoras locales y proveedores locales (véase el recuadro 6.5).

Recuadro 6.5

Redes de aprendizaje en la industria china e india del automóvil

China e India exportan una amplia gama de productos altamente tecnificados, más allá de lo que podría esperarse si se consideran sus niveles de ingreso por habitante. Sus perfiles de exportación presentan un sesgo hacia productos de alta productividad. Las redes de aprendizaje han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de esta capacidad exportadora y productiva.

India liberalizó la industria del automóvil en el decenio de 1990. Las empresas nacionales dedicadas al ensamblaje de automóviles, como, por ejemplo, Maruti Udyog Ltd. (MUL) (empresa mixta del Gobierno de la India y Suzuki Motors Corp. Japón) o la empresa privada Tatra Engineering and Locomotive Co. Ltd. (TELCO), importante empresa nacional del sector ensamblador de automóviles, se vieron obligadas a cumplir dos conjuntos de normas:

- ❑ las normas de calidad internacional fijadas por los fabricantes de automóviles mundiales implantados en la India, y
- ❑ las normas sobre elevado contenido nacional, fijadas por las reglamentaciones nacionales.

La industria india del automóvil tiende a depender de un gran número de empresas proveedoras menores; en consecuencia, dar cumplimiento a las normas de calidad internacional fue todo un reto. Como respuesta, las empresas ensambladoras TELCO y MUL establecieron vínculos estrechos con sus proveedores y gracias a esos vínculos mejoraron la base de competencias de sus proveedores, al transformar la cadena de suministros en una cadena de aprendizaje cimentada en la relación de cooperación recíproca entre las ensambladoras y los proveedores. La red ha dado origen a un proceso de aprendizaje que abarca todo el sector, así como al desarrollo de capacidades tecnológicas, productivas y de red que han beneficiado a toda la industria.

Desde la segunda mitad del decenio de 1990, los inversores extranjeros han desempeñado un papel predominante en China respecto del fortalecimiento de las capacidades sociales. «... si China ha acogido ampliamente a las empresas extranjeras, lo ha hecho con el objeto de fomentar las capacidades nacionales» (Rodrik, 2006, páginas 7 y 18). Los inversores extranjeros tuvieron que constituir empresas mixtas con las firmas nacionales, para así garantizar la transferencia de tecnología. La sólida base nacional de productores contribuyó a la creación de cadenas nacionales de suministro. El sector de partes para automóviles ha sido objeto de fomento y promoción como resultado de los requisitos fijados en materia de contenido nacional, que obligaron a las empresas a colaborar estrechamente con los proveedores locales para asegurar una calidad óptima. Las empresas extranjeras transfirieron importantes conocimientos y competencias profesionales a las empresas nacionales, y los proveedores nacionales de primera categoría han alcanzado niveles cercanos a las prácticas óptimas internacionales.

Fuente: Okada, 2004; Rao, 2004; Rodrik, 2006, páginas 7 y 18.

393. En Africa, la inversión extranjera está destinada principalmente a la explotación de los recursos naturales, lo cual genera pocos efectos de propagación. Por ejemplo, las inversiones en el sector de la minería tienen un escaso arraigo en las economías nacionales, puesto que su índice de eslabonamiento hacia delante y hacia atrás en las economías receptoras es reducido. La UNCTAD ha llegado a la conclusión de que las políticas nacionales no han permitido aún encontrar mecanismos para multiplicar el impacto del aumento de la inversión extranjera directa, en la perspectiva de crear capacidades tecnológicas nacionales o de desarrollar las empresas nacionales (UNCTAD, 2007, páginas 47 a 48).

6.3. Cambio climático

394. *El cambio climático es uno de los principales motores del cambio, junto con la tecnología y el comercio.* El desarrollo sostenible y la integración de las prácticas sobre protección medioambiental con los objetivos de desarrollo económico y social han sido por mucho tiempo una cuestión de suma importancia en la agenda política nacional e internacional. La sostenibilidad medioambiental es parte integrante del objetivo de la OIT en materia de empresas sostenibles.

395. Dentro de la agenda sobre desarrollo sostenible, el cambio climático es en la actualidad la cuestión de mayor urgencia. Tanto el nivel y estructura del empleo como las necesidades en materia de competencias profesionales en muchos lugares del mundo se verán afectados por el impacto directo del calentamiento del planeta (la agricultura, la pesca, el turismo y la minería, en particular) y por las políticas que se adopten para abordar la cuestión del cambio climático y sus efectos en los ámbitos comunitario, nacional e internacional (Instituto de Recursos Mundiales y otros, 2005).

396. El conocimiento y la sensibilización acerca de las consecuencias que el cambio climático y las políticas relacionadas generan sobre el empleo y las competencias profesionales siguen siendo escasos (Kuhndt & Machiba, 2007). Lo anterior explica en parte por qué «es inusual que las decisiones sobre políticas climáticas se evalúen desde la perspectiva del empleo» (CES, 2007, página 182). El Director General de la OIT, en su memoria a la Conferencia Internacional de Trabajo de 2007 (OIT, 2007k) hizo hincapié en la necesidad de emprender un esfuerzo importante en materia de investigaciones y de políticas para determinar el alcance y la naturaleza de la transformación del empleo que acompañará el cambio hacia modelos más sostenibles de producción y consumo.

397. Las enseñanzas aprendidas de las anteriores experiencias de transición indican que estos procesos deben manejarse de manera proactiva y que deben adoptarse medidas para facilitar el ajuste de los mercados del trabajo, con miras a maximizar las oportunidades de nuevos empleos y a contrarrestar las posibles pérdidas de puestos de trabajo. El desarrollo de competencias desempeñará un importante papel en este proceso (OIT, 2007k).

398. El desarrollo de competencias es pertinente tanto para las políticas de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo:

- *las políticas de adaptación* pretenden reducir las repercusiones negativas del calentamiento del planeta;
- *las políticas de mitigación* pretenden reducir el calentamiento global disminuyendo las emisiones de gases de efecto invernadero y fomentando una economía de bajos niveles de emisión de carbono.

6.3.1. Competencias profesionales que incrementan la capacidad de los más vulnerables para adaptarse al cambio climático

399. Las medidas para mejorar la capacidad de adaptación al cambio climático deben estar destinadas a los grupos sociales y a las regiones geográficas más vulnerables. Las poblaciones de escasos recursos en los países en desarrollo, que frecuentemente están dedicadas a la agricultura en regiones tropicales, semiáridas o áridas, y los pobladores en zonas de baja altitud tienden a ser los más gravemente afectados, puesto que su actividad económica y su localización los hace más sensibles a las cuestiones climáticas (Abramovitz y otros, 2002).

400. Una necesidad fundamental es que los países en desarrollo puedan observar las tendencias climáticas y su impacto sobre las actividades productivas locales. Por ejemplo, la Comisión de Meteorología Agrícola de la Organización Meteorológica Mundial contribuye a fortalecer el perfil ocupacional y las competencias en materia de meteorología agrícola en los países en desarrollo, por medio de servicios de formación y asesoramiento destinados a las colectividades agrícolas. Estas competencias tienen una alta demanda cuando las cambiantes condiciones climáticas obligan a fijar medidas de ajuste respecto de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales (Walker, 2005).

401. Por lo tanto, es necesario incrementar el conocimiento de las nuevas tecnologías en las colectividades agrícolas, además de los conocimientos sobre selección y diversificación de cultivos y las competencias para aplicar dichos conocimientos (Stern, 2007; IPCC, 2007a). La noción de *diversificación de las variedades de cultivo* se ha introducido en muchos países de África y en Brasil, con miras a ampliar las opciones disponibles para los agricultores (IPCC, 2007b). En el capítulo 4 se analizó la conveniencia de transmitir estos conocimientos por intermedio de las colectividades rurales y de permitir que los agricultores hagan uso de los mismos para el manejo de sus recursos. En la agricultura y en otros sectores adversamente afectados, los gobiernos, los interlocutores sociales, y el sistema de educación y formación técnica y profesional deben concebir, poner en marcha y aplicar medidas proactivas que permitan a los trabajadores, a las empresas y a las colectividades adaptarse a estos profundos cambios medioambientales y a las políticas públicas y a los acuerdos internacionales formulados y celebrados, respectivamente, con el objeto de proteger el medio ambiente. La respuesta que se produjo en la región y a nivel de las comunidades para hacer frente a las restricciones impuestas a la pesca en un área que depende de esa industria, constituye un ejemplo del tipo de instituciones que se necesitan para crear capacidad de adaptación (véase el recuadro 6.6).

Recuadro 6.6
Respuesta al cambio medioambiental: diversificación
en las comunidades pesqueras españolas

Según la Unión Europea, en España se encuentran las 11 regiones que más dependen del sector pesquero en toda la Comunidad. La posible pérdida o reducción de la actividad (debido a la disminución de las poblaciones de peces y a las políticas de protección medioambiental) hace cada día más urgente la adopción de medidas orientadas hacia el desarrollo y la creación de empleos. La diversificación incluye la acuicultura y nuevas actividades no marítimas. Los destinatarios de estas medidas son hombres de edad media y de edad más avanzada, quienes aprendieron su oficio por medio de la experiencia en sus puestos de trabajo, pero que tienen una educación o formación limitada, además de mujeres que buscan incrementar los ingresos familiares. La estrategia de respuesta se cimienta en el compromiso de todas las personas e instituciones interesadas de la región. Al respecto, valga citar los siguientes ejemplos:

En su respuesta, la *Unión General de Trabajadores* identificó importantes alternativas de empleo para el sector de la pesca, dependiendo de las condiciones geográficas y de la formación y de las preferencias de los trabajadores afectados, e incluyó la reconversión profesional dentro de las inversiones que se requieren para desarrollar tales alternativas.

Las *universidades y los centros de formación* contribuyen con sus capacidades en materia de asesoría tecnológica, gestión, sensibilización y formación especializada para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores.

GUIMATUR es una asociación de Galicia creada en 2004, formada exclusivamente por mariscadoras y por enmalladoras; la asociación tuvo su origen en los cursos de formación subvencionados por fondos europeos. La asociación difunde la cultura marinera tradicional y artesanal del sur de Galicia, mediante visitas guiadas y actividades turísticas, lo cual permite que las mujeres complementen sus ingresos durante las vedas o las suspensiones estacionarias de las faenas. Este método es altamente apreciado debido a los ingresos que genera, y también porque valora y protege la herencia cultural de los pueblos costeros de Galicia.

El afianzamiento y puesta en práctica de ideas concebidas por los mismos trabajadores del sector requiere de acceso técnico y apoyo financiero desde el exterior de las comunidades afectadas. Los distintos foros, redes y espacios para el intercambio de opiniones desempeñan un papel fundamental para divulgar las iniciativas e intercambiar enseñanzas acerca de los experimentos que se llevan a cabo en otras regiones o países, y para aprender de los problemas y de las fortalezas de las demás iniciativas.

Fuente: www.guimatur.org/main.aspx.

6.3.2. Mitigación: competencias profesionales y capacidades para los denominados empleos «verdes»

402. Para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y para facilitar la transición hacia economías bajas en carbono se requiere un amplio espectro de nuevas y diversas calificaciones de orden profesional, técnico y administrativo. Las tecnologías sobre energía renovable y eficiencia energética, y las políticas e instituciones que abogan por la sustitución de actividades de alta emisión de carbono, por actividades de baja emisión constituyen un factor que aumenta la demanda de nuevas y diversas calificaciones para los «empleos verdes», al tiempo que la demanda por conocimientos inherentes a los llamados empleos «contaminantes» presenta una tendencia decreciente (Jochem y Madlener, 2003).

403. Según diferentes estudio, realizados sobre todo en los países industrializados, las políticas de mitigación conllevan posibles repercusiones sobre el empleo ². Sin embargo, tal como se señaló anteriormente para el caso de la tecnología y el comercio, a los efectos de que ese potencial se convierta en realidad, las economías requieren contar con competencias nuevas, diversas y más abundantes (OIT, 2007k). Se trata en particular de altas calificaciones profesionales para la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, de conocimientos de orden técnico para la instalación, operación y mantenimiento de edificios energéticamente eficientes, y de muchas de las competencias esenciales para apoyar la puesta en práctica de las reformas y cambios pertinentes.

404. Muchos países están desarrollando políticas y programas de formación que buscan responder al perfil profesional «verde», propio de las nuevas ocupaciones o de ocupaciones actualizadas. En los Estados Unidos, la ley sobre los empleos verdes, de 2007, autoriza la asignación de hasta 120 millones de dólares anuales para financiar la formación de trabajadores que desempeñen labores en el sector de las energías limpias, ya sea en el diseño, la fabricación, instalación, operación o el mantenimiento de una diversidad de energías renovables innovadoras y de tecnologías energéticamente eficientes ³. En Alemania crece cada día más la demanda de nuevas competencias profesionales a los artesanos, arquitectos e ingenieros de la construcción, como consecuencia de la expansión de las actividades de construcción o rehabilitación de edificios verdes o energéticamente eficientes, fomentada por la «Alianza Alemana para el Trabajo y el Medio Ambiente», fruto de un convenio entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores, los sindicatos y las ONG que actúan a favor del medio ambiente. Los proveedores de formación privados, las universidades, las cámaras de comercio y las organizaciones empresariales, tales como los gremios regionales de artesanos, han respondido a la iniciativa y se han dado a la tarea de desarrollar programas de formación permanente (PNUMA, 2007).

405. En Sudáfrica, las actividades de actualización tecnológica en el *sector de la energía renovable* están armonizadas con los programas sobre desarrollo de competencias profesionales. El Libro Blanco sobre Políticas de Energía Renovable, publicado por el Gobierno en 2003, apoya la adopción de tecnologías sobre energía renovable (calefacción de agua por energía solar y combustibles biológicos) con capacidad para generar 35.000 empleos. El Gobierno emprendió la tarea de diseñar nuevas competencias profesionales para la agricultura, como por ejemplo, el cultivo de plantaciones oleaginosas para biocombustibles y la calefacción con energía solar (Visagie y Prasad, 2006). En China, el Gobierno adoptó el Plan Nacional sobre Construcciones Rurales con Biogás 2003-2010, gracias al cual se ofrecen nuevas oportunidades de empleo para muchos agricultores desempleados en las áreas rurales. A los efectos de remediar la falta de capacidad técnica necesaria para la explotación y el mantenimiento de los digestores en la provincia de Shanxi, se ofrecieron 40 cursos de formación; además, en 2005, más de 4.000 personas recibieron el certificado nacional de técnico profesional en biogás (Kuhndt y Machiba, 2007). Siguen adelante otras investigaciones, no sólo en materia de competencias técnicas y mercados para los combustibles biológicos, sino también sobre sus costos y beneficios medioambientales a largo plazo.

406. En el *sector de los desechos y el reciclado*, hacen falta competencias y capacidades de orden social para adquirir un dominio técnico en cuanto al proceso y

² Véase, por ejemplo, Comisión Europea, 2005; Apollo Alliance, 2004; Kuhndt y Machiba, 2008.

³ Para detalles pormenorizados, véase <http://www.worldwatch.org> (octubre de 2007).

su manejo, y también para concebir nuevas tecnologías y favorecer el surgimiento de nuevas generaciones de creadores e inventores de productos, que consideren de manera íntegra la composición de los materiales utilizados para la fabricación de los productos. Las universidades y las instituciones de enseñanza y formación técnica y profesional, así como las empresas y el sector público, todavía tienen grandes carencias en lo que respecta a estas calificaciones y competencias. En el marco de sus programas, Japón ha dado una alta prioridad al reciclaje y a su condición de sociedad recicladora, y ha establecido un plan nacional que comprende la creación de capacidades por medio de la cooperación y el apoyo técnicos, con miras al desarrollo de los sistemas pertinentes (Gobierno del Japón, 2005).

407. Es preciso disponer de un mejor caudal de conocimientos sobre las repercusiones que el cambio climático tiene sobre el empleo y las competencias profesionales, de modo que los gobiernos y los interlocutores sociales puedan acordar soluciones conjuntas que permitan hacer frente a los desafíos inherentes al cambio climático en los planos nacional, sectorial y de empresa. Los ejemplos citados hacen hincapié en el hecho de que el desarrollo apropiado de competencias (las denominadas calificaciones «verdes» para «empleos verdes») puede servir de apoyo para la creación de nuevos empleos, por medio de medidas de mitigación y de adaptación que además sirvan de vehículo para fomentar el desarrollo sostenible. Sin embargo, también seguirá creciendo la necesidad de brindar ayuda para la readaptación profesional de los trabajadores afectados y para crear capacidades entre los trabajadores más vulnerables en los países en desarrollo, de manera que estén mejor preparados para responder a las consecuencias que el cambio climático genera a nivel local.

408. Al mismo tiempo, las políticas de apoyo tienen capacidad para promover empresas sostenibles y el desarrollo sostenible, tal como lo señaló Juan Somavía, Director General de la OIT, en su mensaje introductorio a las Conclusiones del debate general sobre la promoción de empresas sostenibles (OIT, 2007e):

Para promover las empresas sostenibles es preciso fortalecer las instituciones y los sistemas de gobernanza que enmarcan la actividad empresarial — para que haya mercados sólidos y eficientes se requieren instituciones sólidas y eficientes — así como garantizar que los recursos humanos, financieros y naturales se combinen de manera equitativa y eficiente con el fin de promover la innovación y el aumento de la productividad. Por ello, es necesario establecer nuevas modalidades de cooperación entre los gobiernos, las empresas y la sociedad para asegurarse de que la calidad de la vida presente y futura (y del empleo), se potencie al máximo, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad del planeta.

409. Para concluir, esta breve síntesis destaca el altísimo valor de los esfuerzos realizados por los ministerios de trabajo, los sindicatos y las organizaciones de empleadores con el objetivo de que las cuestiones y estrategias relativas al desarrollo de competencias profesionales formen parte integrante de la formulación de políticas sobre el comercio, la tecnología y el medio ambiente. En consecuencia, es necesario que haya coordinación con los ministerios y organismos encargados de la formulación y aplicación de políticas en este campo, si se quiere que los esquemas educativos y de desarrollo de competencias profesionales de un país puedan 1) dotar a los trabajadores, los empleadores y los jóvenes de ambos sexos con las calificaciones requeridas por las industrias y los empleos emergentes, y 2) crear capacidades nacionales para manejar la transición desde sectores y ocupaciones en declive hacia sectores y ocupaciones en pleno crecimiento. De no adoptarse tales medidas, se producirán brechas de conocimientos y altos costos de ajuste a nivel individual y social, y se dejarán pasar valiosas oportunidades para impulsar la productividad, acelerar el crecimiento del empleo e impulsar el desarrollo.

Principales orientaciones de política que se deducen del informe

1. Satisfacer la demanda de competencias profesionales en cuanto a pertinencia y calidad

- Potenciar la capacidad de los establecimientos de enseñanza, los institutos de formación profesional y las empresas para ofrecer calificaciones y competencias profesionales pertinentes y de alta calidad y para adecuarse a la rápida evolución de las necesidades en materia de competencias.
- Ampliar la oferta de una educación básica de buena calidad, considerada a la vez como derecho fundamental y como cimiento para la formación profesional, el aprendizaje a lo largo de la vida y la empleabilidad.
- Elevar el nivel de la formación y los conocimientos impartidos por los sistemas de aprendizaje laboral informal, a fin de que sirvan de base para el desempeño en actividades con mayor agregación de valor y el uso de tecnologías avanzadas.
- Facilitar el reconocimiento de calificaciones y competencias con el fin de asegurar una articulación eficiente entre las competencias profesionales de los trabajadores y las competencias que exigen las empresas (independientemente del contexto en que los trabajadores adquieran dichas calificaciones y competencias).
- Promover la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en cuanto al acceso a una educación, una formación profesional y un aprendizaje en el lugar de trabajo pertinentes y de calidad, así como a un trabajo decente y productivo.
- Prestar una atención prioritaria a los servicios de formación profesional y empleo para las mujeres y los hombres de los grupos de población desfavorecidos, a fin de ayudarles a realizar su potencial de trabajo productivo y de contribución al desarrollo económico y social.
- Reforzar la capacidad de las instituciones del mercado de trabajo para recopilar y difundir una información fiable y actualizada sobre las necesidades en materia de calificaciones y competencias que tienen los mercados laborales en la actualidad, información que servirá de base para que las partes interesadas tomen decisiones mejor fundamentadas, en particular en el campo de la orientación laboral.
- Promover en los niveles de la empresa, sectorial y nacional un diálogo social sobre la formación profesional, con miras a lograr un mejor ajuste entre la formación y las necesidades del mercado.

2. Atenuar los costos del ajuste

- Promover la capacidad de los trabajadores y las empresas que hayan sido perjudicados por los cambios en la tecnología, los mercados o el clima para adaptarse a las nuevas condiciones.
- Reducir el riesgo que corren las mujeres y los hombres de encontrarse en situaciones de desempleo o subempleo de larga duración, mediante iniciativas proactivas de readaptación profesional o actualización de las competencias de la fuerza de trabajo, en particular realizando estudios prospectivos de los cambios y sus posibles repercusiones en cuanto al desarrollo de competencias.
- Extender la oferta de una formación profesional de costo moderado hacia nuevas especialidades y ocupaciones, como parte de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida y con miras a mantener la empleabilidad de los trabajadores y asegurar la sostenibilidad de las empresas.
- Alentar la reinserción laboral de los trabajadores desempleados, combinando prestaciones de formación profesional, de orientación para el empleo y de servicios de colocación.
- Facilitar la transición entre puestos de trabajo mediante el reforzamiento de las medidas de protección social y su coordinación con políticas activas del mercado de trabajo.
- Potenciar la capacidad de los gobiernos y los empleadores para encauzar con eficacia el paso desde los sectores en retroceso hacia actividades y sectores más competitivos.
- Promover el diálogo social sobre la formación profesional con miras a asegurar la eficacia de los procesos de ajuste.

3. Sustentar un proceso de desarrollo dinámico

- Impulsar políticas de desarrollo de competencias profesionales como componente estratégico de las estrategias y planes nacionales de desarrollo.
- Fomentar la coordinación y armonización de la educación básica, la formación profesional y los servicios de empleo con las políticas en materia de investigación y desarrollo, actividad industrial, comercio, tecnología y macroeconomía.
- Forjar capacidades sociales que permitan prepararse para adoptar las nuevas tecnologías y aprovechar las nuevas oportunidades que se presenten en los mercados nacionales y mundiales.
- Favorecer un proceso continuo de aprendizaje a lo largo de la vida.
- Incrementar la capacidad de los sistemas de información sobre el mercado de trabajo para elaborar, actualizar y difundir datos relativos a las necesidades futuras en materia de calificaciones y competencias, que permitan formular políticas bien fundamentadas y previsoras sobre desarrollo de competencias profesionales.
- Ampliar el acceso a una formación profesional de buena calidad en la economía informal y establecer mecanismos de reconocimiento de las calificaciones y competencias adquiridas al margen del sistema de capacitación profesional formal, con el objeto de ayudar a los trabajadores y los empleadores a incorporarse a la economía formal.

- Desarrollar y mantener mecanismos institucionales por cuyo intermedio los ministerios, los representantes de los empleadores y de los trabajadores y las entidades de formación profesional detecten la evolución de las necesidades en materia de calificaciones y competencias y actúen en consonancia con dicha evolución, en particular cuando ésta se origine en cambios en los ámbitos de la tecnología, el comercio o el clima.
- Potenciar la capacidad de las empresas locales para asimilar nuevos conocimientos y competencias profesionales.
- Estimular la inversión en la formación profesional adaptada a nuevas ocupaciones y puestos de trabajo.
- Promover el diálogo social sobre la formación profesional con miras a forjar la confianza institucional, crear consenso social y facilitar la coordinación y cooperación entre los distintos interlocutores con respecto a las políticas.

Puntos propuestos para el debate

1. ¿De qué manera el desarrollo de competencias profesionales podría contribuir a incrementar el trabajo decente, la productividad y el empleo, y cuáles son las principales dificultades que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores afrontan a este respecto?
2. ¿Qué políticas y medidas serían las más adecuadas para respaldar el desarrollo de competencias profesionales y lograr así el desarrollo sostenible de las empresas y la productividad tanto en el lugar de trabajo como en las cadenas de valor? ¿Qué funciones incumbirían a los gobiernos y a los interlocutores sociales en cuanto a la promoción de estas políticas y medidas, y qué podría hacer la OIT para respaldar los esfuerzos de unos y otros?
3. ¿Qué podrían hacer los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para asegurar que el desarrollo de competencias profesionales contribuyera a encauzar las fuerzas mundiales del cambio, como la tecnología, el comercio y el cambio climático?
4. ¿Qué políticas e instituciones serían más eficaces para impulsar la identificación temprana de las necesidades en materia de calificaciones y competencias, lo que permitiría incorporar esa información en las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo y utilizarla para asegurar la empleabilidad de la fuerza de trabajo? ¿Qué funciones incumbirían a los gobiernos y a los interlocutores sociales en cuanto a la promoción de estas políticas e instituciones, y qué podría hacer la OIT para respaldar los esfuerzos de unos y otros?
5. ¿Qué políticas y medidas de coordinación interministerial serían más eficaces para fortalecer los vínculos entre la educación básica, la formación profesional, la incorporación al mercado de trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida tanto para las mujeres como para los hombres? ¿Qué funciones incumbirían a los gobiernos y a los interlocutores sociales a este respecto, y qué podría hacer la OIT para respaldar los esfuerzos de unos y otros?
6. ¿Qué mecanismos sostenibles habría para extender el desarrollo de competencias profesionales a la población de las comunidades rurales, a las personas ocupadas en la economía informal, como medio para favorecer su transición hacia la economía formal, y a otros grupos con necesidades especiales, a fin de ayudarles a obtener un trabajo decente y productivo?

Bibliografía

- Abramovitz, J., et al. 2002. *Adapting to climate change: Natural resource management and vulnerability reduction* (Unión Mundial para la Naturaleza – IUCN, Instituto Worldwatch, Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible – IIDS, Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo/Centro de Boston).
- Acemoglu, D. y Pischke, J.-S. 2001. *Minimum wages and on-the-job training*. Documento de debate 384, Institute for the Study of Labor (Bonn, IZA).
- Aedo, C. y Nuñez, S. 2003. *The impact of training policies in Latin America and the Caribbean: The case of Programa Joven*. Artículos de trabajo de la Red de Centros de Investigación R 483 del Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, D.C., IADB).
- Aidt, T. y Tzannatos, Z. 2002. *Unions and collective bargaining* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Alex, G. y Rivera, W. 2004. *Extension reform for rural development: Case studies of international initiatives*. Disponible en: www.worldbank.org, sitio web sobre desarrollo agrícola y rural.
- Amabile, T. M. 1996. *Creativity in context* (Nueva York, Westview Press).
- Amer, M. 2005. *Background Paper on Egypt*. Documento preparado para la Fundación Europea para la Formación (European Training Foundation (ETF)) en el marco del proyecto sobre el funcionamiento de los mercados laborales en la región del Mediterráneo, 2005.
- Apollo Alliance. 2004. *New energy for America: The Apollo jobs report: Good jobs & energy independence*. Documento elaborado conjuntamente por el Instituto para el Futuro de América (The Institute for America's Future) y el Centro sobre Estrategia de Wisconsin (The Center On Wisconsin Strategy) con el análisis económico suministrado por el Grupo Perryman, Waco TX. Disponible en: <http://www.apolloalliance.org>.
- Arora, A. y Gambardella, A. 2004. «From underdogs to tigers: The rise and growth of the software industry», en *Some emerging countries* (Oxford, Oxford University Press).
- Ashton, D.; Sung, J.; Raddon, A. y Riordan, T. 2008. *Challenging the myths about learning and training in small and medium enterprises: Implications for public policy* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Asian-Pacific Newsletter. 2005. «Agriculture», en: *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, vol. 12, núm. 3, nov. Disponible en: <http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/Asian-Pacific+Newsletter/>.
- Assaad R. y Roudi-Fahimi, F. 2007. *Youth in the Middle East and North Africa: Demographic opportunity or challenge?* Oficina de Referencias Demográficas MENA, nota sobre políticas, abril.
- Asset Skills. 2006. *Skills needs assessment for the East of England Region* (Reino Unido).
- Atchoarena, D. y Gasperini, L. 2003. *Education for rural development: Towards new policy responses*. Estudio conjunto bajo la supervisión de la FAO y la UNESCO (Roma/París, FAO/UNESCO-IIIEP).
- Auer, P.; Efendioglu, U. y Leschke, J. 2005. *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Ginebra, OIT).
- Australian National Training Authority. 2004. *Bridging pathways: Blueprint for implementation*, plan revisado (Brisbane, Australian National Training Authority).

- Australian Public Service Commission. 2006. *Employment of people with disabilities in the APS*. Management Advisory Committee No. 6 (Canberra, Commonwealth de Australia).
- Avila, M. y Gasperini, L. 2005. *Los ODM y el desarrollo rural sostenible en el Africa subsahariana: Desafíos y consecuencias en materia de educación para la población rural*. Documento de trabajo, FAO (Roma, FAO).
- Bach, S. 2003. *International migration of health workers: Labour and social issues*. Documento de trabajo núm. 209, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT).
- Banco Mundial. 2007. *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington, D.C.).
- . 2007a. *Sénegal: A la recherche de l'Emploi: Le chemin vers la prospérité* (Washington, D.C.).
- . 2006. *Informe sobre el desarrollo mundial 2007: El desarrollo y la próxima generación* (Washington, D.C.).
- . 2003. *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento: Desafíos para los países en desarrollo* (Washington, D.C.).
- . 1997. *Malaysia: Enterprise training, technology and productivity: A World Bank country study* (Washington, D.C.).
- Barrett, A. y O'Connell, P. 2001. «Does training generally work?», en *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 54, núm. 3, págs. 647-662.
- Barro, R. J. y Lee, J. 2000. *International data on educational attainment: Updates and implications*. Documento de trabajo núm. 42, CID.
- Batra, G. 2001. *Skills upgrading and competitiveness in developing countries*, Presentación en el Instituto del Banco Mundial, Políticas de Mercado de Trabajo, 23 de abril – 4 de mayo (Washington, D.C., Instituto del Banco Mundial).
- Bauer, S.; Finnegan, G. y Haspels, N. 2006. *GET Ahead for Women in Enterprise Training Package and Resource Kit* (Bangkok, OIT).
- Beaudry, P. y Patrick, F. 2005. *Managerial skill acquisition and the theory of economic development*. Documento de trabajo núm. W11451, NBER.
- Beaumont, P.; Hunter, L. y Sinclair, D. 1996. «Customer-supplier relations and the diffusion of employee relations changes», en *Employee Relations*, vol. 18, núm. 1, págs. 9-19.
- Beblo, M., Beninger, D. y Laisney, F. 2003. *Methodological issues related to the analysis of gender gaps in employment, earnings and career progression: Final report*. Empleo y Asuntos Sociales, Comisión Europea.
- Belussi, F. 1996. «Local systems, industrial districts and institutional networks: Towards a new evolutionary paradigm of industrial economics?» en *European Planning Studies*, vol. 4, núm. 1, págs. 5-27.
- Bennell, Paul. 1999. *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*. Employment and Training Papers No. 43 (Ginebra, OIT).
- Biasiato, F. 2007. *Gender notes: Preliminary contribution towards mainstreaming gender throughout the report on «Skills for productivity, employment growth and development»*. Nota de antecedentes para la OIT, documento no publicado.
- Biggs, T.; Shah, M. y Srivastava, P. 1996. *Technological capabilities and learning for African enterprises*. Programa regional de fomento de la empresa privada (RPED) (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Bird, A. 2006. *Together: Making national skills strategies that work – for all: With lessons from Australia, Singapore, Malaysia and South Africa*. Documento no publicado, Oficina Regional de la OIT para Asia (Bangkok, OIT).
- Blair, J. y Gereffi, G. 2001. «Local clusters in global chains: The causes and consequences of export dynamism in Torreon's blue jeans industry», en *World Development*, vol. 29, núm. 11, págs. 1885-1903.

- Blom, R. 2006. *An introductory guide to recognition of prior learning: Conceptual and practical issues for policy-makers*. Informe no publicado (Ginebra, OIT).
- Botswana Training Authority (BOTA). 2006. *Policy on mainstreaming gender into vocational training*. Gobierno de Botswana.
- Brewer, L. 2004. *Youth at risk: The role of skills development in facilitating the transition to work*. Documento de trabajo núm. 19, SKILLS (Ginebra, OIT).
- Briscoe, J.; Dainty, A. y Millett, S. 2001. «Construction supply chain partnerships: Skills, knowledge and attitudinal requirements», en *European Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 7, págs. 243-255.
- Brown, P. 1999. «Globalisation and the political economy of high skills», en *Journal of Education and Work*, vol. 12, núm. 3, págs. 233-251.
- Brown, C. 1990. «Empirical evidence on private training», en *Research in Labor Economics*, vol. 11, págs. 97-113.
- Bulgarelli, 2006. *Four years on: Reviewing the priorities for cooperation in vocational education and training*. Documento presentado a una reunión oficiosa de Ministros de Educación, Helsinki, 5 de diciembre de 2006, CEDEFOP.
- Burchardt, T. 2005, *The education and employment of young disabled people: Frustrated ambition*. Documento publicado para la Fundación Joseph Rowntree por The Policy Press.
- Burchell, B.; Deakin, S.; Michie, J. y Rubery, J. 2003. *Systems of production: Markets, organizations and performance* (Londres, Routledge).
- Camagni, R. 1991. *Innovation networks: Spatial perspectives* (Londres, Belhaven Press).
- Cantwell, J. A. 2005. «Innovation and competitiveness». Capítulo 20 en J. Fagerberg, D.C. Mowery y R. R. Nelson (eds.), *Oxford Handbook of Innovation* (Oxford y Nueva York, Oxford University Press).
- CAPLAB. 2007. *Informe de resultados y efectos del Programa de Capacitación Laboral, 1997-2006*. Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo.
- Carr, M. y Chen, M. 2004. «Globalization, social exclusion and gender», en *International Labour Review*, vol. 143, núm. 1-2, págs. 129-160.
- Cazes, S. y Nesporova, A. 2006. «Combining flexibility and security for employment and decent work in the western Balkans», en *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, 9(2) (Dusseldorf, Hans-Boeckler-Stiftung).
- CEDEFOP. 2007. *Agora XXVI. 2007. Building a European VET area*. Conferencia celebrada en Tesalónica, 26-27 de abril de 2007, Declaración de la Conferencia. Disponible en: <http://www.cedefop.europa.eu/index.asp?section=3&sub=1&read=2339> [13 de febrero de 2008].
- Cheon, B. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Republic of Korea* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Clark, P.F.; Stewart, J. B. y Clark, D. A. 2006. «The globalization of the labour market for health-care professionals», en *International Labour Review*, vol. 145, núm. 1-2, págs. 37-64.
- Coe, D. T. y Helpman, E. 1995. «International R&D spillovers», en *European Economic Review*, vol. 39, págs. 859-887.
- Cohen, W. M. y Levinthal, D. A. 1990. «Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation», en *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, núm. 1, págs. 128-152.
- Combs, J.; Liu, Y.; Hall, A. y Ketchen, D. 2006. «How much do high performance work practices matter?», en *Personnel Psychology*, vol. 59, núm. 3, págs. 501-528.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). 2003. *The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe 2003: Trends in Europe and North America* (Ginebra).
- Comisión Europea. 2007. *Hacia los principios comunes de la flexibilidad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad* [SEC(2007) 861, 862], COM(2007) 359 final (Bruselas).
- . 2005. *Libro Verde sobre la eficiencia energética: Cómo hacer más con menos* (Luxemburgo).

- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. 2004. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT).
- Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa. 2001. *Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: Principios rectores para la intervención de donantes* (Washington, D.C.).
- Confederación Europea de Sindicatos. 2007. *Climate change and employment*. Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), Social Development Agency (SDA), Syndex, Wuppertal Institute.
- Confederation of British Industry. 2007. *Shaping up for the future: The business vision for education and skills*. Disponible en: <http://www.cbi.org.uk/pdf/skillssufft0407.pdf> [enero de 2008].
- Confederación Europea de Sindicatos. 2007. *Climate change and employment*. Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), Social Development Agency (SDA), Syndex, Wuppertal Institute.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2003. *Africa's technology gap: Case studies on Kenya, Ghana, Tanzania and Uganda* (Nueva York y Ginebra)
- . 2007. *Los países menos adelantados, Informe de 2007: El conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación para el desarrollo* (Ginebra).
- Cörvers, F. y Hensen, M. 2007. «Forecasting regional labour market developments by occupation and education», en M.T.O. Strietska-Ilina y M. Tessaring (eds.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxemburgo, CEDEFOP), págs. 56-72.
- ; Grip A. H. 2002. «Beyond manpower planning: A labour market model for the Netherlands and its forecasts to 2006», en M. Neugart y K. Schömann (eds.): *Forecasting labour markets in OECD countries* (Cheltenham, Edward Elgar), págs. 185-223.
- Cousins, P. D. y Crone, M. J. 2003. «Strategic models for the development of obligation based inter-firm relationships», en *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 23, núm. 12, págs. 1447-1474.
- Crouch, C.; Le Gales, P. y Trigilia, C. 2001. *Local production systems in Europe: Rise or demise?* (Oxford, Oxford University Press).
- Dasgupta, P. 2000. «Trust as a commodity», en D. Gambetta (ed.): *Trust: Making and breaking cooperative relations* (Nueva York, Basil Blackwell).
- De Ferranti, D. et al. 2003. *Closing the gap in education and technology*. World Bank Latin American and Caribbean Studies (Washington, D.C.).
- De Gobbi M. y Nesporova, A. 2005. *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt*. Unidad de Políticas de Empleo, Departamento de Estrategias de Empleo (Ginebra, OIT).
- De Silva, S. 1996. *Collective bargaining negotiations*. Oficina de Actividades para los Empleadores (Ginebra, OIT).
- Dell'Aringa, C.; Ghinetti, P. y Lucifora, C. 2003. *High performance work systems, industrial relations, and pay setting in Europe* (Universidad Católica, Milán). Disponible en: <http://cep.lse.ac.uk/piep/papers/DAGL-final2.pdf> [30 de octubre de 2007].
- Docquier, F.; Lowell, L. y Marfouk, A. 2007. *A gendered assessment of the brain drain*. IZA Discussion Paper Series núm. 3235 (Bonn, IZA).
- ; Marfouk, A. 2005. *Measuring the international mobility of skilled workers (1990-2000)*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3381.
- Doeringer, P. B.; Evans-Klock, C. y Terkla, D. G. 2002. *Start-up factories: High performance management, job quality, and regional advantage* (Nueva York, Oxford).
- ; Terkla, D. G. 1995. «Business strategy and cross-industry clusters», en *Economic Development Quarterly*, vol. 9, núm. 3, págs. 225-237.

- Dyer, J. H. y Singh, H. 1998. «The relational view: Cooperative strategy and sources of inter-organizational competitive advantage», en: *The Academy of Management Review*, vol. 23, núm. 4, págs. 660-679.
- Dyson, C. y Keating, J. 2005. *Recognition of prior learning: Policy and practice for skills learned at work*. Documento de trabajo núm. 21, SKILLS, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).
- Dumont, J.-C. 2007. *International migration of health professionals and nurses: New evidence and recent trends*. Documento presentado a la Conferencia sobre el personal sanitario internacional bajo el lema «Llamamiento a la acción: Garantía de recursos humanos para la salud a escala mundial», 22-23 marzo de 2007, Ginebra.
- ; Lemaître, G. 2005. *Counting immigrants and expatriates: A new perspective*. Social, Employment and Migration Working Papers No. 25 (París, OECD). Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/59/35043046.pdf>.
- The Economist*. 2007. *Asia's skills shortage: Capturing talent*, 16 de agosto de 2007. Disponible en: <http://www.economist.com/displaystory.cfm?story-id=9645045> [4 de diciembre de 2007].
- Elwan, A. 1999. *Poverty and disability: A survey of the literature*. Social Policy Discussion Paper No. 9932 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Enos, M. D.; Kehrhahn, M. T. y Bell, A. 2003. «Informal learning and the transfer of learning: How managers develop proficiency», en *Human Resource Development Quarterly*, vol. 14, núm. 4, págs. 369-387.
- European Association of Cities for Second Chance Schools. 2007. *Second chance schools (SCSs): Spain*. Human Resources Development Database, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/spa-3.htm> [13 de agosto de 2007].
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1999. *An employment pact for older workers?* Observatorio Europeo de Relaciones Laborales en línea. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/03/feature/at9903135f.htm> [13 de febrero de 2008].
- Evans, S. 2007. *Disability, skills and work: Raising our ambitions*. Documento publicado por the Social Market Foundation. Disponible en: <http://www.smf.co.uk/assets/files/publications/Disability,%20skills%20and%20work.pdf> [2 de diciembre de 2007].
- Fahim, Y. 2008. *Skills, productivity and decent work in Arab States*. Documento de trabajo del Sector de Empleo, publicación conjunta de la Oficina Regional de la OIT para los Estados Arabes y el Sector de Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Fashoyin, T., Sims, E. y Tolentino, A. 2006. *Labour-management cooperation in SMEs: Forms and factors* (Ginebra, OIT).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2007. *National Education Statistics*. Disponible en: <http://www.childinfo.org/areas/education/> [17 de agosto de 2007].
- . 2004. *Innocenti Social Monitor 2004: Economic growth and child poverty in the CEE/CIS and the Baltic States*. The MONEE Project (Florencia, Centro de Investigación Innocenti, UNICEF).
- Foro Económico Mundial. 2007. *Global Competitiveness Report*. Disponible en: <http://www.gcr.weforum.org/pages/home.aspx> [14 de enero de 2008].
- Freedman, D. 2008. *Improving skills and productivity of disadvantaged youth*. Documento de trabajo, Sector de Empleo (Ginebra, OIT).
- Freeman, R. B. y Medoff, J. L. 1984. *What do unions do?* (Nueva York, Basic Books).
- Frölich, M.; Heshmati, A. y Lechner, M. 2004. «A micro-econometric evaluation of rehabilitation of long-term sickness in Sweden», en: *Journal of Applied Econometrics*, vol. 19, núm. 3, págs. 375-396.
- Galhardi, R. 2004. *Statistics on investment in training*. Documento de trabajo núm. 18, SKILLS (Ginebra, OIT).

- . 2002. «Financing training: Innovative approaches in Latin America» en G. Rodgers et al.: *Training, productivity and decent work* (OIT/Cinterfor, Uruguay), págs. 73-104.
- Gallart, M. A. 2008. *Desafíos y aproximaciones para articular las calificaciones y competencias de los trabajadores y el crecimiento del empleo: El caso de América Latina*. Documento de trabajo, Sector de Empleo (Ginebra, OIT).
- Garrett, G. 2004. *The three worlds of globalization: Market integration, economic growth and the distribution of income in high, middle and low-income countries*, UCLA (no publicado).
- Gasskov, V. 2006. *Instituciones de educación y formación profesional*. Manual de gestión y CD-ROM (Ginebra, OIT).
- . 2001. *Government interventions in private financing of training* (Ginebra, OIT).
- Gephardt, M. y Van Buren, M. 1996. «Building synergy: The power of high performance work systems», en *Training and Development Journal*, vol. 50, págs. 22-36.
- Ghose, A.; Majid, N. y Ernst, C. 2008. *World employment challenge, 2008* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Global Forum on Migration and Development (GFMD). 2007. *Summary Report, First Meeting*, Bruselas, 9-11 de julio de 2007. Disponible en: <http://www.gfmd-fmmd.org>.
- Godfrey, M. 2003. *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure*. Social Protection Discussion Paper Series (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Gospel, H. y Fiedler, M. 2007. *The long-run dynamics of big firms: The 100 largest employers, from the US, UK, Germany, France, and Japan, 1907-2002*. King's College, Universidad de Londres (documento mimeografiado).
- ; Pendleton, A. 2005. *Corporate governance and labour management: An international comparison* (Oxford University Press).
- Gobierno del Japón. 2005. *Japan's Action Plan for a World-Wide Sound Material-Cycle Society through the 3R Initiative*. «Japan's Action Plan to Promote Global Zero-Waste Societies» (Tokyo). Disponible en: <http://www.env.go.jp/recycle/3r/en/approach.html> [15 de noviembre de 2007].
- Gobierno de Sudáfrica. 2003. *White paper on Renewable Energy* (Pretoria, Departamento de Minerales y Energía).
- Gobierno de la República Checa. 2005. *National Reform Programme of the Czech Republic* (Praga).
- Graffam, J.; Smith, K.; Shinkfield, A. y Polzin, U. 2002. «Employer benefits and costs of employing a person with a disability», en *Journal of Vocational Rehabilitation*, vol. 17, págs. 251-263.
- Greenberg, D.; Michalopoulos, C. y Robins, P. 2003. «A meta-analysis of government-sponsored training programs», en: *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 57, núm. 1.
- Grossman, G. y Helpman, E. 1991. *Trade, knowledge spillovers and growth*. Documentos de trabajo núm. 3485, NBER (Cambridge, NBER).
- Hansen, E. 2006. *Orientación profesional: un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos*. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2003. «Economic development as self-discovery», en: *Journal of Development Economics*, vol. 72 (diciembre de 2003).
- Hayter, S. 2002. «Negociación colectiva e igualdad de ingresos en un mundo en integración», en *Educación Obrera: La protección de los salarios*, 2002/3, núm. 128 (Ginebra, OIT).
- Henaff, N. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Viet Nam* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Hendry, C.; Brown, R.; Defillippi, R. y Hassink, R. 1999. «Industry clusters as commercial knowledge and institutional networks: Opto-electronics and six regions in the UK, USA and Germany», en: A. Grandori (ed.): *Interfirm networks: Organizational and industrial competitiveness* (Nueva York, Routledge), págs. 151-184.

- Henry, C. 2008. *Improving skills development in rural communities*. Documento de trabajo, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Heyes, J. 2007. «Training, social dialogue and collective bargaining in Western Europe», en: *Economic and Industrial Democracy*, vol. 28, núm. 2, págs. 239-258.
- Hilbert, C. y Schömann, K. 2004. «The need for early identification of future skill requirements in the European Union», en S. L. Schmidt et al. (eds.): *Identifying skill needs for the future: From research to policy and practice*, Reference Series 52 (Luxemburgo, CEDEFOP), págs. 50-62.
- Hill, E. 1995. «Labor market effects of women's post-school-age training», en: *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 49, núm. 1, págs. 138-149.
- Hirsch, B. T. 2003. *What do unions do for economic performance?* Documento de debate, IZA núm. 892.
- Hope, T. 2003. *Disabilities: Aid groups call for a UN Convention to protect rights*. UNWire, 14 de febrero de 2003. Disponible en: <http://unwire.org>.
- Hunter, L. W. y Hitt, L. M. 2001. «What makes a high-performance workplace? Evidence from retail bank branches», en *Labor and Industrial Relations Review*.
- Imbs, J. y Wacziarg, R. 2003. «Stages of diversification», en *American Economic Review*, vol. 93, núm. 1, págs. 63-86.
- Imel, S. 1991. *Older worker training: An overview*. ERIC Clearinghouse on Adult Career and Vocational Education No. 114 (Columbus OH, ERIC Digest).
- Imparato, A. 2002. *Estados Unidos: El impacto de la Ley de Estadounidenses con discapacidad sobre las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad*, Disability World website, vol. 17. Disponible en: www.disabilityworld.org/01-03_03/index.shtml.
- Instituto de Estudios Laborales. 2007. *China Employment Report in 2006 and 2007*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Beijing.
- Instituto de Recursos Mundiales/PNUD/PNUMA/Banco Mundial. 2005. *World Resources 2005: The Wealth of the poor: Managing ecosystems to fight poverty* (Washington, D.C., WRI/PNUD/PNUMA/BM).
- International Development Association (IDA). 2007. *Stipends help triple girls' access to school in Bangladesh* (Washington, D.C., Banco Mundial). Disponible en: <http://worldbank.org> [27 de agosto de 2007].
- Ishikawa, J. 2003. *Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Ginebra, OIT).
- Job Accommodation Network (JAN). 2007. *Workplace accommodations: Low cost, High impact*. Fact Sheet Series, Office of Disability Employment Policy, US Department of Labor.
- Jochem, E. y Madlener, R. 2003. *The forgotten benefits of climate change mitigation: Innovation, technological leapfrogging, employment, and sustainable development*. ENV/EPOC/GSP(2003)16/FINAL (París, OCDE).
- Johanson, R. A. y Adams, A. V. 2004. *Skills development in sub-Saharan Africa*. World Bank Regional Sectoral Studies (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Joshi, G. 2005. *The other India at work: Job quality in micro and small enterprise clusters*. Oficina Subregional de la OIT (Nueva Delhi).
- Kale, P.; Singh, H. y Perlmutter, H. 2000. «Learning and protection of proprietary assets in strategic alliances: Building relational capital», en: *Strategic Management Journal*, vol. 21, núm. 3, págs. 217-37.
- Katseli, L. T.; Lucas, R. E. B. y Xenogiani, T. 2006. *Effects of migration on sending countries: What do we know?* Documento de trabajo núm. 250, Centro de Desarrollo de la OCDE (París, OCDE).
- Kawakami, T.; Arphorn, S. y Ujita, Y. 2006. *Work improvement for safe home action: Manual for improving safety, health and working conditions of home workers* (Bangkok, OIT).

- Keeble, D.; Lawson, C.; Moore, B. y Wilkinson, F. 1999. «Collective learning processes, networking and <institutional thickness> in the Cambridge region», en *Regional Studies*, vol. 33, núm. 4, págs. 319-332.
- Kletzer, L. G. y Rosen, H. 2005. «Easing the adjustment burden on US workers», en: C. F. Bergsten (ed.), *The United States and the world economy: Foreign economic policy for the next decade*, Institute for International Economics, págs. 313-342.
- Klinger, B. y Lederman, D. 2004. *Discovery and development: An empirical exploration of «new» products*, Policy Research Working Paper Series 3450 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Kochan, T. 2006. «Taking the high road», en: *MIT Sloan Management Review*, vol. 47, núm. 4, págs. 16-19.
- Krueger, A. y Rouse, C. 1998. «The effects of workplace education on earnings, turnover, and job performance», en: *Journal of Labor Economics*, vol. 16, núm. 1.
- Kuhndt, M. y Machiba, T. 2008. *A review of literature on impacts of climate change on employment and incomes*. UNEP/Wuppertal Institute Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production (CSCP) (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Kuwan, H. 2007. «Transfer of research results into policy and practice: On the road to implementing research: Some observations and conclusions based on Germany's network of early identification of skill and qualification needs», en M. T. O. Strietska-Ilina y M. Tessaring (eds.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxemburgo, CEDEFOP), págs. 182-190.
- Lall, S. 2000. *Skills, competitiveness and policy in developing countries*. QEH Working Paper Series, vol. QEHWPS46.
- Lazonick, W. 1990. *Competitive advantage on the shop floor* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press).
- Leggett, C. 2007. «From industrial relations to manpower planning: The transformations of Singapore's industrial relations», en *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 18, núm. 4, págs. 642-664.
- Leiponen, A. 2005. «Managing knowledge for innovation: The case of business-to-business services», en *Journal of Product Innovation Management*, vol. 23, núm. 3, págs. 238-258.
- Lewis, M. A. y Lockheed, M. E. 2007. «Getting all girls into school», en *Finance and Development*, vol. 44, núm. 2, pág. 17.
- Lincoln, J. A.; Ahmadjian, C. L. y Mason, E. 1998. «Organizational learning and purchase-supply relations in Japan: Hitachi, Matsushita and Toyota compared», en *California Management Review*, vol. 40, núm. 3 págs. 241-264.
- Locke, R.; Qin, F. y Brause, A. 2006. *Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike*, MIT Sloan Working Paper No. 4612-06, MIT Sloan School of Management (Massachusetts Institute of Technology).
- Lowell, B. L. y Findlay, A. 2002. *Migration of highly skilled persons from developing countries: Impact and policy responses*. International Migration Papers No. 44 (Ginebra, OIT).
- Lucas, R. E. B. 2005. «International migration to the high-income countries: Some consequences for economic development in the sending countries», en F. Bourguignon, B. Pleskovic y A. Sapir (eds.): *Are we on track to achieve the Millennium Development Goals?* Conferencia anual del Banco Mundial sobre desarrollo económico – Europa (Washington, D.C., Banco Mundial), págs. 127-181.
- Lynch, L. M. 1997. «Do investments in education and training make a difference?» en *Policy Options*, Institute for Research on Public Policy, julio-agosto.
- Lynch, L. y Black, S. 1998. «Beyond the incidence of employer provided training», en *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 52, núm. 1, págs. 64-81.
- Mangozho, N. 2003. *Current practices in labour market information systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies*. Documento de trabajo núm. 13, SKILLS (Ginebra, OIT).

- Mansoor, A. y Quillin, B. (eds.). 2007. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union*. Europe and Central Asia Region (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Mayer, J. 2001. *Technology diffusion, human capital and economic growth in developing countries*. Documento de debate 159, UNCTAD (Ginebra, UNCTAD).
- Maylett, T. y Vitasek, K. 2007. «For closer collaboration, try education», en *Supply Chain Management Review*, 1/1/2007. Disponible en: <http://www.scmr.com/article/CA6406207.html> [9 de enero de 2008].
- McArdle, T. 2007. *Skill development, productivity improvement and the impact of HEART Trust-NTA in Jamaica*. Documento preparado para la Reunión técnica OIT/Cinterfor «El papel de la formación profesional en la productividad, el empleo y el desarrollo en América Latina y el Caribe», Salvador, Bahía, septiembre de 2007.
- McCartney, M. 2004. «Dynamic versus static efficiency», en *Post-autistic Economics Review*, vol. 26.
- Mechitov, A. y Moshkovich, H. 2004. *Specifics and dynamics of Russian business education* (Business Quest, University of West Georgia). Disponible en: <http://www.westga.edu/~bquest/2004/russia.htm> [29 de octubre de 2007].
- Mertens, L. 2007. *Formación y productividad: Guía SIMAPRO: participar – aprender – innovar – mejorar* (Montevideo, OIT/CINTERFOR).
- Metts, R. L. 2000. *Disability issues, trends and recommendations for the World Bank* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Mishel, L. B. y Voos, P. B. 1992. *Unions and economic Competitiveness* (Nueva York, ME Sharp).
- Monge Naranjo, A. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Costa Rica* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Moran, T. H. y Wallenberg, M. 2007. *A perspective from the MNE Declaration to the present: Mistakes, surprises, and newly important policy implications*. Publicación conjunta del Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa y del Equipo de Empresas Multinacionales (Ginebra, OIT).
- Morris, E. 2006. *Globalization and its effect on youth employment trends in Asia*. Documento presentado a la reunión del grupo de expertos sobre los desafíos que el desarrollo plantea para los jóvenes, Bangkok, 28-30 de marzo de 2006.
- Murphy, P. R.; Poist, R. F. 1998. «Skill requirements of senior-level logistics: Practitioner perspectives». *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, vol. 28. núm. 4, págs. 284-301.
- Murphy, S. T. y Rogan, P. M. 1995. *Closing the Shop: Conversion from Sheltered to Integrated Work* (Baltimore), citado en J. Kregel y D. H. Dean, 2002: *Sheltered vs. supported employment: A direct comparison of long-term earnings outcomes for individuals with cognitive disabilities*. Disponible en: <http://www.worksupport.com/Main/downloads/dean/shelteredchap3.pdf>.
- Murray, A. y Boros, R. 2002. *A guide to gender sensitive microfinance*. FAO Socio-economic and Gender Analysis Programme (SEAGA) (Roma, FAO).
- Naciones Unidas. 2004. *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo: La mujer y la migración internacional* (División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales), Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2004, A/59/287/Add.1.
- . 2006a. *Migración Internacional y desarrollo: Informe del Secretario General*, Naciones Unidas, Nueva York, junio de 2006, A/60/871. Disponible en: <http://documents.un.org/simple.asp>.
- . 2006b. *Resumen del diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo*, Asamblea General, Nota de la Presidenta de la Asamblea General, 13 de octubre de 2006, A/61/515.
- . 2006c. *The Millenium Development Goals Report 2006* (Nueva York, Naciones Unidas).
- Nelson, R. R. y Winter, S. G. 1982. *An evolutionary theory of economic change* (Cambridge, Belknap Press/Harvard University Press).

- Neugart, M. y Schömann, K. 2002, *Employment outlooks: Why forecast the labour market and for whom?* FS I 02 - 206 (Berlín, WZB).
- New Zealand Department of Labour. 2004. *The workplace productivity challenge*. Resumen del informe del Grupo de Trabajo sobre productividad en el lugar de trabajo.
- North, D. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge University Press).
- Nübler, I. 2008a. *An institutional approach to apprenticeship*. Documento de trabajo, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- . 2008b. *Economic impact of social dialogue on training*. Documento de trabajo, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- O'Higgins, N. 2001. *Desempleo juvenil y política de empleo: Una perspectiva global* (Ginebra, OIT).
- Okada, A. 2004. «Skills development and interfirm learning linkages under globalization: Lessons from the Indian automobile industry», en *World Development*, vol. 32, núm. 7, págs. 1265-1288.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2008a. *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*. Informe presentado a la 97.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (de próxima publicación).
- . 2008b. *Skills development through community-based rehabilitation (CBR): A good practice guide*. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, de próxima publicación).
- . 2008c. *Tendencias mundiales del empleo 2008* (Ginebra).
- . 2008d. *Representational gap for workers in small enterprises*. Publicación conjunta de EMP/ENT y ACTRAV (Ginebra, de próxima publicación).
- . 2007a. *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, quinta edición (Ginebra).
- . 2007b. *Know About Business (KAB) country programme assessment in frames of primary vocational education system in the Kyrgyz Republic*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo infantil (IPEC) (Bishkek).
- . 2007c. *Eleventh African Regional Meeting*. Addis Ababa, 23-27 de abril de 2007, AFRM/XI/D.4(Rev.). Disponible en <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/11afrm/report.pdf> [7 de enero de 2007].
- . 2007d. *Modelo de la OIT de tendencias de la pobreza laboral*. Unidad de Tendencias del Empleo (Ginebra).
- . 2007e. *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*. CIT, 96.ª reunión, junio de 2007 (Ginebra).
- . 2007f. *La promoción de empresas sostenibles*. Informe VI, CIT, 96.ª reunión (Ginebra).
- . 2007g. *Labour and social trends in ASEAN 2007: Integration, challenges and opportunities*. Oficina Regional para Asia y el Pacífico (Bangkok).
- . 2007h. *EmployAbility: A resource guide on disability for employers in Asia and the Pacific*. D. A. Perry (ed.) (Bangkok).
- . 2007i. *Transferibilidad de las calificaciones*. Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, marzo de 2007, GB.298/ESP/3.
- . 2007j. *Informe de la Comisión de Empleo y Política Social*. Consejo de Administración 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, GB.300/15.
- . 2007k. *Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: El trabajo decente para un desarrollo sostenible*. Informe I(A), CIT, 96.ª reunión, Ginebra.
- . 2007l. *El Programa de Trabajo Decente en el centro de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): Acontecimientos recientes*. Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, GB.300/ESP/3.

-
- . 2007m. *Negociación colectiva y Programa de Trabajo Decente*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 300.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2007, GB.300/ESP/1.
 - . 2007n. *Conclusiones de la Reunión tripartita subregional de expertos sobre el empleo decente para los jóvenes*. Reunión tripartita subregional de expertos sobre el empleo decente para los jóvenes, Ljubljana, 6-7 de diciembre de 2007.
 - . 2007o. *Global Employment Trends Model, November 2007*, Unidad de Tendencias del Empleo (Ginebra).
 - . 2007p. *Sustaining productivity and competitiveness as a foundation for decent work*. Foro regional asiático sobre crecimiento, empleo y trabajo decente, Beijing, 13-15 de agosto de 2007.
 - . 2006a. *Cambios en el mundo del trabajo*. Memoria del Director General, Informe I (C), CIT, 95.^a reunión, Ginebra.
 - . 2006b. *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra).
 - . 2006c. *Realizing decent work in Asia*. Informe del Director General a la decimocuarta Reunión Regional Asiática, 29 de agosto – 1.º de septiembre de 2006, Busan.
 - . 2006d. *La Declaración tripartita de la OIT de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, adoptada por el Consejo de Administración en su 204.^a reunión (noviembre de 1977), Ginebra, en la forma enmendada en su 279.^a reunión (noviembre de 2000) y 295.^a reunión (marzo de 2006).
 - . 2006e. *Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad*. Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 295.^a reunión, Ginebra, marzo de 2006, GB.295/ESP/3.
 - . 2006f. *Factory Improvement Programme: Viet Nam final evaluation*.
 - . 2006g. *Women's Entrepreneurship Development and Gender Equality (WEDGE) Programme: Progress report – 2006*. ILO-Irish Aid Partnership Programme, Small Enterprise Development (IFP/SEED) (Ginebra).
 - . 2006h. *Productivity and competitiveness of GEA member companies*. ILO-Georgian Employers' Association (Tbilisi).
 - . 2006i. *Survey on workplace learning practices in Mauritius*. Informe de F. Pyke (Ginebra).
 - . 2006k. *Empleo de los jóvenes*. Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 297.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2006, GB.297/ESP/4.
 - . 2006l. *SYNDICOOP: Organizing out of poverty in the informal economy*. Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa de la OIT, resumen, Cooperación Técnica. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/empent/details.techcoopdetails?p-unique=171520&p-lang=EN&p-tech-coop-id=187> [10 de diciembre de 2007].
 - . 2006m. *Employers' organizations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality*. CD producido por la Oficina de Actividades para los Empleadores (Ginebra).
 - . 2006n. *Tackling hazardous child labour in agriculture: Guidance on policy and practice*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) (Turín).
 - . 2006o. *Thematic evaluation of skills training interventions to prevent and eliminate child labour*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) (no publicado).
 - . 2005a. *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra).
 - . 2005b. *Decent work: Safe work*. Informe para la apertura del XVII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: La prevención en un mundo globalizado. El éxito a través de las asociaciones, Orlando, 18-22 de septiembre de 2005. Disponible en: www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs17/intrep.pdf [17 de octubre de 2007]. (Sólo inglés.)
 - . 2005c. *Better factories Cambodia*. Disponible en: www.betterfactories.org [29 de octubre de 2007].

- 2005d. *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*, adoptada por la CIT en su 93.^a reunión, Ginebra, junio de 2005.
- 2005e. *Empleo de los jóvenes: vía para acceder a un trabajo decente: promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío*. Informe VI, CIT, 93.^a reunión, Ginebra, junio de 2005.
- 2005f. *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, adoptado por la Reunión tripartita de expertos, Ginebra, 31 de octubre – 2 de noviembre de 2005.
- 2005j. *Economía Informal en las Américas: Situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Lima).
- 2004a. Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (núm. 195).
- 2004b. *Buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*. Documento informativo, Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: El camino a seguir, Ginebra, 13-15 de octubre de 2004.
- 2004c. *Conclusiones sobre el trato equitativo que se debe garantizar a los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, adoptadas por la CIT en su 92.^a reunión, Ginebra, junio de 2004.
- 2004d. *Success Africa: Reducing poverty through decent work: 30 stories*. Contribución de la OIT al Foro de Interlocutores Sociales, Ouagadougou, 3-4 de septiembre de 2004.
- 2004e. *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: El camino a seguir*. Ginebra, 13-15 de octubre de 2004.
- 2004f. *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra).
- 2003a. *The guide for training women economic groups*. Proyecto para promover las vinculaciones entre el empleo de las mujeres y la reducción del trabajo infantil (Dar es Salaam).
- 2003d. *Thailand country profile: Employment of people with disabilities: The impact of legislation (Asia and the Pacific)*. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (OIT, Ginebra).
- 2002. *Conclusiones sobre trabajo decente y la economía informal*, adoptadas por la CIT en su 90.^a reunión, Ginebra, junio de 2002.
- 2000a. *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, adoptada por la CIT en su 88.^a reunión, Ginebra, junio de 2000.
- 2000b. *Formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes*. Informe V, CIT, 88.^a reunión, Ginebra, junio de 2000.
- 2000c. *Empleo de los jóvenes: promover un crecimiento intensivo del empleo*. Informe para el Simposio Inter Regional sobre Estrategias para Combatir el Desempleo y la Marginación, Ginebra, 13-14 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/youth/publ/youthdoc.htm> [21 de agosto de 2007].
- 1999. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-99: Empleabilidad y mundialización: papel fundamental de la formación* (Ginebra).
- /FAO/Ministerio de Agricultura de Liberia (MOA). 2007. *Comparative study of the job-creating and efficiency of crops and related activities in Liberia*. Segundo proyecto de informe presentado a FAO/OIT/MOA-Liberia en septiembre de 2007.
- /Organización Mundial del Comercio (OMC). 2007. *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*. M. Jansen y E. Lee (Ginebra, OIT/OMC).
- Ooijens, J.; Espinoza Vergara, M. y Tampe Birke, A. 2000. *Educación para el trabajo en áreas rurales de bajos ingresos*. Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2007a. *OECD Economic Outlook 2007* (París).
- 2007b. *International Migration Outlook*. Annual report (París).
- 2006a. *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the Jobs Strategy* (OCDE).

- . 2006b. *Economic Survey of Japan* (París).
- . 2005. «Los ajustes en los costos comerciales de los mercados laborales de la OCDE: ¿Son como una montaña o una mole?» en *Perspectivas del Empleo de la OCDE 2005*, capítulo 1 (París), págs. 23-62.
- . 2003. *Transforming disability into ability: Policies to promote work and income security for disabled people* (París).
- . 2002. *Small and Medium Enterprise Outlook* (París).
- /OCDE/OMC. 2007. *Aid for trade at a glance* (París, OCDE).
- . 2006. *Report on trade-related technical assistance and capacity building (TRTA/CB)* (OMC).
- Organización Mundial del Comercio. 2006. *Informe sobre el Comercio Mundial: Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC* (Ginebra, OMC).
- Osman-Gani, A. M. 2004. «Human capital development in Singapore: An analysis of national policy perspectives», en *Advances in Developing Human Resources*, vol. 6, núm. 3, págs. 276-287.
- Osterman, P. 1995. «Skill, training, and work organisation in American establishments», en *Industrial Relations*, vol. 34, núm. 2, págs. 125-146.
- Otsuka, K. y Yamano, T. 2006. *The role of rural labor markets in poverty reduction: Evidence from Asia and East Africa*. Documento de trabajo para el Informe sobre el desarrollo mundial 2008 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Oxenham, J. 2002. *Skills and literacy training for better livelihoods. A review of approaches and experiences*. World Bank findings 209. Disponible en: <http://www.worldbank.org/afr/findings> [enero de 2008].
- Ozaki, M. 1999. *Negotiating flexibility: The role of the social partners and the state* (Ginebra, OIT).
- Palmer, R., 2007. *The role of skills development in creating a new cycle of opportunity for the poor: Impact and lessons from developing countries*. Documento de referencia (no publicado) (Ginebra, OIT).
- Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC). 2007a. «Mitigation from a cross-sectoral perspective», en *Mitigation of climate change*, Grupo de Trabajo III, cuarto Informe de Evaluación, PICC, capítulo 11 (Cambridge, Cambridge University Press).
- . 2007b. «Africa», en *Impacto, adaptación y vulnerabilidad*, contribución del Grupo de Trabajo II, cuarto Informe de Evaluación, PICC, capítulo 9 (Cambridge, Cambridge University Press).
- Pianta, M. 2004. «Innovation and employment», en J. Fagerberg, D.C. Mowery y R. Nelson (eds): *The Oxford handbook of innovation*, capítulo 21 (Nueva York, Oxford University Press).
- Pieck, E. 2007. *Post-primary education and skills development in Latin America*. Documento presentado a la reunión de París del Grupo de Trabajo para la Cooperación Internacional en materia de Desarrollo de Competencias, 13-15 de noviembre de 2007.
- Pienkos, A. 2006. *Caribbean labour migration: Minimizing losses and optimizing benefits* (Puerto España, OIT).
- Pineda, J. C. M. 2007. *Productivity, entrepreneurship and employment*. Documento preparado para la Reunión técnica OIT/Cinterfor «El papel de la formación profesional en la productividad, el empleo y el desarrollo en América Latina y el Caribe», Salvador, Bahía, septiembre de 2007.
- Polanyi, M. 1962. *Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy* (Nueva York, Harper Torchbooks).
- Porter, M. E. 1990. *The competitive advantage of nations* (Nueva York, Free Press).
- Powell, M. 2007. Consultancy on the establishment of a labour market observatory in Botswana and a benchmarking visit to other countries on labour market observatories (Ginebra, OIT, no publicado).
- PricewaterhouseCoopers. 2006. *Remploy: Review of future business options*. Advisory report for the UK Department for Work and Pensions and Remploy (Londres, PricewaterhouseCoopers).

- Provincial Government of Alberta. 2006. *Canada-Alberta Labour Market Agreement For Persons with Disabilities, 2005-2006 Annual Report*, Ministerio de Empleo, Inmigración e Industria (Edmonton, Canadá, Gobierno de Alberta).
- Rao, T. V. 2004. «Human resource development as national policy in India», en *Advances in Developing Human Resources*, vol. 6, núm. 3, págs. 228-296.
- Ratnam, C. S. V. y Chaturvedi, A. 2008. *Challenges and approaches to connect skills development to productivity and employment growth*. Documento de trabajo, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Remploy. 2007. *Modernization proposals*. External consultation paper. Disponible en: <http://www.remploy.co.uk/downloads/modernisation-external-consultation.pdf> [20 de septiembre de 2007].
- Rivera, W. M. 2001. *Agricultural and rural extension worldwide: Options for institutional reform in developing countries* (Roma, FAO).
- Rodrik, D. 2004. *Industrial policy for the 21st century*, Kennedy School of Governance. Documento de trabajo RWP 04-047 (Harvard, KSG).
- . 2006. *What's so special about China's exports?* Kennedy School of Governance (Harvard, KSG).
- Rosal, M. H. 2007. *La experiencia de la educación para el trabajo del POCET/CENET, Honduras 1990-2007*. Oficina Subregional de la OIT para América Central (San José, OIT).
- Rosenberg, N. 1975. *Perspectives on technology* (Cambridge, Londres y Nueva York, Cambridge University Press).
- Russian SME Resource Centre (RSMERC). 2004. *Analysis of the role and place of small and medium enterprises in Russia* (Moscow, RSMERC).
- Rychly, L. y Vylitova, M. 2005. *National social dialogue on employment policies in Europe*. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 8, DIALOGUE (Ginebra, OIT). Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/national.pdf>.
- Sakamoto, A. y Marchese, M. 2005. *Skills development for industrial clusters: A preliminary review*. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT, no publicado).
- Sako, M. 1999. «From individual skills to organizational capability in Japan», en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, núm. 1, págs. 114-126.
- Scharlowsky, V. 2007. «The system of early identification of skill needs in Germany», en M.T.O. Strietska-Ilina y M. Tessaring (eds.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxemburgo, CEDEFOP), págs. 83-90.
- Schömann, K., Siarov, L. y van den Heuvel, N. 2006. *Managing social risks through transitional labour markets*. WZB Discussion Paper SP 2006-117.
- Schumpeter, J. A. 1942. «The process of creative destruction», en *Capitalism, socialism and democracy*, capítulo VII (Nueva York, Harper), págs. 82-85.
- Shanahan, M. y Hand, C. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Ireland* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Shenggen, F.; Hazell, P. y Thorat, S. 1999. *Linkages between government spending, growth and poverty in rural India*. IFPRI Research Report 110.
- Sievers, M. y Vandenberg, P. 2004. *Synergies through linkages: Who benefits from linking finance and business development services?* Documento de trabajo núm. 64, SEED (Ginebra, OIT).
- Silveira, S. y Matosas, A. 2001. *Hacia una formación decente para las mujeres: Avances y asignaturas pendientes para la participación femenina en la formación profesional y técnica en América Latina*. Boletín núm. 151, Trabajo Decente y Formación Profesional (Montevideo, OIT/CINTERFOR).

- Snower, D. 1996. «The low-skill, bad-job trap», en: A. Booth y D. Snower (eds.): *Acquiring skills* (Cambridge, Cambridge University Press).
- South African Qualifications Authority (SAQA). 2004. *Criteria and guidelines for the implementation of the recognition of prior learning* (Pretoria).
- Sparreboom, T. 2001. «An assessment of labour market information systems in southern Africa», en *Africa Development*, vol. 26, núms. 3 y 4, págs. 149-181.
- . 2004. «Skills development information systems in demand-driven markets: The case of South Africa», en *South African Journal of Labour Relations*, vol. 28, núm. 1, págs. 127-144.
- Spilsbury, D. 2003. *Learning and training at work*. IFF Research, Research Report RR3 99, Department for Education and Skills (Reino Unido, Gobierno del Reino Unido).
- Stapleton, D. y Burkhauser, R. 2003. *The decline in employment of people with disabilities: A policy puzzle*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Stegner, J. R., Butterfield, B. y Evers, C. T. 2002. *John Deere Supplier Development Program*. 87th Annual International Conference Proceeding, Institute for Supply Management (San Francisco). Disponible en: <http://www.ism.ws/files/Pubs/Proceedings/StegnerFA.pdf> [31 de octubre de 2007].
- Stein, D. y Rocco, T. S. 2001. *The older worker: Myths and realities*, núm. 18, ERIC Clearinghouse on Adult, Career and Vocational Education (Ohio State University, Columbus, Education Resources Information Center).
- Stern, N. 2007. *The economics of climate change* (Nueva York, Cambridge University Press).
- Strietska-Ilina, M. T. O. 2007. «Review of systems of early identification of skill needs in the EU based on Cedefop/ETF information», en M.T.O. Strietska-Ilina y M. Tessaring (eds.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxemburgo, CEDEFOP), págs. 204-213.
- Tabatabai, H. 2006. *Eliminación del trabajo infantil: La promesa de las transferencias en efectivo condicionadas*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Ginebra, OIT).
- Tan, H. 2006. *In-service skills upgrading and training policy: Global and regional perspectives*. Documento presentado a la Conferencia Regional sobre creación de empleos y desarrollo de competencias, 4-6 de diciembre de 2005, El Cairo, Egipto (actualizado el 1.º de noviembre de 2006), Investment Climate Capacity Enhancement Program, Instituto del Banco Mundial. Disponible en: <http://etools.worldbank.org/etools/docs/library/206983/Tan%20In-Service%20Training%20Global%20%26%20MENA%20Views.pdf>.
- Tan, H. W. y Batra, G. 1995. *Enterprise training in developing countries: Overview of incidence, determinants and productivity outcomes*, Private Sector Development Department, PSD Occasional Paper núm.9 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Tessaring, M. y Wannan, J. 2004. *Vocational education and training: Key to the future*. Lisbon-Copenhagen-Maastricht: Mobilising for 2010, CEDEFOP synthesis of the Maastricht Study (Luxemburgo, CEDEFOP).
- Te Velde, D. W. 2005. *Globalisation and education: What do the trade, investment and migration literature tell us?* Documento de trabajo núm. 254 (Londres, Overseas Development Institute).
- The Conference Board. 1999. *Turning skills into profit: Economic benefits of workplace education programs*. informe de investigación 1247-99-RR (Nueva York, The Conference Board).
- Trinidad National Centre for Persons with Disabilities (NCPD). 2006. *Annual Report 2006*. Disponible en: <http://www.ncpdt.org/>.
- Tuck, R. 2007. *An introductory guide to national qualifications frameworks: Conceptual and practical issues for policy makers*. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).
- UK Health and Safety Commission. 2004. *The business of health and safety: Case studies*. Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/businessbenefits/casestudy.htm> [17 de octubre de 2007].

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Informe de desarrollo humano 2006: Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Nueva York). Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/chapters/spanish>.
- . 2005. *Human Development Report 2005: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world* (Nueva York). Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/chapters/spanish>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2007. *Education for All Global Monitoring Report 2007: Regional overview: Sub-Saharan Africa* (París).
- . 2006. *Participation in formal technical and vocational education and training programmes worldwide: An initial statistical study*. Instituto de estadística de la UNESCO, Centro Internacional UNESCO-UNEVOC para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (Bonn).
- . 2004. «Evaluación de los progresos hacia los objetivos de la EPT», en: *Informe de seguimiento de las EPT en el mundo 2005*, capítulo 3 (París).
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). 2005. *Capability building for catching-up: Historical, empirical and policy dimensions* (Viena).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2007. *Labour and the Environment: A natural synergy* (Nairobi).
- Unión Africana. 2007. *Strategy to Revitalize Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Africa*. Reunión de la Mesa de la Conferencia de Ministros de Trabajo de la Unión Africana (COMEDAF II+), 29-31 de mayo de 2007, Addis Abeba, Etiopía.
- Uzzi, B. 1996. «The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect», en *American Sociological Review*, vol. 61, págs. 674-689.
- van Ark, B. 1999. *Economic growth and labour productivity in Europe: Half a century of East-West comparisons*. Groningen Growth and Development Center and University of Groningen (Groningen). Disponible en <http://www.eco.rug.nl/ggdc> [17 de octubre de 2007].
- ; O'Mahony, M. y Ypma, G. (eds). 2007. *The EU KLEMS productivity report*. Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen, University of Birmingham.
- Vandenberg, P. 2004. *Productivity, decent employment and poverty: Conceptual and practical issues related to small enterprises*. Documento de trabajo núm. 67, SEED (Ginebra, OIT).
- Van Eekelen, W.; De Luca, L. y Nagwa, I. 2001. *Youth employment in Egypt*. Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).
- Van Empel, C. 2007. *LED Story Ghana: Rooting public-private dialogue* (Ginebra, OIT).
- Visagie, E. y Prasad, G. 2006. *Renewable energy technologies for poverty alleviation South Africa: bio diesel and solar water heaters* (Ciudad del Cabo, Universidad de la Ciudad del Cabo).
- Volberda, H. W. y van den Bosch, F. A. J. 2004. *Rethinking the Dutch innovation agenda: Management and organization matter most*. Documento de investigación ERS-2004-009-STR, Erasmus Research Institute of Management (ERIAM), RSM Erasmus University (revisado el 15 de diciembre de 2005).
- Von Braun, J. y Pachauri, R. K. 2006. *Promises and challenges of biofuels for the poor in developing countries*. Annual Report Essay, International Food Policy Research Institute (Washington, D.C., IFPRI).
- Wahl, M. y Meier, R. 2005. *How a business membership organization can contribute to improving the business environment: Case study – North Brazil*. SEQUA-BFZ. Disponible en: <http://www.businessenvironment.org/> [29 de octubre de 2007].
- Walker, S. 2005. «Role of education and training in agricultural meteorology to reduce vulnerability to climate variability», en: *Climatic Change*, vol. 70, págs. 311-318.
- Wickramasekara, P. 2007. *Policy responses to migration of health workers: Retention, return and circulation*, presentation to the international conference «A Call To Action: Ensuring Global Human Resources for Health», Ginebra, 22-23 de marzo de 2007.

-
- . 2003. *Respuestas de política a las migraciones calificadas: Retención, retorno y circulación*. Perspectivas sobre migraciones laborales 5E, Programa de Migraciones Internacionales (Ginebra, OIT).
- Wilk, E. de O. y Fensterseifer, J. E. 2003. «Use of resource-based view in industrial cluster strategic analysis», en *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 23, núm. 9, págs. 995-1009.
- Wirth, L. 2004. *Breaking through the glass ceiling: Women in management*. Actualización (Ginebra, OIT).
- Wong, P. K. 2001. «Singapore's strategy to become a knowledge-based economy,» en N. Chee Yuen y C. Griffy-Brown (eds.): *Trends and issues in East Asia 2001* (Tokyo, International Development Research Institute).
- Wright, P. M. y Snell, S. A. 1998. «Toward a unifying framework for exploring fit and flexibility in strategic human resource management», en: *Academy of Management Review*, vol. 23, núm. 4, págs. 756-772.
- Wu, W. 2007. «Cultivating research universities and industrial linkages in China: The case of Shanghai», en: *World Development*, vol. 35, núm. 6, págs. 1075-1093.
- Young, M. 2005. *National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries*. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).
- Zachmann, R. 2008. *Training in times of change: Chronicle of an Industrial Revolution*. Documento de trabajo, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).
- Zadek, S. y Scott-Parker, S. 2001. *Llave del potencial: La nueva causa empresarial de la discapacidad* (Ginebra, OIT).