

Conferencia Internacional del Trabajo  
91.<sup>a</sup> reunión 2003

---

Informe IV (1)

# Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento

Cuarto punto del orden del día

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2002  
Primera edición 2002

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

OIT

*Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*  
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002

ISBN 92-2-312876-5

ISSN 0251-3226

También publicado en alemán, árabe, chino, francés, inglés y ruso

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, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

## INDICE

Páginas

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO PRIMERO: <i>Hacia economías y sociedades basadas en el conocimiento y las calificaciones: nuevos objetivos y retos en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación</i> .....	5
A. Ventajas económicas y sociales del aprendizaje, la educación y la formación	5
B. Situar al individuo en el centro de una sociedad basada en los conocimientos y las calificaciones .....	7
C. Formulación de objetivos y estrategias en materia de aprendizaje, educación y formación: algunos ejemplos .....	9
D. Integración de objetivos y políticas en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación en otras políticas económicas y sociales .....	12
E. Economía, empleo y sociedad: tendencias y limitaciones .....	13
F. Papel y retos fundamentales en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación .....	15
CAPÍTULO II: <i>Principios fundamentales de las políticas, la legislación y la práctica actuales en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación</i>	19
A. Inversión en el desarrollo de los recursos humanos y la formación: el entorno económico, social e institucional necesario .....	20
1. Políticas macroeconómicas, fiscales y de otro tipo que favorecen la educación y la formación para el desarrollo económico y social .....	20
2. Políticas activas de mercado de trabajo .....	22
B. Marcos institucionales para el desarrollo de los recursos humanos y la formación .....	23
1. Diálogo social en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación .....	24
2. Diversificación de los prestatarios de servicios de formación .....	25
3. Descentralización a los planos regional y local de la toma de decisiones sobre políticas y estrategias de formación .....	27
4. Integración de la educación permanente en el marco institucional ....	28
5. Información sobre el mercado de trabajo para la orientación y el asesoramiento profesionales .....	29
C. Garantizar el acceso universal al desarrollo de los recursos humanos y a la formación .....	29
D. La asociación para la prestación de servicios de formación .....	31
E. Aprovechar las TIC para la formación centrada en el alumno y ampliar el acceso a la formación .....	31

CAPÍTULO III: <i>Educación, formación inicial y calificaciones para la empleabilidad y el trabajo</i> .....	35
A. Evolución de los objetivos y prestación de servicios en el ámbito de la educación básica y de la formación inicial .....	35
B. Reformas en el ámbito de la educación y de la formación inicial: tendencias y prácticas .....	38
1. La situación actual .....	38
2. Tendencias y prácticas .....	40
3. Nuevas disposiciones institucionales para la educación y la formación inicial .....	44
CAPÍTULO IV: <i>La formación y la educación para el empleo en una perspectiva a largo plazo</i> .....	49
A. La función dual de la formación y la educación para el empleo .....	49
B. Diálogo social, negociación colectiva y convenios colectivos .....	51
C. Marcos institucionales de la educación y la formación para el trabajo .....	56
1. Autoridades, consejos y juntas de formación .....	56
2. La financiación de la inversión destinada a la educación y la formación para el trabajo .....	59
3. Oportunidades de educación y formación para los trabajadores que disponen de un empleo .....	68
4. Programas activos del mercado de trabajo y estrategias de lucha contra la pobreza .....	77
5. Marcos de calificaciones en el ámbito de la educación y la formación para el empleo .....	84
6. Información, orientación y asesoramiento sobre el mercado de trabajo .....	88
CAPÍTULO V: <i>Cooperación internacional en materia de desarrollo de los recursos humanos: situación actual y nuevas tendencias</i> .....	93
A. Cooperación internacional en materia de educación, formación y desarrollo de los recursos humanos: hacia la integración .....	93
B. Integración de la educación y la formación en otras políticas y programas económicos y sociales: consideración especial de los sectores y grupos que tienen necesidades específicas .....	94
C. El paso de los programas de actividades prácticas a la formulación de políticas .....	98
D. Los interlocutores sociales, las asociaciones del sector privado y la prestación de formación privada .....	100
E. Educación, formación y tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) .....	102
OBSERVACIONES FINALES .....	105
BIBLIOGRAFÍA .....	107
CUESTIONARIO .....	111

ANEXOS

Anexo I:	<i>Resolución y conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos</i> .....	117
Anexo II:	<i>Carta de Colonia: objetivos y aspiraciones para la educación permanente</i> .....	127
Anexo III:	<i>Educación y formación: declaración conjunta del BIAC y la TUAC</i>	131

## INTRODUCCION

### DECISIÓN DE REVISAR LA RECOMENDACIÓN SOBRE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS, 1975 (NÚM. 150)

En su 280.<sup>a</sup> reunión de marzo de 2001, el Consejo de Administración decidió incluir en el orden del día de la 91.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2003) un punto relativo al desarrollo de los recursos humanos y la formación, para una primera discusión encaminada a la adopción de una norma revisada en 2004. La decisión se basaba en una propuesta recogida en las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.<sup>a</sup> reunión, a raíz de una discusión general sobre esta cuestión. Las Conclusiones proponían que la OIT preparara una nueva recomendación que reflejase la nueva manera de enfocar la formación.

Los principales instrumentos de la OIT en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación son el Convenio (número 142) y la Recomendación (número 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975. Ambos abarcan la formación y la orientación profesionales bajo todos sus aspectos y en distintos planos, y vinieron a sustituir a la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (número 117), que a su vez reemplazaba a toda una serie de normas específicas elaboradas desde 1939, y en particular la Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (número 57), la Recomendación sobre el aprendizaje, 1939 (número 60) y la Recomendación sobre la formación profesional (adultos), 1950 (número 88).

En otros muchos instrumentos se reconoce la contribución de la formación y la orientación cuando se trata de obtener empleo, condiciones de trabajo y un trato justo, y algunos de estos instrumentos están estrechamente relacionados entre sí; se trata del Convenio (número 140) y la Recomendación (número 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974, la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (número 99) y el Convenio (número 159) y la Recomendación (número 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983; el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número 138); el Convenio (número 111) y la Recomendación (número 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (número 122); y el Convenio (número 100) y la Recomendación (número 90) sobre igualdad de remuneración, 1951.

### MOTIVOS PARA PROCEDER A LA REVISIÓN

Adoptados en 1975, el Convenio número 142 y la Recomendación número 150 reflejan las condiciones económicas y sociales que prevalecían en aquella época. En aquel entonces, la mayor parte de los países pretendían implantar políticas económicas, sociales e industriales planificadas; el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación aún se encontraba en una fase inicial; la organización del trabajo en las empresas se basaba en gran medida en los principios del taylorismo; y gran parte de la

fuerza laboral ocupaba puestos de trabajo con salarios seguros. El [Convenio núm. 142](#), que es de carácter general, sigue considerándose como un instrumento básico para orientar a los países en relación con el desarrollo de sus políticas y sistemas de formación. La [Recomendación núm. 150](#), por el contrario, ha perdido su pertinencia en muchos aspectos, si bien algunos de ellos siguen siendo válidos. «Se precisa un instrumento nuevo y más dinámico que los Estados y los interlocutores sociales puedan aplicar y utilizar más fácilmente en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo de los recursos humanos, y que se integre en otras políticas económicas y sociales, en especial las políticas de empleo» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 21).

En la [Recomendación núm. 150](#) queda reflejado el modelo de planificación de comienzos del decenio de 1970. Deja poco lugar para las consideraciones relativas a la demanda y al mercado de trabajo, y ofrece escasa o ninguna orientación respecto de muchas cuestiones que resultan fundamentales para la política contemporánea en materia de formación y para las reformas que han comenzado a introducirse en los sistemas de los Estados Miembros. Estas cuestiones abarcan los marcos político, de gobernanza y reglamentario de la formación; las funciones y responsabilidades de las partes interesadas distintas del Estado (es decir, el sector privado, los interlocutores sociales y la sociedad civil) en la formulación de las políticas, así como en la inversión y la oferta de oportunidades de educación y formación; la intención de muchos países de proporcionar oportunidades de educación permanente y formación para todos; la concepción de políticas y mecanismos apropiados para enfocar los programas de aprendizaje y formación a grupos concretos con necesidades específicas; el cambio de orientación hacia el desarrollo y el reconocimiento de «competencias», concepto que abarca una amplia gama de conocimientos laborales y de cualificaciones técnicas y relacionadas con la conducta, y que sirve para configurar ciertos elementos de los marcos de calificaciones nacionales que van apareciendo en muchos países; y la necesidad de ampliar las actividades de desarrollo de las calificaciones que preparan a los trabajadores para el empleo independiente.

## EL INFORME

El presente informe pasa revista a la legislación, las políticas y las prácticas recientes que reflejan la nueva manera de enfocar el aprendizaje y la formación. Se propone como fuente de ideas para los países cuando vayan a considerar sus respuestas al cuestionario que se adjunta al final del informe. El cuestionario interroga a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores acerca de la conveniencia de que la Conferencia Internacional del Trabajo adopte una nueva recomendación en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos. También formula preguntas relativas al posible contenido de la misma.

En el [capítulo primero](#) del informe se examina la evolución hacia economías y sociedades que dependen cada vez más del conocimiento y de las calificaciones humanas para producir bienes y servicios y garantizar trabajo decente para todos. Examina los nuevos objetivos en materia de educación y formación para mejorar la productividad y la competitividad económica en el marco de una economía mundial en fase de integración, y para promover la integración de toda la población en la vida social y económica. En el [capítulo II](#) se ofrece una visión general de los cinco principios funda-

---

mentales sobre los que se sustentan las políticas, legislaciones y prácticas contemporáneas en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación. En el [capítulo III](#) se estudian las reformas introducidas por los países en sus sistemas de educación básica y de formación inicial. Dichas reformas pretenden desarrollar la empleabilidad de las personas y promover la transición de las mismas al mundo del trabajo. En el [capítulo IV](#) se examina una amplia gama de políticas, de evoluciones y prácticas jurídicas que fomentan el aumento y la mejora de las oportunidades de aprendizaje y formación para los trabajadores, tanto empleados como desempleados, y para aquellos que tienen necesidades específicas. Dichas políticas y prácticas están destinadas a desarrollar y mantener la empleabilidad de los trabajadores, a menudo en el contexto de los sistemas de educación permanente que comienzan a introducirse en los países. En el [capítulo V](#) se ofrece una instantánea de las tendencias en el ámbito de la cooperación internacional y de las políticas de los donantes en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación. Al final del informe se ofrecen algunas observaciones finales.

## CAPITULO PRIMERO

### **HACIA ECONOMIAS Y SOCIEDADES BASADAS EN EL CONOCIMIENTO Y LAS CALIFICACIONES: NUEVOS OBJETIVOS Y RETOS EN EL AMBITO DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LA FORMACION**

«La sociedad humana se enfrenta, en este umbral del siglo XXI, con el reto esencial de conseguir el pleno empleo y un crecimiento económico sostenible en la economía mundial, así como la inserción social» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, resolución adoptada en la 88.<sup>a</sup> reunión de la CIT, párrafo 1). Este reto se ha hecho últimamente más complejo y exigente. El cambio económico, social y tecnológico está forzando el ritmo, y requiere una continua adaptación política e institucional para responder a las nuevas necesidades y para aprovechar las oportunidades que se abren en una economía mundial en proceso de integración acelerada. Hay un acuerdo cada vez mayor en cuanto a que la adquisición de capacitaciones y la inversión en educación y formación constituyen *la clave* del desarrollo económico y social. Las capacitaciones y la formación aumentan la productividad y los ingresos, y facilitan la participación de todos en la vida económica y social.

Ello no obstante, son muy grandes las dificultades que se oponen a la ejecución de unas políticas de empleo orientadas al crecimiento y que atribuyan una alta prioridad a la educación y a la formación. Algunos países están procediendo a inversiones intensivas en sus recursos humanos, como es el caso de los países avanzados o en proceso de rápida industrialización (por ejemplo, la República de Corea, Singapur, etc.). Otros países, en particular los países pobres, no han podido mantener un nivel de inversión lo bastante elevado para que pudiera responder a sus necesidades crecientes. Y a menos que estos últimos, apoyados por la comunidad internacional, pongan en marcha unas políticas eficaces e integradoras de educación y formación para todos, lo probable es que se agraven los desajustes en materia de capacitaciones. Según la OIT, la finalidad primordial de la economía global debería ser promover oportunidades para que los hombres y las mujeres pudieran conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Ello exige el logro de cuatro objetivos estratégicos esenciales para el progreso social: la *creación de empleo* (apoyada por inversiones crecientes y eficaces en desarrollo de recursos humanos, educación y formación para la empleabilidad, competitividad, crecimiento e integración social de todos), la *promoción de los derechos fundamentales en el trabajo*, la *mejora de la protección social* y la *consolidación del diálogo social*. El marco de trabajo decente que propugna la OIT aborda tanto la cantidad de empleo como su calidad, y sienta las bases para un nuevo desarrollo de los recursos humanos y para las políticas en el ámbito de la formación.

#### A. VENTAJAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL APRENDIZAJE, LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN

El aprendizaje, la educación y la formación benefician a las personas, a las empresas y a la sociedad en general.

Las *personas* se benefician de la educación y de la formación, a condición de que ambas se apoyen en otras políticas económicas y sociales. La educación y la formación contribuyen a que las personas tengan posibilidades de obtener un empleo, y les ayudan a acceder a un trabajo decente y a librarse de la pobreza y la marginación. La educación y la formación también aumentan la productividad de las personas, mejorando con ello sus oportunidades de obtener ingresos en el trabajo y su movilidad en el mercado laboral, y ampliando sus opciones en lo que atañe a las oportunidades de carrera. Una investigación efectuada en los Estados Unidos ha llegado a la conclusión de que los réditos privados que corresponden a la posesión de un título que requiera dos años de estudios (formación de nivel medio orientada a la formación profesional) suponen entre un 20 y un 30 por ciento, sobre todo en el ámbito de la empresa y técnico para los hombres y en los ámbitos relacionados con la salud para las mujeres (Grubb, 1996, citado en Grubb y Ryan, 1999, pág. 93). En Francia, en el período 1970-1993, estar en posesión de calificaciones profesionales postsecundarias confería ventajas muy sustanciales al individuo para el acceso al empleo, y la reducción de las posibilidades de desempleo, aportándole además un incremento sustancial en los ingresos de su ciclo vital (Minni y Vergnies, 1994; Goux y Maurin, 1994, citado en Grubb y Ryan, 1999, pág. 93).

La educación y la formación ayudan al individuo a librarse de la pobreza, dotándolo de capacitaciones y conocimientos que le permiten aumentar su rendimiento como agricultor u obrero. Según el Banco Mundial, la educación primaria es el capítulo individual que más contribuye al crecimiento y al progreso en los países en desarrollo. Un granjero con cuatro años de escolarización es mucho más productivo que otro que no tenga educación alguna. Y como la pobreza se está concentrando cada vez más entre las mujeres, si se favorece el acceso de las muchachas y de las mujeres a la educación, con ello se contribuirá de manera decisiva a reducir la pobreza.

También las *empresas* sacan partido de la educación y la formación, porque invirtiendo en sus recursos humanos las empresas mejoran su productividad y compiten con éxito en unos mercados mundiales cada vez más integrados. En 1990 se demostró que la eficacia económica de 62 plantas de montaje de coches (medida en términos de productividad y calidad del producto: defectos por vehículo relacionados con el montaje) estaba estrechamente vinculada a la presencia de tres dimensiones dentro de la estrategia empresarial: la producción ajustada, el trabajo en equipo y prácticas innovadoras en la gestión de los recursos humanos. La prestación de formación (tanto para los empleados de nueva incorporación como para los que llevan tiempo en la empresa) formaba parte de dos de cada cinco actividades prácticas en el plano de la gestión de los recursos humanos. Las ventajas de la formación en términos de mejora de la productividad resultaron depender en gran medida de la elección de una organización compatible con las estructuras de producción, trabajo, contratación y remuneración salarial. En Dinamarca, las empresas que introducían innovaciones en los procesos o en los productos, unidas a una formación adaptada, reflejaban con más frecuencia que las que introducían innovaciones aumentos de la producción (el 11 por ciento frente al 4 por ciento), crecimiento del empleo (3 por ciento frente al 2 por ciento) y aumento de la productividad laboral (10 por ciento frente a un 4 por ciento) (Ministerio de Empresas e Industria de Dinamarca, citado en OIT, 1999b). Los estudios efectuados en muchos países, entre ellos Alemania, Estados Unidos, Italia y Japón, concuerdan en que la formación que tradicionalmente facilita el empleador eleva la productividad individual y las tasas salariales. Como observa Bishop en el caso de

los Estados Unidos, si estas inversiones se llevan a cabo a iniciativa de la empresa, suelen beneficiar tanto a la empresa como a la persona individual (1994, pág. 24).

El *crecimiento económico y el desarrollo social de los países* van invariablemente asociados a grandes y continuas inversiones en materia de educación y formación. Los países con ingresos más elevados son también aquellos en los que los trabajadores han recibido más educación, según demuestra el hecho de su inscripción en la educación primaria (universal), en la educación secundaria (casi universal) o en la educación superior (cerca de un 50 por ciento del grupo de edad correspondiente). Se considera que cerca de un 98 por ciento de la población adulta de los países de altos ingresos está alfabetizada. En cambio, en los países más pobres (o menos desarrollados) las inscripciones en la educación primaria se situaban en 1997 en torno a un 71,5 por ciento, en la educación secundaria en el 19,3 por ciento, y en la educación superior tan sólo en un 3,2 por ciento en relación con los grupos de edad respectivos (UNESCO, 1999, págs. II-20). La instrucción básica, que tan fundamental resulta en el mundo actual para el aprendizaje y la capacidad de aprendizaje, así como para la empleabilidad y el acceso al trabajo decente, no llega a una proporción importante de adultos del África Subsahariana y del Asia Meridional. Los países industrializados invierten por lo menos 30 veces más en educación y formación por estudiante que los países menos adelantados. El desarrollo de los recursos humanos y la formación contribuyen a mejorar la productividad de la economía, a reducir los desajustes de las capacitaciones en el mercado laboral y a promover la competitividad internacional del país de que se trate. Por ejemplo, una comparación de los sistemas de aprendizaje del Reino Unido y de Alemania (Ryan y Unwin, 2001) reveló menores tasas de cobertura, calificación y finalización de estudios en el Reino Unido, lo cual contribuía a la falta de adecuación de la oferta de calificaciones reflejada en la menor productividad y los peores resultados comerciales del país.

Por último, y por encima de cualquier consideración de orden económico, la educación y la formación suponen grandes beneficios para la sociedad. La formación y el desarrollo de los recursos humanos ponen de relieve los valores fundamentales de una sociedad, a saber, la equidad, la justicia, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, la no discriminación, la responsabilidad social y la participación de todos en la vida económica y social (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 1; *Conclusiones sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación*).

#### B. SITUAR AL INDIVIDUO EN EL CENTRO DE UNA SOCIEDAD BASADA EN LOS CONOCIMIENTOS Y LAS CALIFICACIONES

Las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* afirman que todos tienen derecho a la educación y a la formación. Asimismo, muchas constituciones nacionales subrayan este derecho, por ejemplo en el caso de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, España, Guatemala, Italia y México. Además, este derecho se reconoce en el plano internacional, por ejemplo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). En el plano regional, este derecho se reconoce en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000).

Ahora más que nunca, las personas desean dirigir sus propias vidas y esperan contribuir a la economía y a la sociedad. El desarrollo de *las personas como ciudadanos y miembros activos de la sociedad* ocupa un lugar cada vez más importante en las declaraciones de objetivos en materia de aprendizaje, educación y formación. Según el *Memorándum sobre el aprendizaje permanente* de la Comisión de las Comunidades Europeas, «el concepto de ciudadanía activa alude a la oportunidad y la manera de participar en todas las esferas de la vida económica y social, las posibilidades y riesgos que supone intentar hacerlo y la medida en que ello aporta el sentimiento de pertenecer a la sociedad en que uno vive y gozar en ella de voz y voto». El trabajo decente es la base para la independencia, la autoestima y el bienestar de las personas, y constituye por lo tanto la clave de la calidad de vida en general de la gente. Muchos países, tanto industrializados como en desarrollo, están situando a la persona en el centro de los procesos de educación y formación, y respaldan esta acción con los correspondientes medios financieros para contribuir a su acceso al aprendizaje (véase el capítulo IV, sección C. 2).

*Dinamarca* ha abierto nuevos caminos, con un enfoque en materia de educación y formación profesionales centrado en el alumno. Otros países (por ejemplo, Túnez, Egipto, Singapur y muchos países de América Latina) están introduciendo unas reformas radicales en la educación básica, con especial insistencia en las calificaciones «esenciales», «básicas» o «clave» encaminadas a promover la independencia e iniciativa de las personas individuales. En *Suecia*, la Iniciativa para la Educación de los Adultos (que es la iniciativa de inversión en educación de los adultos más importante que se ha emprendido en el país) se centra explícitamente en la persona. En esta Iniciativa, toda la educación está regida por las necesidades, deseos y capacidad de la persona, para ayudarla a mejorar sus oportunidades individuales en el mercado laboral y para brindarle nuevas oportunidades de estudio; a efectos de la organización, la planificación y los cursos que se imparten, la educación tiene que orientarse en función de la demanda. Cada persona tiene amplio margen para escoger el tipo de estudios que quiere emprender, así como su calendario, horario y ubicación (Suecia, 1999).

La persona se está convirtiendo en el arquitecto y constructor responsable del desarrollo de sus propias capacitaciones, con el apoyo de las inversiones públicas y de las empresas en la educación permanente. La democracia consiste en dar facultades al individuo. Diversos factores (económicos, sociales y tecnológicos) contribuyen a la creciente atención que se presta al individuo. En primer lugar, en toda economía moderna actual, la producción de bienes y servicios tiende a apoyarse en el capital humano más que en el capital material: esto es, en el conjunto de conocimientos y capacitaciones (individuales y colectivos) de sus trabajadores. En 1989, por ejemplo, el capital humano de Alemania (medido en términos de educación y formación) representaba algo más del doble del valor de su capital material en comparación con el decenio de 1920, cuando la proporción entre capital físico y capital humano era de 5 a 1 (Bosch, 1996).

En segundo lugar, se observa una evolución desde un planteamiento pasivo y orientado al docente para la adquisición de conocimientos y calificaciones, hacia el *aprendizaje* para la vida y el trabajo, orientado en función de la persona. El proceso de educación y formación oficial está evolucionando para centrarse cada vez menos en la mera transmisión de informaciones (que sigue siendo demasiado frecuente en el mundo actual) para centrarse más en *enseñar a las personas a aprender*, de modo que puedan encontrar la información por sí mismas. La importancia de los conocimientos

relativos a los hechos está disminuyendo, al tiempo que va en aumento la necesidad de conocer la manera de acceder, analizar y explotar la información y de transformarla en nuevos conocimientos (OIT, 2001). Sólo inculcando a la persona el deseo de hacerse cargo de su propio aprendizaje (y dándole los oportunos instrumentos, comprendidos los recursos financieros) podrá ésta ser capaz de vivir y trabajar en la sociedad del conocimiento.

En tercer lugar, las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en particular las tecnologías que se basan en la Internet, ofrecen grandes oportunidades. Cada vez hay más gente que recurre a las TIC como instrumento de aprendizaje, porque el acceso a ellas se está difundiendo con rapidez en los países de ingresos altos y medios, y en la Internet existen cursos gratuitos a los que se puede acceder fácilmente. Una encuesta reciente de los trabajadores de las TIC en Viet Nam llegó a la conclusión de que un 70 por ciento de los que tenían calificaciones informáticas, las habían aprendido por CD-ROM o por Internet (OIT, 2001). Estas oportunidades de aprendizaje no se limitan a las calificaciones informáticas y a las TIC en general, sino que abarcan actualmente una gama muy amplia — y en rápida expansión — de oportunidades de aprendizaje para la vida y el trabajo en la economía y la sociedad del conocimiento. Ello no obstante, la «brecha informática» (que consiste en la desigualdad de acceso a las TIC y a la Internet, tanto entre los países como dentro de un mismo país) tiene el peligro de irse ensanchando aún más, a menos que se hagan serios esfuerzos en los planos nacional e internacional para invertir esta tendencia.

### C. FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS EN MATERIA DE APRENDIZAJE, EDUCACIÓN Y FORMACIÓN: ALGUNOS EJEMPLOS

Los objetivos y las estrategias de la formación pueden formularse a distintos niveles (nacional, de empresa, de institución de formación, individuales, etc.) y también en el plano internacional (por ejemplo, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE) y regional (por ejemplo, en la Unión Europea). A continuación se facilitan algunos ejemplos.

En el *plano nacional*, los objetivos de desarrollo y formación de recursos humanos han sido con frecuencia reformulados en el contexto de los esfuerzos de los países por emprender reformas fundamentales en el ámbito de la educación y la formación, encaminadas a garantizar que sus políticas y sistemas de formación respondan mejor a las necesidades contemporáneas en los ámbitos económico y social; estas reformas se han llevado a cabo, por ejemplo, en Australia, Chile, Irlanda, Malawi, Portugal y Zambia. Las reformas se han emprendido invariablemente en el marco de un amplio diálogo social y en colaboración con varios de los participantes en el ámbito de la educación y la formación. En muchos países menos adelantados, especialmente en Africa, el estancamiento económico y el crecimiento incontrolado de la economía informal obligan a redefinir los objetivos en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación. Según la nueva declaración de políticas de Zambia (que se promulgó con rango de ley en 1997), los objetivos generales consisten en equilibrar en todos los ámbitos la oferta de mano de obra calificada y las demandas de la economía, de modo que propicie una mejora de la productividad y de la generación de ingresos y una disminución de las desigualdades entre la población. Se formularon objetivos más específicos con el fin de, por ejemplo, aumentar la productividad laboral; promover el espíritu empresarial y

la participación económica para aumentar la eficiencia económica, tanto en el sector formal como en el informal; promover la polivalencia, creatividad y empleabilidad de los zambianos; capacitar económicamente a las mujeres, y proporcionar calificaciones y oportunidades que respondan a las necesidades de Zambia en materia de reducción de la pobreza, mejora de los alojamientos y cuidados de salud.

Al formular los objetivos en materia de desarrollo de los recursos humanos, muchos países (por ejemplo, Irlanda, Túnez y Zambia) definen como objetivos explícitos *la reducción de la pobreza y la integración social* de los grupos desfavorecidos, incluidas las mujeres. Irlanda fue el primer país de la Unión Europea que fijó objetivos específicos con vistas a la reducción de la pobreza. De hecho, el objetivo global inicial de la Estrategia nacional contra la pobreza (*National Anti-Poverty Strategy – NAPS*) consistía en reducir el porcentaje de población que se consideraba «sistemáticamente pobre» desde un 9-15 por ciento a menos de un 5-10 por ciento en 2007. Pero a consecuencia de un progreso significativo, en 1999 el Gobierno fijó un nuevo objetivo para reducir la «pobreza sistemática» a menos del 5 por ciento en 2004. La educación y la formación constituyen elementos importantes de esta estrategia (para más detalles sobre la NAPS, véase la [sección C.4](#) del capítulo IV).

Los países menos desarrollados manifiestan cada vez más su deseo de aprovechar la educación y la formación (tanto oficiales como no oficiales) como base para el progreso social y económico sostenible, la promoción de la democracia y la movilización de la sociedad civil en los esfuerzos de desarrollo económico y social. La educación básica refuerza a las naciones al dotar a sus ciudadanos de las calificaciones que permiten que las instituciones democráticas funcionen eficazmente. La educación básica no oficial desempeña un papel que obtiene un reconocimiento creciente a la hora de brindar oportunidades de aprendizaje para todos en los países menos adelantados (UNESCO, 2001).

En el caso concreto de los países que sufren un conflicto civil armado o bélico, o que están saliendo de él, la educación y la formación constituyen los factores esenciales para la estabilización de la sociedad, y una rutina fundamental en la vida de los niños y jóvenes que vuelven a encontrarse en condiciones normales. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y diversas organizaciones no gubernamentales influyentes propugnan, por ejemplo, la educación y la formación como sendos elementos fundamentales de las intervenciones humanitarias que se llevan a cabo en favor de los niños afectados por un conflicto armado. Las escuelas se consideran «zonas de paz». En Sri Lanka, el «Programa nacional de acción ante el problema de los niños y jóvenes afectados por el conflicto actual» alude a la formación profesional y a la educación obligatoria.

En otros países, entre los que cabe citar por ejemplo a los Estados miembros de la OCDE y a *Filipinas*, la tendencia (real o supuesta) hacia unas sociedades del conocimiento y basadas en las calificaciones subyace en muchos esfuerzos legislativos en materia de educación y formación. El objetivo que se fija la Autoridad para el Desarrollo de la Educación Técnica y las Capacitaciones (TESDA) es el desarrollo «de trabajadores reconocidos en el mundo entero, calificados técnicamente y educados, con unos valores laborales prácticos, que actúen como una fuerza vital en la construcción de la prosperidad de Filipinas» en la que los ciudadanos disfruten «de más seguridad económica, bienestar social y dignidad personal».

*Los objetivos del aprendizaje durante toda la vida:* son muchos (y cada vez más) los países que formulan sus objetivos para el desarrollo de los recursos humanos en

términos de educación permanente. En Finlandia, por ejemplo, el Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno para el período 1999-2004 requiere que se facilite ayuda a un mayor número de jóvenes para que se inscriban en el segundo ciclo de educación secundaria, general o profesional, y completen sus estudios; desarrollar las aptitudes de aprendizaje de los estudiantes en todos los sectores del sistema educativo; incrementar la oferta de educación superior distinta de la universitaria; ampliar las oportunidades de que disponen los adultos para proseguir sus estudios y obtener calificaciones profesionales correspondientes al ciclo superior y a los ciclos postsecundarios, y cursar otros estudios que mejoren su empleabilidad y su educación post-escolar, así como desarrollar métodos con miras al reconocimiento del aprendizaje no oficial e informal.

Varios órganos y organizaciones de ámbito internacional y regional han realizado también declaraciones sobre la cuestión (véanse, por ejemplo, las *Conclusiones sobre la educación permanente...*). La *Carta de Colonia — Educación permanente: objetivos y aspiraciones*<sup>1</sup> (1999), elaborada por el Grupo de los ocho países más industrializados (G8), pide un «compromiso renovado ... por parte de los gobiernos, que deberán invertir para reforzar la educación y la formación a todos los niveles; del sector privado, que deberá formar a los empleados actuales y futuros, y de las personas, quienes deberán desarrollar sus propias capacidades y carreras». Este compromiso tiene que basarse en tres principios, que son: el acceso universal a la educación y a la formación, incluso para los desfavorecidos y los analfabetos; que se aliente y capacite a todas las personas para que puedan seguir aprendiendo durante toda la vida, y que los países en desarrollo reciban ayuda para la creación de sistemas de educación y formación globales, modernos y eficientes. Se ha determinado que la «cadena de aprendizaje» comprende los siguientes eslabones: una educación temprana en la infancia, accesible para todos los niños; una enseñanza básica, gratuita y obligatoria para todos; un mejor acceso de todos a la enseñanza secundaria; oportunidades de formación y aprendizaje en las escuelas y las empresas; oportunidades muy extendidas de acceso a niveles de enseñanza y formación superiores; el acceso a la educación y la formación durante toda la vida para los adultos; la igualdad entre hombres y mujeres a la hora de acceder a las oportunidades de educación y de formación; el acceso a oportunidades educativas para las minorías y otros grupos desfavorecidos (*Conclusiones sobre la educación permanente...*).

En el ámbito de la Unión Europea (UE), el *Libro blanco sobre la educación y la formación — Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva* ha determinado la necesidad de que *todos* los ciudadanos desarrollen una base de conocimientos que les ayude a encontrar su camino en la sociedad de la información. Pone en guardia contra el peligro de exclusión social de ciertos grupos de la sociedad basada en su falta de conocimientos. Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) señalan que los sistemas de educación y formación europeos necesitan adaptarse, tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo. Tendrán que ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación adaptadas a grupos destinatarios en diversas etapas de sus vidas: jóvenes, adultos desempleados y ocupados que corren el riesgo de ver cómo sus

---

<sup>1</sup> Esta Carta figura como [anexo II](#) a este informe.

cualificaciones quedan obsoletas como consecuencia de un cambio rápido. Este nuevo planteamiento incluirá tres componentes principales: la creación de centros de aprendizaje locales, la promoción de nuevas competencias básicas, en particular en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, y una transparencia cada vez mayor de las cualificaciones.

Los *objetivos empresariales de formación y desarrollo*: casi todas las grandes empresas (y un creciente número de empresas pequeñas y medianas) han formulado objetivos explícitos de aprendizaje y formación, que respaldan su desarrollo empresarial y organizativo. El Laiki Bank Group (Chipre) ha definido los objetivos para el desarrollo de calificaciones específicas para *todo* su personal. Los cambios en la organización del trabajo requieren que todos los empleados adquieran nuevas competencias, por ejemplo, para llevar a cabo tareas individuales; efectuar varias tareas diferentes en el marco de un mismo puesto de trabajo; responder a las irregularidades e interrupciones en las actividades rutinarias; hacer frente a las responsabilidades y expectativas del entorno laboral. El personal de dirección tiene que tener calificaciones de comunicación escrita y oral, de trabajo en equipo, de sensibilidad interpersonal, de liderazgo, de planificación de la gestión, de razonamiento analítico, de capacidad para solucionar problemas, de toma de decisiones, de creatividad, de espíritu empresarial, de dinamismo, de energía e iniciativa, y de control del estrés (Ashton y Sung, en prensa).

#### D. INTEGRACIÓN DE OBJETIVOS Y POLÍTICAS EN MATERIA DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN EN OTRAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

La OIT ha propugnado con energía la idea de que el pleno empleo debería constituir el objetivo central de todo el sistema internacional (OIT, 2000a). Pero reconoce también que la educación y la formación no pueden, por sí solas, resolver los problemas del empleo. Más bien «deberían ser coherentes y formar parte integrante de políticas y programas globales en el campo económico, social y del mercado de trabajo que promuevan el crecimiento económico y del empleo» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 4). Tienen que incluir la creación de un clima macroeconómico que fomente la creación de empresas y de puestos de trabajo, una política de crecimiento económico y de cambio tecnológico que eleve al máximo la creación de empleo, y una política laboral y de formación que facilite la incorporación o la reincorporación de los trabajadores al empleo productivo.

La Unión Europea ha reconocido la necesidad de proceder con arreglo a políticas integradas en los planos económico y social. Según las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, los objetivos de la Unión Europea en materia de aprendizaje, educación y formación forman parte de sus objetivos estratégicos con miras a la consolidación del empleo, la reforma económica y la cohesión social, en su intento por «convertirse en la economía basada en el conocimiento que sea más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Para conseguir este objetivo estratégico, las Conclusiones de Lisboa formulan una serie de objetivos y estrategias interrelacionados, que abarcan varios ámbitos de la política económica y social. Además de la educación, la formación y el aprendizaje de por vida, estos objetivos y estra-

tegias incluyen la creación de un entorno favorable para poner en marcha y desarrollar unas empresas innovadoras, y en especial pequeñas y medianas empresas (PYME); introducir reformas económicas para el logro de un mercado interior plenamente operativo; crear unos mercados financieros eficaces e integrados; coordinar las políticas macroeconómicas y dotar de sostenibilidad a las finanzas públicas, reorientando por ejemplo el gasto público hacia una mayor acumulación de capital — tanto material como humano —, y mejorar los incentivos fiscales y los sistemas de subvención para la creación de empleo y para ofrecer oportunidades de aprendizaje.

En muchas *empresas*, el aprendizaje en el lugar de trabajo, la formación y el desarrollo del personal se están convirtiendo en un elemento que se integra dentro de sus objetivos y estrategias empresariales y organizativos. Esto es especialmente cierto en el caso de las empresas consideradas como «muy eficaces», también llamadas «organizaciones de trabajo de alto rendimiento» (*high performance work organizations* — *HPWO*), que producen productos y servicios con gran valor añadido.

La investigación de la OIT sobre este tema (Ashton y Sung, en prensa) documenta las prácticas de estas «HPWO». Expone cómo se organizan el rendimiento, la gestión de las actividades y de los recursos humanos, y los objetivos y procesos de aprendizaje y formación en función de los objetivos en materia de organización, que tratan de inculcar la confianza, el entusiasmo y el compromiso respecto de las orientaciones escogidas por la organización. Por ejemplo, Comfort Driving Centre, pequeña empresa radicada en Singapur que se encarga de capacitar a los conductores, promueve entre su personal unos valores compartidos, ajusta las recompensas en función de la eficacia respecto del logro de los objetivos de la empresa, al tiempo que implica a todos los empleados en su trabajo y apoya sus capacidades a todos los niveles. La dirección de la empresa comparte también los conocimientos y la información con el personal. El trabajo en equipo es el principal mecanismo para impulsar el proceso de aprendizaje en el trabajo. Así, en el plano microeconómico como en el de la empresa, la eficacia y el crecimiento resultan de unas políticas y prácticas que se apoyan mutuamente y que abarcan el aprendizaje, la educación y otras medidas.

#### E. ECONOMÍA, EMPLEO Y SOCIEDAD: TENDENCIAS Y LIMITACIONES

Las recientes tendencias en materia de economía, empleo y mercado de trabajo en el contexto del proceso acelerado de globalización e integración de los mercados mundiales han quedado reflejadas en distintas publicaciones recientes de la OIT (OIT, 1998a, 1999a, 2000b, 2001, y *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*), así como en numerosos exámenes de la política de empleo de muchos países. Todos ellos coinciden en señalar lo mismo: que estas tendencias están abriendo una brecha cada vez mayor en lo que atañe a la participación de los países en la economía global y a los beneficios que los países, las empresas y los individuos obtienen de esta participación. Además, en muchos países se está abriendo también una brecha creciente entre los diversos grupos de población respecto del acceso al trabajo decente, los ingresos y la participación en la vida económica y social. Las personas que han recibido una educación y formación escasas suelen ser los perdedores en el proceso de cambio económico, incluso en fases de crecimiento económico y de menores tasas de desempleo.

En los países industrializados, aunque el empleo total ha aumentado recientemente, las pautas del empleo han cambiado. En las empresas de los países industrializados, los mercados de trabajo se han ido fragmentando más y más. Los empleadores han reestructurado sus sistemas de personal, que han dividido en componentes fijos (primarios o esenciales) y variables (secundarios o periféricos). Casi todas las empresas tienen dos formas de empleo: primaria (estable, enfocada a la carrera profesional y en la que predominan los hombres) y secundaria (que se caracteriza por una gran rotación y pocas posibilidades de carrera y de acceso a la educación y formación). Los empleos del primer tipo corresponden a trabajadores con alto grado de calificación, mientras que los del segundo tipo corresponden a trabajadores que han recibido una educación escasa o que carecen de ella, o que sólo disponen de calificaciones obsoletas. El trato que dispensan los mercados de trabajo a los trabajadores no calificados es cada vez más implacable. La ausencia de unas políticas económicas, sociales y laborales que se refuercen mutuamente, unida al incremento de formas de trabajo atípicas, han aumentado la vulnerabilidad de muchos trabajadores. Sus perspectivas de carrera y de formación han quedado reducidas, y sus condiciones de empleo se han visto afectadas negativamente.

En los países en desarrollo, diversas políticas y coyunturas asociadas a la globalización (por ejemplo, la liberalización del comercio, la reestructuración laboral y empresarial y las nuevas prácticas empresariales y de gestión) han afectado de manera profunda y a menudo negativa a los mercados de trabajo. El desempleo ha seguido aumentando en la medida en que los que accedían por primera vez al mercado de trabajo no lograban encontrar empleos productivos y bien remunerados. Todo ello se ha visto agravado por las reducciones masivas de personal que han tenido lugar en el sector privado, que trata de hacer frente a los retos de la globalización, aumentar su productividad y buscar nuevos mercados. El sector público también ha prescindido de personal puesto que los gobiernos han reducido sus presupuestos en un esfuerzo por lograr mayor eficacia en su excesiva burocracia. El número de los «trabajadores pobres» ha aumentado, y muchos de ellos se ganan la vida a duras penas con un empleo informal, mal pagado y con malas condiciones de trabajo.

Todos los países están expuestos a la globalización y a sus diversas manifestaciones. La cuestión radica en saber cuáles son las políticas y estrategias que más pueden contribuir a que los países tomen la senda del desarrollo económico y social sostenido, sean eficaces en un entorno internacional cada vez más competitivo y reduzcan las crecientes desigualdades en términos de ingresos y de acceso al empleo. Las estrategias que hasta hace poco propugnaban los países en desarrollo (como las que se centran en una industrialización basada en la sustitución de importaciones o en la redistribución de la tierra) ya han dejado de considerarse atractivas. La riqueza de las naciones se basa cada vez más en las calificaciones y los conocimientos de su fuerza de trabajo. Para responder a los retos de la globalización y del aumento de la competencia, al tiempo que se corrigen las crecientes desigualdades de los resultados del mercado de trabajo, se puede estudiar una estrategia de educación y formación en tres frentes.

El *primer frente* debería responder al reto del desarrollo de los conocimientos y las calificaciones imprescindibles para competir en unos mercados internacionales más ajustados. El acceso *universal* al aprendizaje durante toda la vida se está convirtiendo en un requisito previo en los países desarrollados, a medida que tratan de conseguir que la incipiente sociedad de los conocimientos y la información sea realmente integradora. En los países en desarrollo, una de las necesidades más acuciantes es la de intro-

ducir las calificaciones informáticas elementales y la educación y la formación relacionadas con las tecnologías de la información y de la comunicación, que permitirán a esos países acceder a las nuevas tecnologías de producción y desarrollo, aprovecharlas y, en último término, innovarlas. La generalización de la instrucción informática elemental ha de tener por fundamento un sistema de educación básica de calidad. Las desigualdades en materia de salarios e ingresos reflejan cada vez más las diferencias en términos de educación y calificaciones. Por lo tanto, las políticas basadas en la igualdad que permiten a amplios sectores de la población acceder a la educación y a la formación pueden también contribuir, a largo plazo, a reducir las desigualdades en términos de ingresos entre los países y dentro de ellos.

El *segundo frente* considera las políticas y los programas de educación y formación como instrumentos para mitigar las repercusiones negativas de la globalización. Estas políticas tienen que tener como destinatarios a los numerosos trabajadores que han perdido sus empleos en la reestructuración de las empresas y del sector público. Los esfuerzos educativos y de formación tendrán que centrarse en ayudarles a obtener nuevas calificaciones que aumenten sus posibilidades de encontrar empleo por su propia cuenta y en las nuevas industrias incipientes. Invariablemente, las intervenciones en materia de formación se considerarán cada vez más como un elemento fundamental de políticas de mercado de trabajo activas y que se refuerzan mutuamente, las cuales incluirán además medidas tales como la asistencia para buscar empleo y el apoyo financiero para poner en marcha nuevas empresas.

El *tercer frente* consiste en disponer de una capacidad en materia de educación y formación que sirva para hacer frente a la creciente vulnerabilidad de muchos grupos de población (por ejemplo, las mujeres, los jóvenes y los trabajadores escasamente calificados) que, por falta de educación y de calificaciones, se han empobrecido o corren el peligro de caer en la trampa de la pobreza. Todo ello habrá de centrarse en el desarrollo de sus calificaciones fundamentales, entre ellas la alfabetización y el cálculo elemental. El desarrollo de las calificaciones, apoyado por otras medidas económicas y sociales, reforzará su empleabilidad, les ayudará a desarrollar actividades productivas y generadoras de ingresos (ya sea mediante un empleo asalariado, ya por medio de un empleo independiente) y fomentará su integración en la corriente principal de la vida económica y social.

Para ayudar a los trabajadores a fin de que puedan acceder al trabajo decente y participar en la corriente principal de la vida económica y social, se necesitará un esfuerzo colosal en materia de educación y formación, acompañado de otras medidas económicas y sociales. Así pues, ¿cuáles son los principales pilares de esta respuesta en términos de aprendizaje, educación y formación?

#### F. PAPEL Y RETOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LA FORMACIÓN

Para hacer frente a los retos que se plantean, la educación y la formación tienen que responder a los requisitos siguientes.

*Educación básica para todos:* la educación básica es el elemento primero y fundamental del proceso de aprendizaje permanente, pues es el que inculca las «calificaciones de base» como son la alfabetización, el cálculo elemental, el civismo, las calificaciones sociales, la capacidad de «aprender a aprender» y la disposición para

resolver los problemas en colaboración. Tales calificaciones resultan fundamentales para vivir y trabajar en la sociedad actual, adquirir calificaciones superiores (capacidad para recibir formación) y aprovechar las nuevas tecnologías. Es probable que la educación básica, en particular, de las muchachas, tenga importantes repercusiones a efectos de su empleabilidad futura, de su capacidad para obtener ingresos y de su emancipación social. Garantizar la educación básica para todos implica la ampliación del acceso y de la participación, a fin de que todo el mundo quede incluido. La calidad de esta educación también tiene gran importancia; los estudiantes jóvenes están menos dispuestos a abandonar una educación de calidad que responda a sus necesidades y a las de sus familias. Por lo tanto, en muchos países se está impulsando la inversión de mayores recursos en el ámbito de la educación básica, ampliando el acceso a la educación básica para que sea universal y mejorando su calidad con especial atención al desarrollo de las calificaciones fundamentales que son necesarias para poder vivir y trabajar en la sociedad.

*Calificaciones laborales fundamentales para todos:* estas calificaciones, que se conocen con los nombres de «capacitaciones clave» (Reino Unido), «calificaciones fundamentales para la capacitación» (Singapur), «calificaciones básicas» (Unión Europea) y «calificaciones esenciales» (Egipto), son las calificaciones distintas de los conocimientos técnicos, de las que todos han de disponer para actuar satisfactoriamente en el trabajo y en la sociedad, dondequiera que trabajen y vivan. Se fundamentan y se apoyan en las calificaciones fundamentales que se desarrollan en la educación básica, y muchas veces se solapan con ellas. Su objeto es preparar a los trabajadores para que puedan adquirir y aplicar en todo momento nuevos conocimientos y calificaciones. En Singapur, por ejemplo, estas calificaciones incluyen las calificaciones para el aprendizaje (aprender a aprender), la alfabetización y el cálculo elemental (leer, escribir y calcular), la capacidad de escuchar y de comunicarse oralmente, la aptitud para solucionar los problemas, la creatividad, la eficacia personal (autoestima, fijación de objetivos y motivación, calificaciones para el desarrollo personal y de la carrera), la eficacia de grupo (interpersonal, trabajo en equipo y capacidad de negociación), la eficacia organizativa y la capacidad de liderazgo. También puede considerarse que las capacitaciones esenciales en el trabajo incluyen además las que podrían denominarse «calificaciones de navegación». Entre éstas figuran la capacidad de buscar empleo, la de presentarse a posibles empleadores, la de definir las propias opciones y oportunidades de carrera y la de reconocer y evaluar las oportunidades de empleo, educación y formación; también se incluye el estar familiarizado con la Internet, ya que son muchos (y serán cada vez más) los empleos, oportunidades de carrera y servicios de orientación a los que se puede acceder en conexión directa.

*Educación permanente para todos:* la educación permanente se ha convertido en el nuevo lema de las políticas de educación y formación del siglo XXI y, en ese sentido, impregna los nuevos planteamientos políticos en un número creciente de países. Según la OCDE (2001), el marco de la educación permanente pone de relieve que el aprendizaje se efectúa durante toda la vida de la persona. La educación y la formación oficiales contribuyen al aprendizaje, al igual que lo hacen el aprendizaje no institucional e informal que tiene lugar en el propio domicilio, en el lugar de trabajo, en la comunidad y en la sociedad en general. Sus características fundamentales son las siguientes: el carácter central del alumno, que obliga a disponer de diversas posibilidades ajustadas a sus necesidades; el énfasis en la motivación para aprender, por ejemplo a través de un aprendizaje adaptado al propio ritmo, dirigido por el alumno, y cada vez más asistido

por las tecnologías de la información y de la comunicación; la gran variedad de objetivos que presentan las políticas de educación y formación, y el reconocimiento de que los objetivos que se fija una persona en el ámbito del aprendizaje pueden cambiar en el curso de su vida, y que deberían reconocerse y darse a conocer todos los tipos de aprendizaje (oficial, no institucional e informal). Según la OIT, «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» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 5).

#### *Una nueva recomendación de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos*

Desarrollar las calificaciones esenciales para el trabajo y garantizar una educación permanente para todos constituye una empresa de gran envergadura para cualquier país, incluso para los más ricos, y, de conseguirse, sólo puede lograrse a lo largo de un período muy prolongado. En definitiva, se trata de un objetivo que queda continuamente fuera de alcance. La enorme tarea que queda por delante en esta materia exige proseguir y acelerar las reformas en el ámbito de la educación y la formación que se han emprendido en muchos países. El impulso actual debería mantenerse aprovechando cierto número de acontecimientos recientes. Entre ellos cabe citar la evolución de la percepción de todos los interesados, expresada recientemente por los mandantes de la OIT en la 88.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2000), respecto de la necesidad de aumentar la inversión en el desarrollo de los recursos humanos y la formación; la evolución del modelo en el sentido de facultar a la persona para que se convierta en el constructor y arquitecto de su propio aprendizaje y en autodidacta; las posibilidades de las nuevas tecnologías para el aprendizaje, la educación, la formación, y el reconocimiento creciente del diálogo social como catalizador de la participación de todas las partes interesadas (gobiernos, interlocutores sociales, sociedad civil y las personas a título individual) en las políticas y programas encaminados al desarrollo de los recursos humanos y la formación.

Estos acontecimientos son recientes. La Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos (núm. 150), que data de 1975, ofrece pocas orientaciones respecto de la manera en que los países, los interlocutores sociales y las personas deberían aprovechar el impulso actual, introducir nuevas políticas y programas que atiendan a «las necesidades de formación y educación en el mundo moderno del trabajo, tanto en los países en desarrollo como desarrollados, y promover la equidad social en la economía mundial» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 21). Consciente de ello, la OIT ha empezado a preparar una nueva Recomendación que refleje el nuevo planteamiento de la formación y que ayudará a los mandantes de la OIT a:

- promover la educación permanente, mejorar la empleabilidad de los trabajadores del mundo y hacer avanzar el concepto de trabajo decente;
- mejorar el acceso y la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores en el ámbito de la educación y la formación;
- promover marcos de calificaciones nacionales, regionales e internacionales que recojan disposiciones relativas a la formación previa;

- reforzar la capacidad de los interlocutores sociales para establecer asociaciones en el campo de la educación y la formación.  
Además, la nueva Recomendación:
- reconocerá las diversas responsabilidades a efectos de la inversión y financiación de la educación y la formación;
- abordará la necesidad de aumentar la asistencia técnica y financiera a los países y sociedades menos adelantados.

## CAPITULO II

### **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS POLITICAS, LA LEGISLACION Y LA PRACTICA ACTUALES EN MATERIA DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y FORMACION**

Los niveles de desarrollo económico, social e institucional son muy distintos según los países. Del mismo modo, el desarrollo de los recursos humanos y la formación, así como el marco institucional en que se inscriben, han seguido evoluciones distintas. Por ejemplo, el sistema de formación dual existente en Alemania, Austria y Suiza, países donde es tradicional una fuerte implicación del empleador y de la empresa en la formación y la capacitación, contrasta con los sistemas basados en escuelas, característicos de otros países como Finlandia, Francia, Suecia, de las antiguas economías de planificación centralizada y de muchos países en desarrollo.

Pese a las diferencias entre los distintos países — en términos de desarrollo económico y social, de cultura, del papel que cumple el Estado, de la relación entre la financiación privada y la pública, etc. —, es posible reconocer un conjunto de principios comunes sobre los que deberían sustentarse los esfuerzos de los países a la hora de desarrollar políticas y sistemas de aprendizaje, formación y desarrollo de los recursos humanos. Estos principios comunes ya han sido — total o parcialmente — recogidos en la legislación y la práctica de muchos países. También han sido confirmados por diversas instituciones internacionales y regionales tales como la OIT (en particular, con las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*), la UE, el G8 y la OCDE. En este informe se describen cinco principios fundamentales que sirven de base para las políticas, legislaciones y prácticas actuales en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y de la formación. Se trata de los siguientes:

- establecimiento de *un entorno propicio* que aliente a todas las partes interesadas a invertir en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y de la formación;
- creación de *un marco institucional* para el desarrollo de los recursos humanos y la formación, que se corresponda con el contexto social y económico y el nivel de desarrollo de los países;
- garantía de la *igualdad de acceso* para todos al desarrollo de los recursos humanos y la formación, con independencia de la situación socioeconómica, los ingresos, el origen étnico, el sexo, la edad, etc.;
- establecimiento de *asociaciones* entre las distintas partes interesadas en la prestación de programas de aprendizaje, educación y formación;
- recurso creciente a *estrategias y prácticas de formación centradas en el alumno* a través del uso de las TIC.

A. INVERSIÓN EN EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS  
Y LA FORMACIÓN: EL ENTORNO ECONÓMICO, SOCIAL  
E INSTITUCIONAL NECESARIO

El objetivo mínimo en cuanto a las inversiones en el ámbito de la formación ha quedado fijado en el 6 por ciento del producto interior bruto (PIB) (*Conclusiones sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación*, párrafo 5). Sin embargo, la educación y la formación no pueden, por sí solas, abordar los retos a que se enfrentan los países en la estela de la mundialización y del tránsito hacia una sociedad basada en los conocimientos y las calificaciones. Aunque fundamentales, «no son suficientes por sí solas para conseguir un desarrollo económico y social sostenible o resolver globalmente el problema del empleo. Deberían ser coherentes y formar parte integrante de políticas globales en el campo económico, social y del mercado de trabajo que promuevan el crecimiento económico y del empleo. Las políticas que promueven el aumento de la demanda agregada en la economía, como las medidas macroeconómicas y de otra naturaleza, han de combinarse con políticas, en la vertiente de la oferta, relativas por ejemplo a la ciencia y tecnología, la educación y formación y las políticas empresariales. Las políticas fiscales apropiadas y la seguridad social y la negociación colectiva efectivas son algunos de los medios para repartir estos beneficios económicos sobre una base justa y equitativa, y constituir incentivos básicos para invertir en la formación» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 4).

1. *Políticas macroeconómicas, fiscales y de otro tipo  
que favorecen la educación y la formación  
para el desarrollo económico y social*

Existen diversas combinaciones entre políticas económicas (por ejemplo, las políticas macroeconómica, fiscal, comercial y tecnológica), del mercado de trabajo y sociales que pueden alentar la inversión para la educación y la formación. Es posible aplicarlas a escala macroeconómica, para impulsar en la economía inversiones generalizadas en capital humano y bienes de equipo. Existe un ejemplo en el que la estabilidad macroeconómica y política, junto con unas políticas económicas propicias para las inversiones y una educación y formación debidamente enfocadas, han promovido un desarrollo económico y social armónico. En otro ejemplo, la falta de inversiones en capital humano y bienes de equipo dio lugar a una espiral descendente de los niveles de productividad y del crecimiento del empleo, a un estancamiento económico y a un bajo nivel de renta. También pueden aplicarse las *sinergias* de las políticas, incluidas la educación y la formación, en relación con un sector económico concreto, por ejemplo el sector de las TIC (véase el caso de Malasia que se describe más adelante). Las políticas activas sociales y del mercado de trabajo, incluidas la educación y la formación, también pueden resultar eficaces para reducir el desempleo y promover la integración social entre los destinatarios de las mismas.

Algunos «tigres asiáticos» como la República de Corea y Singapur, y otros países como Malasia, Mauricio e Irlanda, han sabido crear un círculo virtuoso de inversiones en materia de desarrollo humano y económico mediante la combinación de inversiones cuidadosamente orientadas para el desarrollo de sus recursos humanos e inversiones en bienes de equipo y en los sectores industriales. Este enfoque ha desembocado en un

crecimiento económico y de los ingresos elevado y sostenido. Por ejemplo, Singapur fue capaz de adaptar su política nacional en materia de recursos humanos para proporcionar los conocimientos técnicos especializados necesarios en cada fase del desarrollo. Un sistema de educación oficial ofrecía las enseñanzas científicas, matemáticas y técnicas necesarias para la primera fase (de sustitución de las importaciones), y promovía las raíces y valores étnicos centrándose en la instrucción básica y los idiomas nacionales, así como en el inglés. En la siguiente fase (de exportación-industrialización) se logró atraer las inversiones extranjeras a través de las políticas fiscal, de repatriación de los beneficios y de formación. Las instituciones locales de formación se centraron en las calificaciones técnicas, y las medidas citadas se completaron con transferencias de tecnología por parte de instituciones de los países avanzados. Se facilitaron a las empresas extranjeras recursos financieros e infraestructuras para la elaboración de programas de formación, que desembocaron en un aumento considerable de la enseñanza técnica. A continuación, el país se orientó hacia una producción con mayor valor añadido. Las subvenciones y las becas para la formación alentaron a las empresas extranjeras a dar capacitación a sus trabajadores. La reforma educativa, que ponía el énfasis en la formación técnica y profesional, recibió el apoyo de universidades e institutos politécnicos en plena expansión. En el futuro, los esfuerzos destinados a convertir al país en una economía prominente basada en los conocimientos requerirán nuevos enfoques del aprendizaje y de la formación que alienten a los trabajadores a ser innovadores y creativos.

Las políticas acertadas y complementarias introducidas en Singapur en los ámbitos económico y del desarrollo de los recursos humanos y de la formación contrastan con las de muchos países del África Subsahariana. Allí, en un círculo vicioso, la inestabilidad macroeconómica y política (y los conflictos civiles) desembocaron en una disminución de las inversiones y de la acumulación de bienes de equipo y capital humano mayor que en otros países. Aunque en otras regiones principales se observó un aumento del número de inscripciones en la enseñanza primaria y secundaria, en el África Subsahariana las inscripciones en la enseñanza primaria descendieron del 59 por ciento en 1980 al 51 por ciento en 1992 (Banco Mundial, 1999). Con la caída de la producción por trabajador, el estancamiento económico y la falta de crecimiento del empleo, los ingresos y las condiciones de vida cayeron en picado (OIT, 1998b). No obstante, en los últimos tiempos las inversiones en la enseñanza y la formación se han mantenido, e incluso incrementado, en muchos países africanos.

En general, para promover las inversiones de las empresas y de las personas en formación y educación, se recurre a las *políticas fiscales*. Un ejemplo típico es el de Chile, donde se permite a las empresas deducir de su base imponible los gastos de formación de su personal, hasta un máximo del 1 por ciento del valor total de la nómina (ley núm. 19518 de 1997). Como requisito previo para poder acceder a la deducción fiscal, los planes de formación han de ser discutidos y aprobados por un comité de empresa bipartito. La administración del sistema corre a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). En los Países Bajos, las políticas fiscales van dirigidas tanto a las personas como a las empresas. Las primeras pueden deducir de su base imponible hasta un máximo de 15.000 euros anuales en concepto de cursos que mejoren su empleabilidad en el puesto de trabajo que ocupan o en futuros puestos de trabajo. Los empleadores pueden deducir el 120 por ciento de su renta imponible, e incluso el 140 por ciento cuando la formación esté destinada a trabajadores poco calificados, trabajadores de edad (mayores de 40 años) o trabajadores de pequeñas empre-

sas. Además, todos los aprendices reciben un incentivo fiscal de unos 2.500 euros por participar en cursos de formación profesional inicial. Tanto el Gobierno como los interlocutores sociales coinciden en que este régimen fiscal ha beneficiado especialmente a los grupos destinatarios arriba citados.

*Sinergias políticas a escala sectorial:* Malasia, país que aplica políticas de crecimiento basadas en las inversiones y el comercio, ha experimentado importantes aumentos de las inversiones que lo han convertido en uno de los principales exportadores de productos electrónicos. No obstante, en un mundo en el que las TIC evolucionan con rapidez y se recurre cada vez más a los conocimientos para la creación de valor, esta estrategia de inversión ha dejado de considerarse eficaz para lograr el crecimiento sostenible. La nueva estrategia se centra en la creación de ideas innovadoras y de conocimientos que puedan comercializarse obtenidos gracias a importantes inversiones en investigación y desarrollo. En consecuencia, el país ha desarrollado un Marco Nacional de Tecnología de la Información y las Comunicaciones. El enfoque adoptado abarca tres elementos estratégicos, a saber, las personas (desarrollo de los recursos humanos), la infraestructura y las aplicaciones y contenidos orientados en función de la demanda, aplicando el principio de que todos los ciudadanos tienen que gozar de igualdad de trato en el acceso a la información. El elemento relativo al desarrollo de los recursos humanos incluye una serie de medidas tales como el programa sobre el uso de la informática en la enseñanza, destinado a ofrecer conocimientos básicos de informática en las escuelas; nuevos métodos y programas de enseñanza, incluida la enseñanza a distancia; unos programas de conocimientos básicos de informática enfocados a centros de enseñanza que no pertenecen al sistema educativo oficial; y la formación de los docentes. A través del Régimen de Subvenciones para la Demostración de Aplicaciones, se financian iniciativas básicas destinadas a familiarizar a los habitantes de Malasia con la Internet y su utilidad para la adquisición de conocimientos y el aprendizaje. Este régimen fomenta el acceso a los quioscos Internet y trata de sensibilizar a distintas audiencias tales como los indigentes, los huérfanos y los cultivadores de arroz de las comunidades rurales (OIT, 2001, capítulo 7).

## *2. Políticas activas de mercado de trabajo*

Muchos países aplican políticas activas de mercado de trabajo a fin de ofrecer una segunda oportunidad en el empleo a las personas que han abandonado la fuerza de trabajo, o para ayudarlas a regresar al trabajo después de períodos de desempleo. Cada vez más, la formación del mercado de trabajo ofrece, en el contexto de la educación permanente, oportunidades para el perfeccionamiento de las calificaciones, la readaptación y el desarrollo de los conocimientos. Estas enseñanzas sirven para que las personas accedan a nuevos empleos y se adapten a los cambios en la economía y la sociedad del conocimiento y de la información. También contribuyen a la integración en la vida económica normal y a la lucha contra la exclusión social. Las políticas activas de mercado de trabajo cuentan con una larga tradición en países tales como Suecia, Dinamarca y Alemania, y se aplican en la actualidad de manera más o menos sistemática en la totalidad de los Estados miembros de la UE. También se están aplicando en muchas de las economías en transición, ya que permiten abordar la cuestión del aumento del desempleo resultante de la reestructuración económica y de las reformas basadas en la economía de mercado. En Asia Oriental, las medidas activas han desempeñado un

papel relativamente menor; no obstante, la crisis financiera y el aumento del desempleo observados a finales del decenio de 1990 sugieren que estos países también tienen que estudiar unas políticas activas de mercado de trabajo que les permitan responder mejor a crisis futuras y cumplir con los requisitos a largo plazo del desarrollo (Betcherman e Islam, 2001, pág. 296).

Las medidas activas de mercado de trabajo tienden a aumentar a medida que crece el desempleo. Los programas de formación y de readaptación profesional suelen representar una proporción importante de los gastos ligados a las iniciativas activas del mercado de trabajo (normalmente entre el 40 y el 60 por ciento, pero en Dinamarca más del 75 por ciento). Las políticas y medidas activas de mercado de trabajo incluyen la ayuda para buscar empleo y los servicios de empleo; la formación para los desempleados de larga duración; la readaptación de los trabajadores desplazados a consecuencia de despidos masivos; subsidios laborales y salariales, y programas de obras públicas. Suelen estar dirigidas a grupos de población desfavorecidos en el mercado de trabajo, como son las mujeres, los jóvenes, los desempleados, los trabajadores migrantes, los trabajadores despedidos y los trabajadores que corren el riesgo de ser despedidos como consecuencia de una reestructuración de la empresa y del cambio tecnológico.

Las evaluaciones realizadas indican que, a efectos de la (re)integración de las personas en el empleo, las medidas activas de mercado de trabajo suelen ser más eficaces cuando forman parte de *un conjunto de servicios que se completan mutuamente*, servicios entre los que cabe incluir la formación correctiva, la formación en el empleo, la ayuda para buscar empleo y la oferta directa de experiencia laboral. Un requisito previo importante para poder obtener resultados es que la demanda de mano de obra sea fuerte. Cuando no hay creación neta de empleo, no cabe esperar sino resultados limitados. Las políticas macroeconómica y microeconómica son factores importantes para la mejora de las perspectivas de empleo, ya que afectan a la oferta y la demanda de mano de obra.

## B. MARCOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LA FORMACIÓN

La experiencia de muchos países (por ejemplo, Australia, Dinamarca y Sudáfrica) demuestra que las nuevas orientaciones en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación deben basarse en instituciones sólidas sin las cuales las inversiones en aprendizaje y formación corren el riesgo de ser ineficaces y de carecer de repercusiones. En última instancia, incumbe a estas instituciones desarrollar entre todas las partes interesadas — gobiernos, interlocutores sociales, empresas, individuos y sociedad civil — una cultura común de aprendizaje y formación. Los siguientes elementos del marco institucional se consideran esenciales para el desarrollo de los recursos humanos y la formación:

- una estructura y unas instituciones para el diálogo entre empleadores, trabajadores y otros representantes de la sociedad civil respecto de la formulación de políticas y de la movilización de medios para el desarrollo de los recursos humanos y la formación, así como para definir las responsabilidades respectivas de las distintas partes interesadas;

- un sistema diversificado de instituciones y proveedores públicos y privados de servicios de formación, que incluya mecanismos para supervisar la calidad y la pertinencia de sus programas;
- una estructura descentralizada para la toma de decisiones respecto de la determinación de las necesidades de formación, del contenido y los programas de enseñanza y formación, y de la movilización y utilización de los recursos;
- la integración en el marco institucional del concepto y la práctica de la educación permanente; y el establecimiento de un marco de calificaciones y de mecanismos para la homologación y la certificación de las calificaciones a fin de apoyar la educación permanente, e
- instituciones para recopilar, analizar y difundir la información relativa al mercado de trabajo destinada a las agencias de colocación y a la asistencia para la búsqueda de empleo.

### *1. Diálogo social en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación*

La falta de un diálogo social que tenga sentido dificulta la formulación de políticas eficaces y justas para lograr un progreso social de base amplia (OIT, 2000a). Como se observaba recientemente en muchas de las evaluaciones de la política de empleo en el plano nacional realizadas por la OIT, el diálogo social resulta fundamental para formular políticas de empleo acertadas y para movilizar el apoyo global de la sociedad, necesario para la aplicación eficaz de las mismas. Los representantes de los trabajadores y de los empleadores pueden ofrecer un apoyo de valor incalculable en áreas tales como la seguridad en el trabajo, la formación en el empleo y el desarrollo de las calificaciones. El diálogo crea incentivos para que las asociaciones de empleadores, los sindicatos y los educadores hagan uso de su influencia en el marco de órganos reglamentarios conjuntos para que la formación que facilita el empleador rebase la que proporciona cada empresa. También aumenta el nivel de compromiso, en especial por parte de los empleadores, respecto de los objetivos de formación que podrían quedar de lado en caso de que se adoptara un enfoque puramente administrativo (OIT, 1998a, pág. 87).

Las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* ofrecen a los mandantes de la OIT un programa ambicioso para el diálogo social en materia de educación y formación. «Los interlocutores sociales deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación, compartir responsabilidades en la formulación de políticas de formación y educación, y concertar asociaciones entre ellos o con los gobiernos para invertir en la formación, planificarla y llevarla a cabo. En la formación, las redes de cooperación también comprenden a las autoridades regionales y locales, diversos ministerios, organismos sectoriales y profesionales, instituciones y proveedores de formación, organizaciones no gubernamentales, etc. El gobierno debería establecer un marco para el establecimiento de asociaciones y de un diálogo social efectivo en el campo de la formación y el empleo. Este marco debería conducir a una política nacional coordinada de educación y formación y a estrategias a largo plazo formuladas en consulta con los interlocutores sociales e integradas con políticas económicas y de empleo. También debería comprender disposiciones tripartitas sobre la formación en el ámbito nacional y sectorial, y ofrecer un sistema transparente y global de información sobre la formación y el mercado de trabajo. Las empresas son las primeras respon-

sables de la capacitación de sus empleados y aprendices, pero también comparten responsabilidades respecto de la formación profesional inicial de los jóvenes para atender sus necesidades futuras».

La experiencia de Alemania y de los países escandinavos sugiere que el diálogo tripartito y bipartito, la negociación y el acuerdo respecto de cuestiones sociales han desempeñado un papel decisivo a la hora de crear asociaciones eficaces en materia de formación y aprendizaje. En América Latina se están codificando con frecuencia creciente en la legislación laboral los convenios colectivos que incluyen disposiciones en materia de formación y capacitación de los trabajadores. En general, los países europeos reconocen el valor jurídico de la negociación colectiva. Se concede fuerza de ley a aquellos convenios colectivos que son resultado de un proceso de negociación. Las negociaciones tienen lugar en los planos nacional, sectorial, industrial y de la empresa. Muchos países han reconocido la necesidad de una legislación nacional que conceda cierta flexibilidad en los planos regional y provincial, y que permita una mayor influencia del sector privado en la aplicación de las políticas. Así, por ejemplo, las tendencias legislativas recientes en Australia, Egipto, Fiji, Irlanda, Malta, Mauricio y Portugal indican que la legislación se ocupa menos de fijar disposiciones detalladas y más de promover la participación de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas.

El diálogo social respecto de asuntos económicos y laborales suele tener lugar en órganos nacionales que incluyen a representantes del Estado, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil. El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra (NEDLAC) de Sudáfrica, el Consejo Nacional de Desarrollo de los Recursos Humanos de Mauricio y la Comisión de Desarrollo Económico de Singapur constituyen ejemplos de este tipo de foros para el diálogo social que abarcan además la educación y la formación. Estos órganos proporcionan las grandes orientaciones generales para la elaboración de las políticas económicas, sociales y laborales nacionales. Los consejos nacionales de formación se integran a menudo en estos órganos de alto nivel. Los consejos nacionales tripartitos de formación formulan las políticas en materia de formación y definen el contenido y la orientación de los programas de capacitación. Asumen la responsabilidad de la gestión del sistema de formación y determinan las modalidades y los criterios para la financiación de la formación. Los consejos que desarrollan sus actividades a escala sectorial o industrial suelen ser bipartitos.

## *2. Diversificación de los prestatarios de servicios de formación*

Se ha observado una tendencia a pasar de un suministro de servicios de formación controlado por el Estado, centralizado y centrado en la oferta, a un sistema diversificado y flexible de instituciones públicas y privadas y de oferta orientada a las empresas. Son varios los motivos que explican estos cambios de política. Uno de ellos es la intención de hacer que el suministro de servicios de formación responda mejor a las necesidades económicas y sociales, y que esté dotado de mayor flexibilidad para hacer frente a rápidos cambios de la demanda. También se está realizando un esfuerzo dirigido a aumentar la eficacia de la formación a través del recorte de los gastos de formación y del fomento de la competencia entre los prestatarios de servicios de formación. Otro motivo para la diversificación es el aumento del número de actividades «no

oficiales» y no estructuradas como fuente principal de creación de empleo en muchos países, especialmente en el mundo en desarrollo. En América Latina, la creciente participación económica de la mujer ha dado lugar en particular a una oferta de cursos más diversificada por parte de las instituciones existentes, y a la proliferación de nuevos prestatarios de servicios de formación.

Cada vez más, los gobiernos están introduciendo los «casi-mercados» en el ámbito de la formación, para diversificar el suministro de los servicios de capacitación, aumentar la competencia y desarrollar verdaderos mercados de formación, sin dejar de esforzarse para proteger a los consumidores frente a la elevación de los precios y a las prácticas abusivas. Aunque los gobiernos siguen fijando prioridades y financiando la formación, son organizaciones independientes — prestatarios de servicios de formación tanto públicos como privados — las que firman contratos con organismos gubernamentales para proporcionar servicios de formación específicos. Ya en el decenio de 1980, Suecia abrió el mercado de la formación sobre el mercado laboral a los prestatarios privados, y les invitó a competir en licitaciones públicas. Los casi-mercados son habituales en el Reino Unido y en los Estados Unidos. La formación patrocinada por el sector público se facilita a través de distintos prestatarios. Entre éstos cabe citar los centros de educación popular, los colegios de enseñanza superior, las organizaciones sin ánimo de lucro, las instituciones caritativas y las empresas de formación privadas. Australia ha introducido la licitación competitiva entre los prestatarios de servicios de formación, incluidas las escuelas públicas de capacitación y formación superior (TAFE), que son el principal vehículo para la formación profesional postobligatoria en el país.

La diversificación en el suministro de servicios de formación está estrechamente relacionada con los incentivos, entre los que se incluye una legislación clara y transparente, que son los que alientan a los prestatarios privados a ofrecer servicios de formación. La reforma legislativa llevada a cabo en Chile en 1989 en relación con las empresas privadas de formación desembocó en el rápido crecimiento de la prestación de formación superior privada en las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación (Gill y varios, 2000). En Sudáfrica se espera que la formación privada desempeñe un importante papel para ampliar el acceso a la educación superior y a la formación, respondiendo de manera concreta a las oportunidades del mercado de trabajo y a la demanda de los alumnos. El reto principal consiste en crear un entorno que no asfíxie con una reglamentación estatal excesiva a las instituciones fiables y sostenibles desde el punto de vista educativo, ni permita la proliferación de operadores de baja calidad, efímeros y poco fiables en el mercado de la formación (Sudáfrica, 1998). En consecuencia, la ley de 1998 sobre la enseñanza superior y la formación trata de garantizar que sólo se registre y se reconozca a las instituciones privadas dotadas de las infraestructuras y los recursos necesarios para proporcionar y mantener una formación de calidad. No obstante, según el Banco Mundial, las experiencias desarrolladas en Chile, República Checa y Federación de Rusia indican que los sistemas nacionales de homologación — destinados a informar a la población acerca de la calidad de la formación — pueden acabar por resultar innecesarios e insuficientes a efectos de un sistema equilibrado de formación prestada por el sector privado. De hecho, pueden excluir a los prestatarios de formación que se salen de la norma y son innovadores, y desalentar el desarrollo de un mercado de formación pujante (Gill y varios, 2000, pág. 28).

### *3. Descentralización a los planos regional y local de la toma de decisiones sobre políticas y estrategias de formación*

En lo que atañe a la formación, el diálogo social y la asociación suelen conllevar importantes elementos de descentralización, tanto para la formulación de las políticas como para su aplicación. La razón fundamental para la descentralización de las decisiones en materia de formación es que las mismas se adoptan mejor en los planos regional, local y sectorial, más cercanos a la demanda económica y a las necesidades sociales. Por ejemplo, las decisiones relativas a la formación en una zona donde exista un crecimiento económico boyante serán muy distintas de las que se tomen en zonas donde prevalezcan la recesión industrial y los despidos. Tales diferencias pueden soslayarse a través de la descentralización de las decisiones en materia de formación, para aproximarlas a las realidades locales. Se concede autonomía a las instituciones y organizaciones locales y, más importante aún, se delega en ellas la responsabilidad, siempre dentro de un marco de política, prioridades y objetivos nacionales. Cuando existe la posibilidad de aprovechar de manera efectiva las iniciativas locales, puede esperarse una mayor innovación. No obstante, la descentralización puede dificultar el logro de los objetivos nacionales, al permitir que los actores locales traten de satisfacer sus propios programas, que tienen un alcance limitado. La descentralización no es un proceso fácil. Es posible que hayan de superarse los intereses personales de quienes tienen el poder de decisión central. Los organismos locales necesitarán disponer de los recursos humanos y financieros correspondientes, para que puedan desempeñar de manera adecuada sus funciones y responsabilidades recién adquiridas. Pese a estos posibles inconvenientes, se observa en la mayoría de los países una tendencia a la descentralización de la toma de decisiones en materia de formación.

Los Estados Unidos ofrecen quizás el mejor ejemplo de un enfoque descentralizado, mínimamente coordinado, administrado localmente y fuertemente orientado al mercado, que responde a las necesidades locales de formación. Las redes locales de formación, basadas en un complicado entramado de relaciones entre los prestatarios de servicios de formación y las empresas, son capaces de garantizar servicios y fondos para la formación, y también de influir sobre las decisiones políticas (Herschbach, citado en Mitchell, 1997, pág. 20). Sin embargo, el papel del Gobierno Federal sigue siendo importante ya que ofrece incentivos fiscales para iniciar estas actividades locales de creación de capacidad.

En Filipinas, la Autoridad de Desarrollo de las Calificaciones y la Educación Técnica (TESDA) desempeña ciertas funciones centralizadas — por ejemplo, la planificación, la fijación de normas, el control y la evaluación — que quedan compensadas con la descentralización de las funciones de toma de decisiones y de formación. Se espera de la TESDA (ley sobre la TESDA, 1994, artículo 29) que formule, aplique y financie planes específicos encaminados a desarrollar la capacidad del gobierno local para asumir la responsabilidad de la promoción comunitaria de la formación técnica y el desarrollo de las calificaciones. De manera similar, la planificación y aplicación de los programas de capacitación en Indonesia, que antes eran responsabilidad del Ministerio de Mano de Obra y Transmigración, se descentralizaron a los niveles provincial y comarcal (ley núm. 22, 1999). Recientemente, el Gobernador de Java Oriental señaló algunas cuestiones clave en materia de formación que exigían una acción a escala provincial, la cual incluía el desarrollo de aptitudes para las actividades generadoras de ingresos y la readaptación de los trabajadores despedidos. Estas cuestiones están

siendo abordadas conjuntamente, con el apoyo de la OIT, por el gobierno provincial, la cámara de comercio e industria provincial y otros interlocutores provinciales y locales.

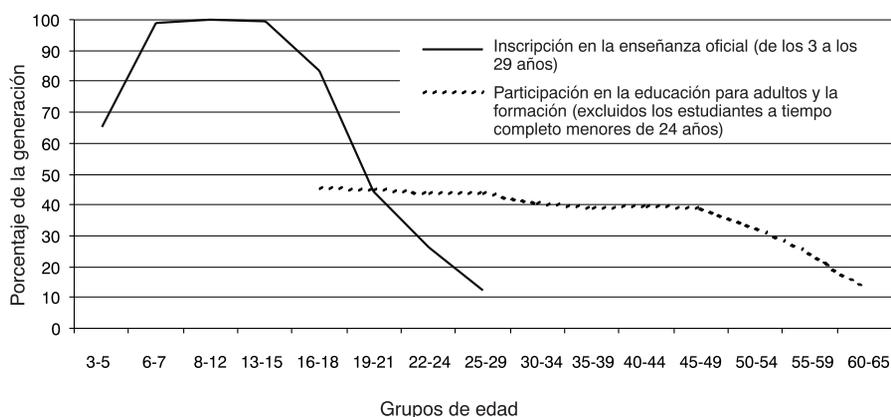
#### 4. Integración de la educación permanente en el marco institucional

Garantizar la educación permanente para todos sigue siendo un objetivo que ningún país ha alcanzado hasta la fecha. El gráfico 2.1 representa las tasas de participación en la enseñanza oficial y la educación para adultos, así como en la formación a lo largo de la vida en 18 países de la OCDE. Del mismo se desprende que, en el mejor de los casos, en 1998 menos de la mitad de la población adulta de los países considerados tomaba parte en una u otra forma de enseñanza oficial o de formación.

Para integrar la educación permanente en el marco institucional para el desarrollo de los recursos humanos, deberá procederse a:

- sentar las bases para la educación permanente, poniendo el énfasis de manera especial en las aptitudes para el aprendizaje (aprender a aprender). Con el masivo aumento actual del volumen de información disponible, cada individuo tiene que aprender a obtener, seleccionar y utilizar la información que sea pertinente respecto de sus necesidades, y transformarla en conocimientos;
- desarrollar políticas e instituciones que permitan garantizar, especialmente para los grupos desfavorecidos, la igualdad de acceso a las oportunidades de educación permanente. Para fomentar una participación más amplia y equitativa en la educación permanente es necesario contar con una estrategia con múltiples elementos como son la oferta de incentivos financieros y un mayor número de oportunidades mejor adaptadas a las necesidades individuales;

**Gráfico 2.1. Participación a lo largo de la vida en la educación y la formación en países de la OCDE, 1998<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Promedio sin ponderar en 18 países: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, Irlanda, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

- movilizar los recursos necesarios para que el mayor número de personas disponga de oportunidades de educación permanente. Todas las partes interesadas, incluidos el Estado, las empresas y los individuos, tendrán que contribuir a una mayor inversión en instituciones y programas de educación permanente;
- garantizar la colaboración entre una amplia gama de interlocutores y partes interesadas. Las asociaciones presentan importantes ventajas: pueden aumentar la base de recursos disponibles para las inversiones en desarrollo de los recursos humanos, y promover programas adaptados a las necesidades económicas y sociales;
- desarrollar políticas e instituciones para el reconocimiento de todas las modalidades de aprendizaje, incluso el aprendizaje no oficial. El reconocimiento de las calificaciones y los conocimientos individuales es un poderoso incentivo para que la persona aprenda y mejore sus perspectivas de empleo e ingresos. También fomenta la movilidad y la transparencia del mercado de trabajo, y sirve de orientación a los empleadores en el proceso de contratación;
- planificar la orientación y el asesoramiento en materia de educación permanente. Las personas necesitan ayuda para «navegar» y escoger entre las alternativas ofrecidas en un amplio abanico de oportunidades de aprendizaje y de formación que pueden impulsar su carrera profesional.

#### 5. Información sobre el mercado de trabajo para la orientación y el asesoramiento profesionales

La *información sobre el mercado de trabajo* es un recurso importante a la hora de orientar las inversiones colectivas e individuales para reforzar la empleabilidad de las personas y constituir una fuerza laboral competitiva y flexible. Las características de todo sistema eficaz de información sobre el mercado de trabajo son la calidad, la oportunidad y una cuidadosa fijación de objetivos en función de los grupos de usuarios. La *orientación y el asesoramiento profesionales* se están convirtiendo en un elemento fundamental dentro del proceso de aprendizaje. La disposición a la educación permanente, una mayor responsabilidad, flexibilidad y adaptabilidad personales, aunque importantes en cualquier fase de la carrera profesional, se han convertido ahora en atributos esenciales para los graduados y los trabajadores que acceden al mercado de trabajo. Los que acceden por primera vez al mercado de trabajo, los trabajadores maduros, los desempleados, etc. necesitan ayuda para tomar decisiones informadas acerca de la manera de obtener y mantener sus calificaciones y el empleo. También puede facilitárseles ayuda en relación con las evaluaciones de las aptitudes, como ocurre por ejemplo con el balance de las competencias (*bilan des compétences*), que se ha convertido en un ejercicio habitual en Francia (véase el capítulo IV, [sección C.5](#)). Se observa una demanda sin precedentes de servicios de desarrollo de las perspectivas de carrera para la prestación de asistencia con miras a una gestión eficaz del cambio.

#### C. GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL AL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y A LA FORMACIÓN

Los conocimientos y las calificaciones como fuente de competitividad tienen una importancia creciente en unos mercados caracterizados por una evolución rápida como consecuencia de la mundialización y de los avances tecnológicos. Es cada vez más

probable que los que cuentan con calificaciones escasas, obsoletas o que no permiten acceder al empleo queden excluidos del mercado de trabajo. Como consecuencia de sus escasas posibilidades de acceder a la educación, la capacitación, la atención de salud y el empleo, los grupos desfavorecidos ven cómo se les niegan oportunidades que resultan fundamentales para poder participar en la vida social, política y cultural de la sociedad. Esta exclusión conlleva un elevado costo para los sistemas de seguridad social y para la sociedad en general. Además, el hecho de que haya tantas personas inactivas entraña un costo de oportunidad sustancial para las economías nacionales.

Por todos estos motivos, los gobiernos del mundo entero están esforzándose por promover de distintas maneras el acceso de estos grupos a la educación, la formación y al desarrollo de las calificaciones. Entre los grupos a los que van específicamente destinados los programas de apoyo a la formación y al empleo de muchos gobiernos figuran: la mujer en general, los trabajadores jóvenes, los desempleados de larga duración, los trabajadores de edad desplazados y las personas con discapacidades. Estos programas han sido creados para garantizar el acceso a una formación adaptada a las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo. Incluyen la formación fuera del puesto de trabajo, la formación en el puesto de trabajo durante un contrato en prácticas, o ambas en combinación.

La experiencia laboral y la capacitación en el puesto de trabajo ofrecen a quienes siguen una formación la oportunidad de demostrar sus capacidades a los empleadores. En el caso de las personas con discapacidades, la formación en el puesto de trabajo, facilitada como parte de unas prácticas laborales de apoyo, ha demostrado su eficacia a la hora de garantizar la colocación de la persona al completar el período de formación. Esta es la opción que se propicia actualmente en Australia, Estados Unidos y Canadá, y que está recibiendo una atención creciente por parte de los países europeos (véase Thornton y Lunt, 1997). Aún queda por resolver la cuestión de la homologación satisfactoria de la formación en el puesto de trabajo.

Los programas de formación destinados a los grupos desfavorecidos, incluidos los indigentes, han logrado mejorar los niveles de calificación y la empleabilidad. Esto resulta especialmente cierto en el caso de la formación adaptada a las oportunidades del mercado y facilitada como parte de un conjunto de medidas integradas y dirigidas a promover la inclusión de estos grupos en el mercado de trabajo, en lugar de revestir la forma de un programa autónomo. La formación en materia de búsqueda de empleo, la orientación y el asesoramiento profesionales, así como la formación correctiva básica en combinación con una capacitación específica, pueden mejorar las perspectivas de encontrar un puesto de trabajo.

Además de los programas correctivos, muchos gobiernos han introducido medidas destinadas a mejorar la pertinencia, flexibilidad, accesibilidad y alcance del sistema de formación convencional. A largo plazo, estas medidas tratan de garantizar que la marginación de los grupos desfavorecidos se reduce al mínimo. De esta forma reducen la necesidad de medidas especiales. Es probable que la introducción de la formación basada en las competencias, que implica la homologación de los conocimientos y de las calificaciones adquiridas a través de la experiencia, mejore el acceso al perfeccionamiento profesional de aquellas personas que adquirieron sus calificaciones de manera informal a través de la práctica laboral.

Dada la tendencia actual a instaurar sistemas de formación orientados en función del mercado y de capacitación en el lugar de trabajo, que tienden a beneficiar a quienes ya disponen de un empleo, la intervención estatal seguirá siendo fundamental para

garantizar un acceso universal. Será necesario disponer de diversas medidas políticas y programáticas para alentar a los prestatarios de servicios de formación a que tomen en consideración las limitaciones y exigencias de los grupos desfavorecidos cuando reexaminen los actuales servicios de formación y desarrollo de las calificaciones, así como al planificar nuevos servicios.

#### D. LA ASOCIACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE FORMACIÓN

Un cuarto elemento importante es el uso creciente de enfoques asociativos para la formación. Se crean asociaciones en el plano político a través de diversas formas de diálogo social, de negociación colectiva y de acuerdos tripartitos y bipartitos en materia de formación. Además, la formación práctica suele facilitarse actualmente en asociación entre una amplia gama de instituciones, órganos y otras partes interesadas. Cabe citar, por ejemplo, las asociaciones entre empleadores y sindicatos, entre empresas a escala sectorial e industrial, entre pequeñas y medianas empresas y entre diversas instituciones locales o de zona y los interesados.

Los enfoques asociativos para la formación se han hecho más frecuentes a medida que las presiones ejercidas por la rápida evolución exigían programas actualizados y adaptados a las necesidades del sector y de los individuos. A menudo, el sector privado ha sido el iniciador de las asociaciones con las instituciones de formación, los gobiernos locales, los organismos de desarrollo y otros interlocutores. Los sindicatos han reconocido la importancia de la mejora de las calificaciones para mantener la empleabilidad, y se han implicado en el proceso de gestión del cambio. Los prestatarios de asistencia técnica, incluida la OIT, han tomado conciencia de la necesidad de considerar la formación como parte de un enfoque más amplio e integrado para el desarrollo de empresas competitivas y la promoción de la igualdad en el empleo y del trabajo decente. La conciencia del carácter sistémico del cambio ha alentado los enfoques tendentes a la creación de redes coordinadas y de asociación entre los actores fundamentales, a menudo facilitados o negociados por instituciones intermediarias tales como las agencias de desarrollo.

#### E. APROVECHAR LAS TIC PARA LA FORMACIÓN CENTRADA EN EL ALUMNO Y AMPLIAR EL ACCESO A LA FORMACIÓN

El quinto cambio de paradigma principal en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación es el recurso creciente, por parte tanto de las personas como de las instituciones y programas, a la enseñanza centrada en el alumno y a las estrategias y métodos de formación, fundamentalmente a través del uso de las TIC. Estas tecnologías también pueden facilitar a grupos de población hasta ahora marginados el acceso a las oportunidades de formación y de capacitación.

*La responsabilidad del aprendizaje recae sobre el individuo:* mientras el volumen de información disponible crece a un ritmo sin precedentes, la responsabilidad de seleccionar, utilizar y transformar la información para la creación de conocimientos recae cada vez más sobre *el individuo*. Se espera de éste que organice su propio aprendizaje. En lugar de limitarse a ser un receptor pasivo de información, el individuo debe participar de forma activa e interactiva en el proceso de aprendizaje. Ya no se espera de los profesores

o de los formadores que proporcionen instrucción y transmitan información. En lugar de ello, se están convirtiendo en facilitadores, mentores y preparadores, que se encargan de eliminar los obstáculos que se oponen a la adquisición del conocimiento por parte del estudiante. Así pues, las calificaciones esenciales que se obtienen en la escuela y que se aprovechan en el lugar de trabajo son la capacidad de aprendizaje (aprender a aprender) y la creación de conocimiento. Al ser creciente el número de personas que tienen acceso a las TIC, éstas se utilizan cada vez más en relación con las citadas estrategias centradas en el alumno. De hecho, en todos los países y en todas las disciplinas profesionales es considerable el número de trabajadores cualificados (hasta ahora principalmente en las profesiones relacionadas con las TIC) que llevan a cabo un autoaprendizaje o que combinan algún tipo de formación oficial con el aprendizaje autónomo.

*Las TIC han aumentado las oportunidades de aprendizaje en el lugar de trabajo:* las empresas han sido pioneras en la utilización de computadoras y de las TIC, inicialmente para la producción, la gestión y las comunicaciones y, posteriormente, en relación con la oferta de oportunidades de aprendizaje y formación para el personal. De hecho, el aprendizaje en conexión directa o por medios electrónicos en el lugar de trabajo es hoy en día el área de más rápida expansión en el sector del aprendizaje, la educación y la formación. En los Estados Unidos, se calcula que el mercado para el aprendizaje en conexión directa pasará de 550 millones de dólares en 1998 a 11.400 millones de dólares en 2003. Por regla general, se trata de una gran empresa que ofrece toda una gama de programas de educación y formación a través de las computadoras a miles de empleados, a menudo dispersos por todo el mundo, por medio de su Intranet o de Internet. Los trabajadores acceden de manera instantánea a los recursos de formación en el lugar de trabajo y, cada vez más, en el hogar, y pueden escoger y fijar el ritmo de su aprendizaje en función de sus necesidades, de sus horarios de trabajo y de sus responsabilidades familiares. El recuadro 2.1 presenta un ejemplo de la manera en que el aprendizaje por medio de las TIC en el lugar de trabajo puede ahorrar tiempo y costos de formación.

**Recuadro 2.1**  
**Aprendizaje en conexión directa en el marco de la empresa:**  
**ahorrar tiempo y gastos**

Siemens Information and Communication Networks Inc. (Estados Unidos) tenía que facilitar en un plazo breve formación relativa a la tecnología de convergencia de telefonía y datos a 600 ingenieros de alto nivel. La formación tradicional en aulas hubiera requerido tres años para que alcanzara los 600 ingenieros y hubiera costado en torno a 4 millones de dólares en tiempo de viaje y de producción perdidos, además de los costos directos de la formación. A través de la Intranet de la compañía, la empresa fue capaz de organizar clases interactivas en conexión directa, con un costo de tan sólo 75.000 dólares en concepto de material y de programas de aprendizaje, y un gasto adicional de 1.500 dólares para la adquisición de 100 asientos para las aulas. En la actualidad, el curso de telefonía y datos de Siemens es tan sólo una de las 64 clases en conexión directa ofrecidas a 7.500 empleados.

Fuente: Frieswick, 1999.

*Combinar la enseñanza basada en las TIC con los métodos tradicionales:* además de su penetración en el lugar de trabajo, las TIC y el aprendizaje electrónico también se están introduciendo en las escuelas, los colegios, los centros comunitarios, las instituciones de formación y las universidades. A medida que proliferan las TIC y las aplicaciones de Internet para la educación y la formación, las mismas se utilizan cada vez más en combinación, o bien «mezcladas» con otros métodos más tradicionales de aprendizaje y formación tales como la enseñanza en aulas. Esta combinación permite superar la sensación de aislamiento y la falta de contacto humano que se observan a menudo en el aprendizaje basado exclusivamente en las TIC. En la empresa Xerox, fabricante de equipos de oficina, la mitad de los programas de aprendizaje se facilitan por medios electrónicos, pero se complementan con enfoques basados en la relación estudiante-formador en el aula. La Universidad Virtual del Sistema Tecnológico de Monterrey (México) utiliza diversos métodos de aprendizaje y educación para sus 40.000 estudiantes: material impreso, televisión en directo y en diferido, e interacción entre el personal docente y los estudiantes utilizando medios informáticos.

El proyecto de calificaciones básicas Sócrates, financiado por la Unión Europea y dirigido por el Lewisham College (Reino Unido), que cuenta con entidades asociadas en Australia, Finlandia y Portugal, ayuda a los alumnos jóvenes que experimentan dificultades de aprendizaje con los métodos de formación convencionales a desarrollar calificaciones de instrucción elemental. Los resultados iniciales indican que el CD-ROM creado con este fin tiene que ir acompañado de materiales docentes de alta calidad. Estos podrían contribuir a estructurar las actividades del estudiante. Se están preparando directrices para el desarrollo de materiales didácticos destinados a acompañar una selección de recursos multimedia sobre soporte CD-ROM. También se ofrece ayuda a los docentes para utilizar dichos recursos con el fin de mejorar los resultados del aprendizaje de los estudiantes.

*Enseñanza a distancia:* los programas de enseñanza a distancia que recurren a las TIC están proliferando rápidamente. A medida que caen en picado los costos de las nuevas tecnologías, las herramientas de la enseñanza a distancia tradicional (por ejemplo, la correspondencia, la radio, etc.) se completan o incluso sustituyen con tecnologías basadas en las TIC. Once «mega-universidades» (en China, República de Corea, España, Francia, India, Indonesia, República Islámica del Irán, Reino Unido, Sudáfrica, Tailandia y Turquía) ofrecen programas de enseñanza a distancia a un total de cerca de 2,8 millones de estudiantes al año, con un costo medio anual por estudiante de 350 dólares de los Estados Unidos, comparado con el costo medio de 12.500 dólares por estudiante y año para los estudios superiores y universitarios en los Estados Unidos (OIT, 2001).

La enseñanza a distancia puede facilitar el acceso de los grupos desfavorecidos a las oportunidades de aprendizaje. Las personas físicamente discapacitadas, que no pueden asistir a los programas de formación en una institución debido a la falta de movilidad y transporte o a que los costos resultan prohibitivos, pueden, con la ayuda de una computadora, acceder desde su hogar a los programas de aprendizaje basados en Internet. En Portugal, el proyecto THINK sirve como ejemplo de utilización innovadora del teletrabajo para la creación de nuevas oportunidades destinadas a las personas discapacitadas. Se ha desarrollado un paquete didáctico que capacita a los teletrabajadores para ofrecer servicios de consultoría que abarcan la programación informática, las traducciones, la comercialización directa y el diseño de páginas Web. Este proyecto ha permitido que personas discapacitadas se conviertan en personas que

contribuyen activamente a la sociedad, ofreciendo un servicio de calidad a los clientes. Sobre la base del éxito de este programa, este enfoque se aplicará en otros cuatro países europeos.

Otro grupo que puede beneficiarse de la utilización de las TIC en la educación y la formación son las personas que viven en comunidades remotas. Un ejemplo clásico es el programa Telesecundaria, de México, que se imparte a cerca de 700.000 estudiantes en 100.000 pequeñas comunidades remotas que disponen de un número reducido de escuelas y de docentes. El programa utiliza un poderoso satélite para abarcar un amplio territorio y ofrecer un aprendizaje interactivo, dinámico y práctico que puede verse en directo en la televisión o grabarse en vídeo. Los docentes siguen un programa de enseñanza básico, pero pueden adaptar los programas de televisión a su propio estilo de enseñanza y a las necesidades de sus alumnos.

Así pues, existe un enorme potencial de aprovechamiento de las TIC para la educación y la formación. También son enormes los retos. El paso de la instrucción y la transmisión de información al aprendizaje y a la creación de conocimientos exigirá un esfuerzo enorme en términos de reconversión de los docentes y de los formadores. Tendrán que superarse hábitos y actitudes profesionales y culturales arraigadas; tendrán que invertirse recursos en nuevas técnicas de educación y formación basadas en el alumno; y tendrá que reforzarse la infraestructura de TIC, abarcando a las escuelas y a las instituciones de formación. Se plantean retos incluso en países más ricos. Pero éstos son incluso más formidables en grandes regiones del mundo en desarrollo, donde la infraestructura de comunicaciones no es fiable, los niveles de ingresos son bajos, los sistemas de educación disponen de pocos recursos y el personal docente carece de material y de equipos que puedan servir de base para pasar a la educación y la formación orientadas al alumno y basadas en las TIC. Pero el mayor de los retos quizás sea el de proporcionar un acceso universal a la educación básica, como requisito previo para acceder a la sociedad de la información y del conocimiento. Como se indica en el *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001*, los conocimientos informáticos básicos resultan esenciales, pero sigue existiendo un orden de prioridades en el que la alfabetización y el acceso a una educación básica de alta calidad resultan aún más fundamentales.

## CAPITULO III

### EDUCACION, FORMACION INICIAL Y CALIFICACIONES PARA LA EMPLEABILIDAD Y EL TRABAJO

El presente capítulo pasa revista a las reformas recientes en el ámbito de la educación básica y la formación inicial en los países en desarrollo y desarrollados. Estas reformas, a las que se suman los esfuerzos destinados a diversificar las fuentes de financiación de la enseñanza y a introducir una mayor responsabilidad, tratan de mejorar la calidad y la eficacia de la educación, garantizan el acceso equitativo a las oportunidades de educación y de formación inicial para todos (niños, jóvenes y adultos, niñas y mujeres), desarrollan la empleabilidad y facilitan el acceso al trabajo.

#### A. EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y DE LA FORMACIÓN INICIAL

A medida que las sociedades contemporáneas se vuelven más complejas, muchos países están ampliando el ámbito de la educación básica e incorporando nuevos conocimientos y calificaciones transferibles al mundo del trabajo y a la vida en la sociedad de la información y del conocimiento. Cada vez más, los niveles inferiores de la educación secundaria forman parte de la educación básica obligatoria, y el objetivo ya no se limita a la preparación de los jóvenes para acceder a la educación superior. 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» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de recursos humanos*, párrafo 5). Una educación básica y una formación inicial de buena calidad, junto a la disponibilidad de la educación para adultos y de segundas oportunidades educativas, apoyadas por una cultura del aprendizaje, también garantizan altos niveles de participación en la educación y la formación continuas. Como establece el artículo 1 de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje* (1990), «la educación básica es más que un fin en sí misma. Es la base para un aprendizaje y un desarrollo humano permanentes sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente nuevos niveles y nuevos tipos de educación y capacitación» (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990).

La *educación básica* tiene mucho que ver con la capacidad de una persona para encontrar y retener un empleo; cuanta menos educación haya recibido la persona, más probabilidades tendrá de quedar sin empleo. La educación general debería dotar a los individuos de algunos elementos indispensables (por lo menos, saber leer y escribir y hacer cálculos elementales) que les permitan desarrollar una actividad productiva en el lugar de trabajo. También debería centrarse en unas *calificaciones básicas*, entre ellas,

la capacidad de identificar, analizar y resolver problemas, de obtener nuevas calificaciones, de adquirir nociones básicas de informática, así como conocimientos científicos y tecnológicos elementales. La educación básica debería desarrollar las calificaciones sociales de los niños desde una edad temprana, así como la comprensión de sus deberes ciudadanos y de la cultura del trabajo, puesto que dichas calificaciones les ayudarán a entender los derechos y reivindicaciones sociales, así como las obligaciones y responsabilidades sociales. Muchos sistemas de educación han descuidado esta labor. Como se hace hincapié en las Conclusiones, «las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el conocimiento de idiomas, la comunicación y la capacidad para aprender, así como competencias para protegerse a sí mismos y proteger a sus compañeros contra los riesgos y las enfermedades profesionales» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 9). Estas calificaciones, a las que también se llama a menudo «calificaciones profesionales básicas», deberían ser el bagaje intelectual de todo individuo al abandonar la escuela.

La educación debería preparar a los jóvenes para seguir trayectorias profesionales no lineales y para la eventualidad probable de que tengan que reorientar sus carreras varias veces a lo largo de su vida laboral. Debería ofrecerse una imagen positiva de la empresa y del espíritu empresarial, acabar con los estereotipos sexuales y fomentar la sensibilidad respecto de las cuestiones de género. Además, debería desarrollar la capacidad de improvisación y la creatividad de los jóvenes y, en general, equiparlos para que puedan hacer frente con éxito a la complejidad de un mundo en rápida evolución. Inculcar estas calificaciones para promover la empleabilidad de cada persona constituye, hoy más que nunca, un cometido esencial de la educación básica.

La *educación profesional y la formación inicial* deberían proporcionar conocimientos científicos y tecnológicos en un ámbito profesional amplio, y desarrollar las competencias técnicas y profesionales requeridas, así como calificaciones profesionales específicas. Una cuestión fundamental en el ámbito de la educación y la formación profesionales es el énfasis que ha de ponerse, por una parte, en la educación académica general y en el desarrollo de calificaciones transferibles y, por otra, en una formación orientada hacia una profesión, para facilitar la transición de la escuela al trabajo y mejorar la empleabilidad básica de las personas.

En el sistema educativo de la mayoría de los países suele orientarse a los estudiantes de 11 a 15 años de edad hacia *estudios* que ponen el énfasis en las calificaciones académicas o las profesionales. Los estudios académicos suelen preparar para la educación superior y el ingreso en la universidad, y su contenido guarda relativamente poca relación con el mundo del trabajo, debido a la presión para cumplir con los requisitos competitivos que dan acceso a la educación superior. Sin embargo, cada vez más la enseñanza académica que se imparte en las escuelas ofrece también calificaciones profesionales básicas que son transferibles, tales como el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las calificaciones relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación, la comprensión del espíritu empresarial, el conocimiento de idiomas y de técnicas de comunicación, así como las técnicas de aprendizaje (aprender a aprender). Estas calificaciones, necesarias para reforzar la empleabilidad de los individuos, les permitirán posteriormente adaptarse a los rápidos cambios en el lugar de trabajo y en la sociedad. Los estudios de formación profesional abarcan una

amplia gama de programas con diversos niveles de contenido basados en el mundo del trabajo, pero el acceso a los mismos suele producirse más tarde a medida que se prolonga la duración de la enseñanza básica obligatoria. Al igual que la enseñanza académica, la educación y la formación profesionales hacen también cada vez más hincapié en las calificaciones profesionales básicas transferibles y en la empleabilidad. En un extremo se sitúa un tipo de formación que se basa en la escuela y que incluye la familiarización con el trabajo y unos ejercicios prácticos cuyo principal objeto es preparar a los estudiantes para el trabajo o para la formación profesional postsecundaria. En el otro extremo se sitúan períodos de aprendizaje alternativo en la escuela y en la empresa, rigurosamente organizados y certificados, que adoptan a menudo la forma de un aprendizaje moderno. El objetivo es formar a trabajadores calificados que puedan acceder fácilmente a un empleo. Estas decisiones a favor de uno u otro tipo de estudios (que suelen implicar algún tipo de evaluación individual) anteriormente eran irreversibles, pero en la actualidad se tiende a que sean cada vez más flexibles. Los sistemas de educación proponen con frecuencia creciente nuevas trayectorias y posibilidades de progreso entre los distintos tipos de educación y de formación. Cambiar el contenido de la educación y de la formación inicial requiere el establecimiento de una nueva relación entre la educación y el mundo del trabajo, así como una transferencia de responsabilidades entre los sectores público y privado.

Los programas de formación profesional situados al margen del sistema de enseñanza oficial suelen ser también bastante corrientes. Estos programas suelen estar bajo la supervisión de los ministerios de trabajo, y quedar a cargo de organismos independientes y financiados por los gobiernos, por los empleadores o por ambos. Los requisitos de ingreso y la duración de la formación varían mucho. Con frecuencia se dirigen a estudiantes que ya no están escolarizados, dispongan o no de un certificado de estudios, a los jóvenes desempleados y a los trabajadores empleados que necesitan mejorar sus competencias. Los cursos de formación profesional de corta duración están más orientados al trabajo y son más flexibles en comparación con la educación profesional. En América Latina, por ejemplo, estos programas han desembocado en la creación de importantes instituciones y cuentan a menudo con más estudiantes que la educación profesional basada en la escuela (algunos ejemplos son el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) en el Brasil, así como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia). Al igual que ocurre en la educación profesional, muchos programas de formación han ampliado sus programas de aprendizaje habituales combinando la educación basada en la escuela con la formación basada en el lugar de trabajo en el marco de la empresa. Así, muchos países han experimentado una convergencia progresiva de sus sistemas de educación y de formación, así como una normalización de la educación y de la formación que se imparten y de los perfiles profesionales, en respuesta a las necesidades generales en materia de calificaciones.

La *formación privada* que imparten determinadas empresas e instituciones del sector privado ha sido tradicionalmente una fuente importante de capacitaciones en el mundo industrializado, y ha experimentado recientemente un rápido crecimiento en muchos países en desarrollo. El aumento de la formación impartida por el sector privado se ha producido casi siempre en el ámbito de las calificaciones de carácter no industrial (sobre todo en el sector de los servicios, de la informática y la tecnología de la información, de la administración y de la contabilidad), eludiendo en general la forma-

ción destinada a las profesiones técnicas e industriales, que suelen requerir inversiones más costosas. La formación privada ha ido en aumento como respuesta a la demanda empresarial e individual de nuevas oportunidades de modernización y de formación continua. Para responder a la demanda a corto plazo, las instituciones privadas tienden a centrarse a menudo en calificaciones específicamente relacionadas con el trabajo. Las instituciones de formación privada suelen financiar sus actividades por medio del cobro de derechos de matrícula, que a veces se complementan con subvenciones estatales. Una proporción importante de los gastos de matrícula y otros derechos que cobran estas instituciones también puede pagarse recurriendo a becas estatales y a préstamos con tipos de interés reducidos para estudiantes.

El aprendizaje no académico constituye una variedad de formación privada muy corriente en los países que cuentan con un gran sector informal, tanto si es rural como urbano. El aprendizaje no académico suele dar acogida a un gran número de jóvenes, y se está estudiando la posibilidad de utilizarlo más en otros países, como medio para incrementar la oferta de aprendices capacitados que pueden obtener un empleo en el sector informal. Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) esperan superar algunas de las deficiencias del aprendizaje no académico, en particular su bajo contenido educativo y transferible, prestando apoyo económico a los artesanos y facilitándoles material didáctico.

El estímulo a la educación y a la formación privadas ha procedido, más que de las fuerzas del mercado como tales, de las políticas públicas que ofrecían a los actores privados incentivos y subvenciones para garantizar su participación en la ejecución de programas. Sin embargo, es poco probable que instituciones privadas basadas en la obtención de beneficios se conviertan en los principales proveedores de educación y formación inicial en la mayoría de los países en desarrollo. En el contexto actual, en el que suelen existir bajos niveles de ingresos y grandes desigualdades sociales, las instituciones privadas no pueden garantizar la participación de los grupos desfavorecidos de la población en la educación y la formación. Además, la educación y la formación suponen a menudo esfuerzos a largo plazo, que las instituciones privadas que persiguen el beneficio no suelen emprender, ya que con frecuencia operan con una perspectiva a corto plazo. No obstante, tanto las instituciones privadas como las ONG, las organizaciones comunitarias y otros actores han desempeñado un papel decisivo a la hora de adaptar la educación y la formación a las necesidades socioeconómicas locales, y constituyen una valiosa fuente de oportunidades de aprendizaje que complementa a la oferta pública.

## B. REFORMAS EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN Y DE LA FORMACIÓN INICIAL: TENDENCIAS Y PRÁCTICAS

### *1. La situación actual*

Las desigualdades de acceso a la educación y a la formación en el interior de los países y entre los países siguen siendo enormes. En 1998, las tasas de escolaridad neta en la educación primaria eran del 60 por ciento en el África Subsahariana, del 74 por ciento en Asia Meridional y Oriental, del 76 por ciento en los Estados árabes y África Septentrional, del 92 por ciento en Asia Central, del 94 por ciento en América Latina y

el Caribe, del 97 por ciento en Asia Oriental y el Pacífico y del 98 por ciento en las regiones más desarrolladas. La tasa de escolaridad en la educación primaria en el África Subsahariana disminuyó entre 1990 y 1998 (UNESCO, 2000). Más del 40 por ciento de los adultos del África Subsahariana y de Asia Meridional y Occidental son analfabetos. En muchos países africanos, las repercusiones financieras de los programas de ajuste estructural han afectado negativamente a la tasa de escolaridad y a la calidad de la enseñanza.

En los países industrializados avanzados, que ofrecen educación básica a la mayoría de su población, se pone el énfasis en la mejora de la calidad de la enseñanza en el acceso de los grupos desfavorecidos a las oportunidades de educación y de formación inicial, y en la reducción de la brecha entre los sexos, que es todavía importante en lo que se refiere al acceso a tales oportunidades. En muchas economías en transición de Europa y Asia, la principal tarea consiste en salvar la distancia entre las calificaciones disponibles y los programas de educación y formación existentes, por un lado, y la demanda de nuevas calificaciones necesarias para integrarse en la economía de mercado por otro. Algunos países de América Latina, África del Norte y Asia Oriental tienen elevados índices de participación en la educación, pero las desigualdades en cuanto al acceso y los problemas ligados a la calidad son considerables. Al pasar estos países de sistemas elitistas a sistemas modernos que hacen extensiva a toda su población la educación permanente, es necesario resolver los problemas de igualdad y de financiación, y definir el reparto de funciones entre los sectores público y privado. Los países menos desarrollados, especialmente en el África Subsahariana y en algunas partes de Asia Meridional, se enfrentan al enorme problema de proporcionar a todos los niños en edad escolar las calificaciones básicas que figuran en los planes de estudios nacionales. En las zonas rurales en particular, muchas niñas no pueden asistir a la escuela y otras abandonan los estudios antes de adquirir las calificaciones básicas esenciales. En algunos casos, las tasas de analfabetismo entre las mujeres y las niñas duplican las de los varones.

La inversión pública nacional e internacional debe garantizar un nivel mínimo de calidad y el acceso universal a la educación básica, especialmente en las zonas rurales y para las mujeres y otros grupos desfavorecidos. Muchos países deben emprender, en ocasiones, la difícil tarea política de cambiar las prioridades de inversión en favor de la educación básica. En 1990, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien (Tailandia) elaboró un plan para incrementar la calidad de la enseñanza y de la educación en las escuelas, así como para alcanzar el objetivo de la educación primaria para todos antes del año 2000. En Dakar, el Foro Mundial sobre la Educación (2000) aplazó la fecha a 2015, y los participantes se comprometieron a que «todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenezcan a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen». Más recientemente (julio de 2001), el Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes recomendó a las autoridades de las Naciones Unidas, al Banco Mundial y a la Organización Internacional del Trabajo que invitaran a los jefes de Estado y de gobierno a movilizar a todos los agentes nacionales y locales para renovar el compromiso con el trabajo decente para los jóvenes. Las actividades concretas de cooperación técnica dan seguimiento a estas recomendaciones (véase el [recuadro 3.1](#)).

**Recuadro 3.1**  
**Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo**  
**de los Jóvenes del Secretario General de las Naciones Unidas:**  
**inversión en educación, capacitación y aprendizaje durante toda la vida**

**Recomendación 3**

- A. Adoptar estrategias nacionales de educación y capacitación en que se fijen objetivos alcanzables para aumentar el nivel de participación de los jóvenes y se exprese el compromiso firme de realizar inversiones suficientes y sostenidas en el desarrollo de los recursos humanos.
- B. Velar por que las niñas y los niños reciban una educación de calidad que sirva de base para la aptitud para ser empleado y fomente las actitudes y los valores necesarios para triunfar en la vida.
- C. Mejorar la accesibilidad, la pertinencia y la eficacia de la educación secundaria y superior, la capacitación técnica y la formación profesional para que las mujeres y los hombres jóvenes tengan una mayor preparación para aprovechar las oportunidades del mercado de trabajo y afrontar los cambios constantes del mundo laboral mediante:
- el fomento de vínculos más estrechos entre los programas de estudios centrados en los conocimientos técnicos y las necesidades del mercado de trabajo, y su combinación con las capacidades de apoyo y de otro tipo necesarias para triunfar en el mercado laboral, mediante una mayor cooperación entre las organizaciones patronales, los sindicatos, las instituciones de capacitación y educación y la industria;
  - la creación o la mejora de sistemas de capacitación que eleven el nivel de los conocimientos técnicos y faciliten una transición sin problemas del colegio al trabajo, mediante una combinación de la formación profesional en la escuela y los programas de aprendizaje y capacitación estructurada en el lugar de trabajo, mediante arreglos de aprendizaje u otros medios de fomento de la capacidad vocacional;
  - el fomento del acceso en condiciones de igualdad a la capacitación técnica, la formación profesional y la educación superior mediante el asesoramiento profesional en que se tengan en cuenta las cuestiones de género y alentando a las niñas y las mujeres jóvenes a que cursen estudios en ámbitos tradicionalmente dominados por los hombres que ofrezcan oportunidades de trabajo nuevas y prometedoras.

*2. Tendencias y prácticas*

*Ampliar la educación obligatoria e integrar la educación y formación general y la profesional*

Varios países han integrado la educación general y la profesional mediante la fusión de diversos tipos de instituciones docentes, el aumento de las materias de cultura general en los estudios profesionales, o mediante la integración de materias profesio-

nales en la educación secundaria superior general. Se ha alargado la duración de la educación obligatoria. La formación inicial se imparte en escuelas y en instituciones especializadas, y recurre con frecuencia creciente al aprendizaje basado en el lugar de trabajo.

En Noruega, una importante reforma de todo el sistema de enseñanza secundaria superior introducida en 1994 reconoció a todos los jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 19 años el derecho a cursar tres años de estudios de enseñanza secundaria superior que les permitían continuar los estudios o encontrar una ocupación. Las reformas aumentaban el contenido de conocimientos generales y transferibles de la educación profesional, incrementaban el número de los alumnos que habían obtenido certificados y calificaciones profesionales que daban acceso a la enseñanza superior, y trataban de reducir e incluso eliminar los abandonos entre quienes cursaban estudios de enseñanza secundaria superior, tanto académica como profesional. La formación profesional, incluidos los aprendizajes, se ha incorporado a la enseñanza secundaria superior. El modelo de educación profesional elemental ofrece al estudiante una educación de tres años, con diferentes estudios de formación (véase el recuadro 3.2). Las escuelas ofrecen también cursos generales y profesionales. El número de cursos básicos durante el primer año de estudios pasó de más de 100 a sólo 15, al tiempo que un programa de educación profesional más amplio se centraba también en el desarrollo de calificaciones generales y transferibles tales como los conocimientos de los idiomas noruego e inglés, matemáticas, ciencias naturales, y deportes y educación física.

En España, la ley de ordenación general del sistema educativo (LOGSE) de 1990 amplía a la edad de 16 años la enseñanza obligatoria gratuita. Todos los alumnos siguen algún tipo de formación técnica general, y se les brinda la oportunidad de escoger materias optativas que les permiten adquirir cierta experiencia o realizar actividades

### **Recuadro 3.2** **Enseñanza secundaria superior de Noruega:** **vías académica y profesional**

Desde la reforma de 1994, el sistema de enseñanza secundaria superior de Noruega ofrece programas de educación académica y profesional. Los estudios académicos incluyen cursos de tres años de duración. En el caso de los estudios de formación profesional, el tercer año ha sido sustituido por dos años de aprendizaje. Los programas de aprendizaje se extendieron a sectores económicos en los que nunca se habían aplicado, y muchos cursos profesionales, que antes se basaban exclusivamente en las escuelas, pasaron a impartirse con arreglo al nuevo modelo que constaba de dos años de enseñanza en la escuela seguidos de otros dos años de aprendizaje (2+2). La parte final de la formación especializada tiene lugar en el lugar de trabajo. En total, habrá 190 certificados diferentes de artesanos o trabajadores calificados.

Fuentes: M. Bucchi: *Dropping out and secondary education* (proyecto no publicado, 2000); Education international: *Vocational Education and training in Australia, France, Gabon, Germany, Honduras, Norway, Sri Lanka and the United States*, documentos de discusión sobre educación, núm. 14, junio de 1998.

antes de acceder al empleo. Una vez finalizada la enseñanza secundaria obligatoria, los estudiantes pueden continuar sus estudios en la educación secundaria superior, ya sea en la rama general, ya en la de formación profesional intermedia. Además de estos cursos, también se ofrece la posibilidad de acceder a la formación profesional superior<sup>1</sup>.

En el Brasil, el Ministerio de Educación está modernizando la formación profesional, adoptando un enfoque basado en las competencias y desarrollando sistemas de homologación para propiciar la educación continua y la integración en el mercado laboral.

La ley sobre directrices básicas para la educación, de 1996 (núm. 9394), y el decreto sobre directrices curriculares nacionales para la educación profesional, de 1997 (núm. 2208), prevén el desarrollo de los programas de educación profesional. La educación profesional complementa a la educación básica, y puede adquirirse en escuelas, instituciones especializadas o en el lugar de trabajo. Para promover la continuación de los estudios, la ley prevé otras vías entre los diversos niveles de educación, así como la posibilidad de obtener certificados por los que se reconocen los conocimientos y las calificaciones adquiridos en el trabajo. La educación profesional se ha vuelto más genérica, y se ha renunciado a la definición de los oficios. Las autoridades docentes locales pueden elaborar planes de estudios con arreglo a las necesidades y circunstancias locales, sobre la base de las áreas profesionales definidas en las directrices.

Chile ha emprendido sucesivas reformas educativas (Delannoy, 2000). Las reformas más recientes de la educación técnica y profesional de nivel medio en Chile, que son reflejo de las tendencias internacionales y nacionales que se observan en el lugar de trabajo, ampliaron el contenido de la educación general de los dos primeros años y volvieron a definir la función de la formación profesional, que ahora se integra en la educación general secundaria y que tiene como objetivo preparar a los estudiantes para ingresar en el mercado de trabajo y promover la inclusión social de los mismos. El Ministerio ha aprovechado el enfoque basado en las competencias para establecer trayectorias educativas que faciliten la formación continua. Las reformas hacen hincapié en los vínculos con la industria. En 1999, se introdujo un programa «dual» de formación profesional, en colaboración con el Gobierno de Alemania (decreto núm. 220, de 18 de mayo de 1998).

Dinamarca, Hungría y Suecia también han aumentado el contenido de materias de educación general en la formación profesional secundaria superior, proporcionando a los estudiantes los conocimientos conceptuales y las calificaciones que necesitan para su vida laboral, y garantizando al mismo tiempo un mejor acceso a la educación terciaria. En la Suecia de hoy en día, los estudiantes que prosiguen sus estudios son mayoría en casi todos los ámbitos de la formación profesional. Sin embargo, los estudiantes menos capacitados tienen a menudo problemas para satisfacer las exigencias más elevadas que se imponen para las materias de educación general, y a veces resulta difícil para los profesores establecer un vínculo entre el contenido de ciertas materias de educación general y el mundo del trabajo. Los estudiantes de formación profesional sólo suelen acceder a estudios superiores cuando han tenido buenos resultados en las materias generales.

---

<sup>1</sup> Véase Spain Education System en [http://www.spainexchange.com/spain\\_education.php](http://www.spainexchange.com/spain_education.php), 3 de octubre de 2001.

En Australia, los gobiernos estatales han integrado recientemente la educación y la formación profesionales en la educación secundaria superior, para tratar así de proporcionar a los jóvenes las calificaciones que necesitan los empleadores. Los estudios secundarios superiores proporcionarán más y mejores oportunidades para la educación profesional y la obtención de calificaciones de formación reconocidas a escala nacional. La nueva iniciativa de educación y formación profesionales en las escuelas permite a los estudiantes de la enseñanza secundaria seguir cursos de formación profesional en la escuela o con docentes del sector público y del sector privado, y combinar el trabajo con la educación general y profesional, a tiempo parcial o completo. Los estudiantes se graduarán con calificaciones profesionales plenas o parciales y con un certificado de estudios secundarios superiores que mejorará sus perspectivas de encontrar un empleo. Asimismo, podrán utilizar los créditos acumulados para acceder a los niveles superiores de la educación y la formación profesionales<sup>2</sup>.

### *Modernizar el aprendizaje*

Los cambios en el lugar de trabajo, unidos a la innovación tecnológica y a la tendencia de ésta a exigir un mayor nivel de capacitaciones, crean una demanda de calificaciones especializadas y técnicas superiores acompañada de una interpretación del contexto económico y social más amplio de las ocupaciones, el trabajo y la industria. En Alemania, por ejemplo, los esfuerzos para reformar el aprendizaje tratan de ampliar el contenido de la enseñanza y la capacitación en el ámbito del aprendizaje, a menudo desarrollando la parte educativa y contextual del programa de formación.

En Sudáfrica, los nuevos *programas de adiestramiento profesional* (learnerships) son una forma flexible de aprendizaje. Al igual que el aprendizaje, incorporan al programa un elemento de formación en el lugar de trabajo y una evaluación práctica de las competencias. Al tiempo que sustituyen a los aprendizajes del pasado, de alcance limitado y basados en los oficios, los nuevos programas de adiestramiento profesional pueden desarrollarse en diferentes contextos laborales: en el sector público, en la empresa, en las universidades, etc. Combinan la teoría y la práctica, tienen mayor alcance y abarcan una amplia gama de calificaciones. Por consiguiente, atraen a diferentes candidatos. Pueden darse en cualquiera de los 12 ámbitos del Marco Nacional de Calificaciones (NQF), esto es, en la enseñanza general y en la educación y la formación complementarias y superiores. Por ejemplo, el curso para la obtención del título de «contable colegiado: especialidad en auditoría» (en el nivel 7 de un total de ocho niveles en el NQF) se incluye entre los nuevos programas de adiestramiento profesional de la Dirección de Formación y Educación del Sector de Servicios de Finanzas y Contabilidad (SETA) (Bird, 2001).

En Australia, los «nuevos programas de aprendizaje» introducidos en 1998 se han extendido rápidamente, lo que prueba el interés que revisten para los individuos y los empleadores. Los nuevos programas de aprendizaje pretenden ampliar la base laboral y profesional de la formación por medio del aprendizaje. Actualmente, los individuos pueden seguir un aprendizaje en prácticamente todos los sectores e industrias, grupos

---

<sup>2</sup> ANTA: *Vocational education and training in schools*, <http://www.anta.gov.au/dapVet.asp>, 3 de octubre de 2001.

de empresas y ocupaciones. Se han alcanzado importantes éxitos al lograr que los nuevos programas de aprendizaje reflejaran mejor la estructura del empleo del país. En 2001, el 32 por ciento de todos los empleos correspondían a ocupaciones administrativas comerciales y de servicios; en ese año, dichas ocupaciones representaban el 30 por ciento de los nuevos programas de aprendizaje. Sin embargo, la proporción de trabajos administrativos y de dirección (7 por ciento de todos los empleos) no reflejó un aumento equivalente de los programas de aprendizaje correspondientes (1 por ciento) (NCVER, 2001).

Algunos países como la India y el Pakistán aplican programas obligatorios de aprendizaje. Los empleadores tienen responsabilidades legalmente reconocidas en materia de formación. En la India, el programa de aprendizaje (ley de aprendizaje, 1961) supone una importante fuente de trabajadores calificados para el país. Los empleadores están obligados a contratar a cierto número de aprendices de un determinado oficio en función del número de empleados y del tipo de industria. Las empresas tienen que impartir formación en el empleo, mientras que la instrucción teórica se imparte en centros estatales de formación. En 2000 cerca de 17.800 establecimientos contrataron a aproximadamente 165.500 aprendices (150.000 en 1996), abarcando 254 industrias (218 en 1996) y 138 oficios designados (130 en 1996). Una vez finalizada la formación, los aprendices tienen que someterse a unas pruebas (All India Trade Tests) cuya realización corre a cargo del Consejo Nacional de Formación Profesional (NCVT). Los aprendices reciben una remuneración, que paga el empleador y que aumenta con cada año de formación completado. Existen además programas de aprendizaje para licenciados en ingeniería y tecnología y para estudiantes que disponen de un título de estudios de formación profesional de las escuelas de educación general («aprendices (profesionales) técnicos»). Además, la ley de aprendices alienta a los empleadores a ofrecer puestos a personas pertenecientes a grupos desfavorecidos. En 2000, las estadísticas correspondientes a los licenciados, técnicos y aprendices (profesionales) técnicos se desglosaban como sigue: las castas registradas representaban el 7 por ciento de los puestos, las tribus registradas el 1 por ciento, las minorías el 7 por ciento, los discapacitados físicos el 0,14 por ciento y las mujeres el 20 por ciento (véase India, 2000, capítulo 7; Batra y Chandra, 1998).

### *3. Nuevas disposiciones institucionales para la educación y la formación inicial*

Las reformas del contenido y de los programas de educación y formación se han emprendido en un contexto institucional que evoluciona con rapidez. El aumento de la prestación a cargo del sector privado ha sido muy importante. Organizaciones regionales, locales y comunitarias, incluidas las ONG, prestan con frecuencia creciente servicios de educación y de formación inicial. El **recuadro 3.3** muestra la función que pueden desempeñar las ONG en el ámbito de la educación básica. A raíz de la transferencia de la prestación de servicios de formación, las actividades del Estado se centran cada vez más en la coordinación nacional, en la elaboración de programas nacionales de educación y de formación inicial y en proporcionar apoyo financiero e incentivos a escala local para la educación y la formación.

### **Recuadro 3.3**

#### **ONG y educación básica: Fe y Alegría**

Fe y Alegría, una iniciativa de educación primaria multinacional basada en la comunidad, proporciona educación básica a los niños utilizando métodos institucionales, no institucionales y de aprendizaje a distancia en las zonas urbanas y rurales más desfavorecidas de América Latina y el Caribe. La iniciativa, que combina recursos públicos y privados, financia a unas 900 escuelas, que imparten formación a más de 700.000 alumnos en 15 países.

Fuente: <http://www.feyalegría.org>, 3 de octubre de 2001.

*Descentralización.* América Latina cuenta tradicionalmente con instituciones de formación poderosas y centralizadas. En los últimos años, por ejemplo, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala y varias instituciones de formación en el Brasil han otorgado a sus respectivos departamentos regionales una importante autonomía a efectos de la formulación de las políticas, la planificación y la ejecución. La descentralización ha permitido a las instituciones responder mejor a las circunstancias socioeconómicas de localidades específicas y ha movilizado a toda una gama de actores locales para diversas iniciativas de formación. El recuadro 3.4 facilita un ejemplo presentando el caso del Brasil.

### **Recuadro 3.4**

#### **Gestión local de las instituciones de formación profesional en el Brasil**

Los departamentos regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y, más recientemente, del Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) poseen un alto grado de autonomía respecto de sus direcciones nacionales. Dicha autonomía no se logra en virtud de una decisión central de delegar funciones políticas, administrativas o ejecutivas, sino que se encuentra respaldada y legitimada por el hecho de que, en cada Estado, es la propia federación de la industria o del comercio local la que asume la responsabilidad de la administración y gestión de los departamentos regionales, su infraestructura y sus recursos. Al dato, de por sí importante, de la participación activa del empresariado local en la gestión institucional, viene a sumarse el hecho de que esta misma descentralización y autonomía facilita toda una gama de esquemas de cooperación y negocios en el ámbito social, económico y cultural del Estado, ya sea con las autoridades locales o con los sindicatos, ya con las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: CINTERFOR, 2001.

### *Aproximar la toma de decisiones y la responsabilidad a las comunidades y escuelas*

Las comunidades locales y los padres se preocupan cada vez más por las cuestiones del desarrollo de la escuela, la gestión de los recursos y la elaboración de planes de estudios, en un esfuerzo por lograr que la educación básica responda mejor al desarrollo local y a las necesidades sociales y del mercado de trabajo. Han comenzado a introducirse elementos de orientación profesional en la educación básica, a fin de garantizar que la misma responde a las necesidades de los jóvenes que aspiran a trabajar en la comunidad. Si bien la educación básica y la formación inicial siguen siendo responsabilidad de los gobiernos, los padres y las comunidades aportan a menudo una contribución importante y cada vez mayor. Es probable que los beneficiarios que pagan controlen de cerca la calidad de los servicios que reciben. En principio, los derechos de matrícula y otras contribuciones pagados por los beneficiarios que no son indigentes podrían liberar recursos públicos que se destinarían a los pobres.

En Chile, los padres reciben vales y pueden escoger la escuela que prefieren, mientras que las municipalidades y los propietarios de escuelas privadas reciben subvenciones en función del número de alumnos que son capaces de atraer. El Gobierno también ha transferido a los alcaldes la toma de decisiones relativas al personal, el empleo y la gestión del sistema de las escuelas públicas, incluidas las asignaciones y subsidios para la construcción y rehabilitación de escuelas. La descentralización ha dado un papel más importante a la enseñanza privada; ha ocasionado un aumento global de las inscripciones y de la asistencia escolar; ha logrado una mayor participación de las asociaciones empresariales; ha creado un sistema de evaluación bien administrado; y ha obtenido un aumento de la proporción de recursos públicos destinados a la enseñanza privada (Schiefelbein y Schiefelbein, 2000). La mayor flexibilidad obtenida gracias a la liberalización fue el factor clave de la expansión de la educación. Es posible que el aumento del número de inscripciones en la enseñanza privada haya mejorado la rentabilidad general (Winkler y Rounds, 1996).

En El Salvador, el programa de administración comunitaria de escuelas (Educación con Participación de la Comunidad – EDUCO) ha extendido la educación en las zonas rurales mediante la financiación y participación de las asociaciones comunales para la educación (ACE), integradas por padres elegidos por la comunidad y que son las encargadas de dirigir las escuelas. Las escuelas siguen unos planes de estudios fijados por la administración estatal y deben matricular a un número acordado de estudiantes, pero las ACE se encargan de contratar y despedir a los profesores, controlar su desempeño y equipar y mantener las escuelas. Si se comparan con las escuelas de administración tradicional, las escuelas de EDUCO presentan menos absentismo de profesores y alumnos, y obtienen resultados comparables en materia de educación y formación (Jimenez y Sawada, 1999).

*Educación y formación iniciales no institucionales.* Se ha desarrollado una amplia gama de iniciativas informales para proporcionar a diversos grupos (entre los que se incluyen los jóvenes, los trabajadores con pocos estudios, los trabajadores rurales, las mujeres, los migrantes y los grupos desfavorecidos) la educación básica y las calificaciones que les permitan mejorar su empleabilidad y facilitar su integración en la sociedad y en el mercado de trabajo. Estos programas se ofrecen generalmente al margen de los sistemas institucionalizados, y no son objeto de un reconocimiento oficial. Sin embargo, países como Australia, Singapur y Sudáfrica están integrando la formación

no institucional en los sistemas nacionales de calificaciones reconocidas. La diversidad de programas y medidas se ilustra a través de unos cuantos casos que se describen a continuación.

En Singapur, el Fondo de Desarrollo de las Calificaciones Profesionales ha alentado activamente a los empleadores a que inscriban a sus trabajadores en programas de enseñanza básica informales y reconocidos, que son administrados por el Instituto de Educación Técnica. Entre estos programas figuran el Programa de Educación Básica para la Formación de Calificaciones Profesionales (BEST), que tiene por objetivo enseñar a leer, escribir y efectuar cálculos elementales, y el Programa para la Mejora del Trabajador a través de la Educación Secundaria (WISE), destinado a los adultos y que trata de mejorar sus competencias en inglés y matemáticas. En Tailandia, se dispone de programas de educación informal que duran entre tres meses y un año, dirigidos por diversos departamentos del Gobierno, empresas públicas y privadas, ONG y escuelas. Están destinados a estudiantes que han completado sus estudios primarios pero que carecen de estudios secundarios. Los cursos impartidos antes de obtener un empleo abarcan la transmisión de conocimientos técnicos básicos en el ámbito de la tecnología eléctrica, del automóvil y de la construcción, e incluyen un componente de formación industrial. En 1995, los dos departamentos del Gobierno responsables de los principales programas de educación informal inscribieron a unos 375.000 alumnos. Sin embargo, estos programas no permiten progresar dentro del sistema de enseñanza oficial.

En Barcelona (España), las escuelas-taller ayudan a los jóvenes marginados que nunca han trabajado, carecen de calificaciones profesionales y están buscando un trabajo manual. La formación les permite desarrollar calificaciones profesionales básicas y les ayuda a adquirir confianza en sí mismos y autoestima, y a hacerse cargo de sus propias vidas. Combinan la teoría y la práctica en un entorno socialmente propicio. Los estudiantes aprenden las técnicas comerciales y de búsqueda de empleo, y adquieren conocimientos técnicos básicos en materia de gestión que les ayuden a convertirse en trabajadores por cuenta propia. El personal docente trabaja a tiempo parcial, lo que le permite tener otro trabajo y mantenerse en contacto con el mercado de trabajo y los progresos técnicos. Una agencia especial, Barcelona Activa, se encarga de ayudar y de seguir a los estudiantes que acceden a un empleo. En los Países Bajos, los centros de formación regional (ROC) ayudan a los jóvenes que corren el riesgo de abandonar la escuela, y a los que han abandonado la escuela sin haber obtenido un certificado pero quieren completar su educación. Estos centros integran y consolidan diversos programas de formación profesional y de educación para adultos, al tiempo que ofrecen asistencia docente, formación profesional básica y formación para el empleo independiente, capacitación intermedia en materia de gestión y formación especializada. Los estudiantes pueden pasar de un tipo de estudios a otro si tienen dificultades con el que han elegido. Los centros orientan a los estudiantes, actúan como intermediarios entre los profesores y los alumnos y ofrecen asesoramiento en relación con los problemas de formación y empleo. En el Brasil, en lugar de dirigir centros de formación ubicados en un lugar determinado, el SENAR (véase [recuadro 3.4](#)) ha optado por crear una red «virtual» de servicios que se subcontratan con proveedores privados. Estos prestan servicios de educación y de formación a la población rural como son, por ejemplo, los programas de alfabetización, la formación de los jóvenes y las actividades de promoción social.

En Somalia, los incentivos educativos para jóvenes (SEIGYM), financiados por el Africa Educational Trust (AET), consisten en un sistema de vales para alentar a los

jóvenes desfavorecidos a que adquieran capacidades básicas de lectura y calificaciones profesionales esenciales. Las instituciones de formación profesional y técnica exigen en todos los casos que los candidatos tengan calificaciones escolares. Los vales permiten a los jóvenes desfavorecidos establecerse y pagar por una formación básica en lectura, escritura y cálculo elemental antes de pasar a la formación para la obtención de calificaciones profesionales. Se han impartido cursos de alfabetización, cálculo elemental y formación profesional a más de 5.000 niñas desfavorecidas, mujeres jóvenes y jóvenes que habían pertenecido a la milicia. El sistema de los SEIGYM recurre a diversos proveedores de educación y formación no institucional: carpinteros, profesores de autoescuela, pintores, sastres, enfermeras, etc. Los vales sólo se canjean a través del AET una vez que dicha institución ha procedido a una inspección y ha homologado la formación impartida por el proveedor (Oxenham y varios, 2001).

## CAPITULO IV

### LA FORMACION Y LA EDUCACION PARA EL EMPLEO EN UNA PERSPECTIVA A LARGO PLAZO

La *formación y la educación para el empleo* son esenciales para desarrollar una cultura de la educación continua que respalde una economía y una sociedad basadas en el conocimiento y vele por que todas las personas puedan acceder a un aprendizaje a lo largo de sus vidas. En este informe, por formación y educación para el empleo se entiende el aprendizaje y la instrucción que se imparten más allá de la educación y la formación inicial, a saber, el tema del capítulo anterior. La formación y la educación para el empleo están principalmente destinadas a las personas que trabajan por cuenta propia o a las personas asalariadas, así como a las personas desempleadas o subempleadas. La formación y la educación para el empleo deben ser accesibles a todas las personas que quieran cambiar o profundizar sus conocimientos y calificaciones para mejorar su trabajo y sus perspectivas de obtención de ingresos. La formación y la educación para el empleo cada vez están más dirigidas a personas económicamente inactivas que, no obstante, quieren adquirir conocimientos y calificaciones con miras a futuros empleos o simplemente para su crecimiento y satisfacción personales. El capítulo III se centraba en la *estructuración* de la empleabilidad de las personas individuales. Este capítulo se centra en el *mantenimiento y la mejora*, a la vez que analiza las necesidades de aprendizaje y formación de aquellas personas que, en el pasado, no tuvieron la oportunidad de acceder al aprendizaje ni a la educación.

#### A. LA FUNCIÓN DUAL DE LA FORMACIÓN Y LA EDUCACIÓN PARA EL EMPLEO

La educación y la formación para el empleo en una perspectiva de continuidad «son un medio para potenciar a las personas, mejorar la calidad y la organización del trabajo, aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores, fortalecer la capacidad competitiva de las empresas y promover la seguridad en el empleo, y la equidad y la inserción sociales. Por consiguiente, la educación y la formación son la piedra angular de un trabajo decente» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 3). La educación y la formación tienen una función dual: una función proactiva (de fomento) y una función mitigadora (de corrección).

La *función proactiva* de la educación y la formación consiste en fomentar el conocimiento y las capacidades de los individuos y de las empresas (y la capacidad de toda la economía), de modo que puedan aprovecharse las oportunidades potenciales de la mundialización y los mercados más abiertos. Los recursos humanos y las capacitaciones se están convirtiendo en el instrumento competitivo fundamental de los mercados internacionales de bienes y servicios. Por lo tanto, la formación de los recursos humanos tiene que centrarse en desarrollar estas múltiples capacitaciones y competencias que ayudarán a los países, a las empresas y a los hombres y mujeres concretos a aprovechar las nuevas oportunidades. Los trabajadores necesitarán nuevas y más elevadas

capacitaciones y competencias para poder explotar todo el potencial productivo de las tecnologías avanzadas, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación. Necesitarán también nuevas capacitaciones en materia de comportamiento, de trabajo en equipo y de hábitos sociales que les ayuden a reajustarse y a renovar sus instrumentos puesto que — a medida que se acentúa la evolución de los mercados, de la tecnología, de la organización y de las oportunidades de trabajo — los conocimientos y las capacitaciones quedan rápidamente superados y han de ser constantemente renovados. Por lo tanto, el gran reto consiste en ampliar las oportunidades (y obtener la financiación necesaria) para el aprendizaje durante toda la vida y conseguir que *todos* puedan acceder a él.

Los países pobres y en desarrollo tienen que hacer frente a la formidable tarea de superar los inconvenientes que hasta ahora les han impedido aprovechar las nuevas oportunidades. Su máxima prioridad es elevar el nivel de la educación básica y de las capacitaciones de su población. En efecto, sólo aprovechando estas capacitaciones y competencias podrán explotar sus ventajas comparativas y sacar partido de la apertura de los mercados mundiales.

La *función mitigadora o de corrección* de la educación y la formación consiste en hacer frente a las recientes tendencias del mercado de trabajo que se han esbozado en el [primer capítulo](#) de este informe. Muchas de estas tendencias reflejan los efectos negativos que han tenido en muchos países la mundialización y otros acontecimientos afines. La educación y la formación son instrumentos fundamentales (cuando no *el instrumento*) para impulsar la empleabilidad, la productividad y la capacidad de obtener ingresos de muchas personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, promoviendo así la equidad en los resultados del empleo. La formación y la educación para el empleo pueden contribuir a corregir los desajustes que existen entre las capacitaciones y conocimientos de grandes sectores de la fuerza de trabajo a consecuencia de la importante reestructuración económica que ha tenido lugar especialmente en las economías de transición pero también en muchas economías en desarrollo. En los países en desarrollo que cuentan con un sector informal en rápido crecimiento, la educación y la formación son elementos indispensables para la mejora de la productividad y de las condiciones de vida de amplios sectores de la población que se ganan la vida en el sector informal de la economía.

Muchos trabajadores desempleados necesitan nuevas capacitaciones y competencias que les permitan aumentar sus posibilidades de volver a un empleo estable. Las mujeres y otras víctimas de la discriminación necesitan educación y formación para obtener acceso a más y mejores empleos en el mercado de trabajo y para superar los síndromes de la pobreza y de la exclusión social. Los trabajadores que ocupan empleos precarios e inseguros (muchas veces con desempleo intermitente) necesitan renovar sus capacitaciones en rápida erosión para mejorar su perspectiva de encontrar unos empleos más estables, que les ofrezcan además posibilidades de carrera.

La función dual de la educación y la formación es un elemento esencial de las políticas de educación y formación de muchos países, por ejemplo Egipto, México, Túnez y Sudáfrica. En Egipto, la formación proactiva contribuye a que las empresas se ajusten a las necesidades de nuevas capacitaciones, tecnología y organización del trabajo, así como a las medidas activas del mercado de trabajo, incluida la formación para los desempleados y las medidas destinadas a generar ingresos y a llevar a cabo actividades de formación para los grupos más pobres de la población. La Unión Europea (véase el [recuadro 4.1](#)) ofrece un ejemplo regional de este planteamiento.

#### **Recuadro 4.1**

### **La Unión Europea: la función dual para la educación y la formación**

En la reunión del Consejo Europeo que se celebró en Lisboa en marzo de 2000, los jefes de Estado y de Gobierno europeos reconocieron el carácter complementario de las medidas proactivas y correctoras de la educación y la formación que Europa necesita para convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, a la vez que refuerza su «modelo social» de desarrollo basado en la equidad. La educación proactiva y las medidas de formación están destinadas a preparar a los europeos para una economía basada en el conocimiento y a ayudar a las empresas y a los individuos a adaptarse a los rápidos cambios en el lugar de trabajo, la tecnología y la sociedad. La función social correctora de la educación y la formación consiste en reincorporar a más personas en el mundo del trabajo, promover la creación de empleos, evitar el desempleo y garantizar la igualdad de oportunidades para todos. Estas funciones se explicitan en las Directrices para el empleo en 1999 y en las Orientaciones generales de política económica de 1999. Las primeras comprenden disposiciones en materia de educación y formación para mejorar la empleabilidad, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades y para promover la iniciativa y la creación de empleos. Las segundas disponen el marco para definir objetivos de política general sobre educación y formación en los planes de acción nacionales para el empleo de cada país. A fin de satisfacer la falta de conocimientos, la Comisión presentó la comunicación «Estrategias para el empleo en la Sociedad de la Información», que hace hincapié en un enfoque integrado del aprendizaje permanente.

Fuente: Unión Europea: *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, Lisboa 23-24 de marzo de 2000. Véase también Comisión Europea, 1999a y 1999b.

#### **B. DIÁLOGO SOCIAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y CONVENIOS COLECTIVOS**

La globalización, los cambios estructurales y el rápido desarrollo tecnológico tienen consecuencias de gran alcance para la gestión de los recursos humanos a escala empresarial, para las capacitaciones y las competencias y para las prácticas en materia de educación y formación. El diálogo social es el medio de anticipar y salvar las dificultades que surgen de los cambios en la organización del trabajo, en las condiciones del trabajo y en los modelos de empleo. En la mayoría de países, la formación para el empleo en un marco de continuidad se ha convertido en el tema clave del diálogo entre los interlocutores sociales y entre ellos y los gobiernos. No obstante, «el ámbito y eficacia del diálogo social y de las asociaciones en el campo de la formación se ven actualmente limitadas por la capacidad y los recursos de los actores respectivos. Varían en función de los países, sectores y empresas grandes y pequeñas. La reciente integración económica regional agrega también una nueva dimensión al diálogo social sobre la formación y la necesidad de crear capacidades» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 20).

El diálogo social sobre el empleo y otras cuestiones sociales puede adoptar diversas formas, desde discusiones y negociaciones *ad hoc* o informales hasta discusiones y negociaciones formales, y puede tener lugar a escala empresarial, sectorial y nacional. En muchos países se lleva a cabo a través de instituciones reconocidas y se aplica en el marco jurídico de las relaciones laborales. En los últimos años se ha ampliado el alcance del diálogo social. Además de las organizaciones de empleadores y de trabajadores reconocidas, suele comprender muchos otros actores que abordan cuestiones sobre formación y empleo, incluso a escala regional y local.

Las *prácticas de diálogo social* están respaldadas, en muchos países, por unas tradiciones nacionales firmes. Los enfoques bipartitos y tripartitos del empleo y del desarrollo de la política de formación han ganado terreno. Las asociaciones en el sector privado y entre las autoridades del sector privado y del sector público se han fomentado a diversos niveles con el objetivo de abordar la evolución actual más rentable de los mercados de trabajo, en particular la demanda de calificaciones.

La mejora y el mantenimiento de la empleabilidad y de la calidad de la mano de obra son cuestiones esenciales del diálogo social sobre el desarrollo de los recursos humanos. Los temas de educación y formación también suelen formar parte de las negociaciones sobre las cuestiones de empleo, especialmente cuando se reestructuran las empresas y aumenta el desempleo. Las cuestiones relacionadas con la negociación colectiva comprenden un aumento y un intercambio de inversiones en la educación y la formación permanentes, la identificación de las calificaciones necesarias para mantener la empleabilidad interna o externa y la creación de marcos de calificaciones, incluidos mecanismos para el reconocimiento y la certificación de capacitaciones.

La igualdad de oportunidades y el acceso a la educación y a la formación continuas se están convirtiendo en una cuestión frecuente e interrelacionada en las negociaciones y convenios colectivos sobre formación. Ello no obstante, los objetivos de igualdad acordados por los interlocutores sociales y establecidos en muchos países todavía no se han alcanzado. La dimensión de equidad y la accesibilidad a la educación continua se refieren particularmente a las mujeres, a los trabajadores que han recibido poca educación, a los trabajadores con riesgo de ser despedidos, a los trabajadores de pequeñas empresas y a las personas contratadas para realizar actividades en el sector no estructurado. Estos trabajadores suelen representar un porcentaje importante de la población trabajadora, pero generalmente están poco representados en la negociación colectiva y raras veces se benefician de la misma. El programa nacional de formación profesional (PLANFOR) del Brasil, resultado del diálogo social tripartito, facilita la educación y la formación a los grupos marginados. En la [sección C.4](#) de este capítulo se examinan brevemente los programas del PLANFOR para las mujeres desfavorecidas. A veces los acuerdos sectoriales también tienen en cuenta sus necesidades. No obstante, los programas activos del mercado de trabajo y otras medidas de corrección, adoptados principalmente por las autoridades públicas, suelen brindar la única oportunidad para acceder a la formación.

La *organización de la educación y la formación continuas* también es una cuestión de diálogo social. Las negociaciones suelen centrarse en la financiación, gestión de recursos, creación de marcos de calificaciones, reconocimiento y certificación de capacitaciones, gestión de la calidad y la eficacia de los programas y logro de los objetivos de equidad en la formación. Las oportunidades de formación tienden a no ser tanto cuestión de negociación colectiva, ya que los proveedores de formación se han multiplicado, los mercados de formación competitiva han nacido en muchos países y los

métodos de formación centrados en el estudiante, a menudo utilizando las tecnologías de la información y de la comunicación, se han extendido rápidamente. En general, los criterios de calidad y equidad de la formación se establecen a través del diálogo social y se aplican y gestionan mediante procedimientos de financiación de la educación. Ultimamente se ha fomentado el diálogo sobre cuestiones nuevas tales como la formación en el lugar de trabajo, la función de las tecnologías de la información y de la comunicación en este proceso y la educación y formación continuas en la organización del trabajo de gran eficacia. Algunos de estos aspectos se tratan más adelante en este capítulo.

Los *convenios bipartitos y tripartitos* sobre educación y formación continuas se han multiplicado en los últimos años, sobre todo en los países industrializados, a medida que gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores han entablado procesos de negociación colectiva a escala empresarial, sectorial o nacional. Los convenios estipulan los derechos de los trabajadores y algunas condiciones de reglamentación. Asimismo han contribuido a crear marcos institucionales a escala sectorial o nacional, a menudo gracias a la contribución financiera del gobierno. La negociación colectiva y el diálogo con los gobiernos se han traducido en muchos países en la creación de *fondos de formación* que financian la educación y la formación continuas, como en Dinamarca, España (véase el [recuadro 4.2](#)), Francia, Países Bajos y Suecia, así como en países en desarrollo como Benin, Malí y Senegal. Otras disposiciones ofrecen marcos de calificación nacionales y la homologación y el reconocimiento de calificaciones, como Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Sudáfrica. De ahí que las cláusulas en materia de formación de los convenios colectivos tiendan a ofrecer una buena base para crear e intercambiar responsabilidades, construir diferentes tipos de asociaciones y promover la igualdad en la formación.

La *función de los gobiernos* está cambiando rápidamente, sobre todo en países que tienen una cultura de negociación colectiva y de diálogo social bien asentada. En dichos países, las normas sobre formación y educación continuas son resultado de una continua interacción entre legislación y acuerdos: Francia constituye un ejemplo

**Recuadro 4.2**  
**España: de los convenios colectivos**  
**a una política nacional de educación y formación continuas**

La influencia de la negociación colectiva a escala nacional queda bien reflejada en España por la evolución de la estrategia nacional en materia de educación y formación continuas. Tras dos años de negociaciones colectivas bipartitas a escala nacional se llegó a un convenio colectivo. Posteriores negociaciones entre interlocutores sociales y Gobierno se tradujeron, en 1992, en un convenio nacional tripartito que se convirtió en la política nacional para el sistema de formación y educación continuas del país, la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). El sistema está financiado por contribuciones de los empleadores y del Gobierno, y afecta a instituciones públicas y privadas a escala nacional, sectorial y local. La formación y la educación continuas se han extendido rápidamente.

típico. El legislador suele reconocer la existencia de un conjunto importante de normas formuladas a través de un proceso de negociación, y vela por su aplicación general. En otros casos, el gobierno impone sus normas a los interlocutores sociales por medio de unas cláusulas encaminadas a que el sector privado asuma una mayor responsabilidad social e invierta más en formación.

Por consiguiente, el diálogo social y la negociación colectiva en materia de educación y formación continuas establecen dos fuentes de derecho: la ley y los convenios colectivos. Además, aplican el principio de la paridad en la gestión de sistemas de formación estructurados y sanos. Los sistemas que proceden del proceso de negociación se caracterizan sobre todo por los rasgos siguientes: reconocimiento del derecho jurídico a una educación continua para el empleado; gestión conjunta de recursos por parte de los interlocutores sociales, y conjunto de directrices y marcos operativos necesarios para ofrecer programas de educación y formación continua. Los gobiernos animan cada vez más a los interlocutores sociales a entablar negociaciones colectivas, a la vez que concentran sus esfuerzos por brindar oportunidades de formación a los grupos más vulnerables (mujeres, personas con discapacidad y otros grupos con necesidades especiales) mediante programas activos orientados a la equidad y al mercado de trabajo. Además, alientan por medio de incentivos a las asociaciones regionales y locales así como a las instituciones de educación y formación pública a crear programas de formación para estos grupos.

El *diálogo social en regiones económicas recientemente integradas* surge también como resultado de la presión pública y de las iniciativas directas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En la Unión Europea, la práctica de los «puntos de vista comunes» que se derivan del diálogo sobre las cuestiones sociales (entre ellas, la formación) ha ido evolucionando paulatinamente hacia la negociación de los acuerdos marco europeos. Los interlocutores sociales pueden tratar cuestiones de interés común e introducir innovaciones en materia de formación y educación continuas. Las negociaciones nacionales sobre empleo y formación tienen una dimensión cada vez más europea. El objetivo es transformar el perfil de capacitaciones de Europa al objeto de satisfacer las necesidades de la nueva sociedad basada en el conocimiento, y abordar los problemas de la movilidad laboral. Las tecnologías de la información y la comunicación constituyen una cuestión fundamental. Otras regiones económicas (como Asia, América Latina y África) también participan en el diálogo social sobre cuestiones de formación y educación continuas.

Como se ilustra en los ejemplos que a continuación se aducen, el diálogo social ha sido decisivo para la promoción de políticas y para la creación de asociaciones efectivas en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación. El fomento de la participación de empleadores y trabajadores en la formulación de las políticas ha sido la piedra angular de las reformas de los sistemas de formación en Australia, Sudáfrica y en los países de Europa y América Latina.

La autoridad nacional de capacitación de Australia (ANTA), creada por las autoridades federales y estatales, involucra al movimiento sindical en el diálogo social sobre educación y formación profesionales. El vicepresidente de su junta directiva es un secretario auxiliar del Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU). La ANTA ha puesto en marcha un ambicioso plan que contempla la elaboración de nuevos procedimientos de homologación de instituciones, el establecimiento de consejeros de formación profesional, la oferta de cursos y de aprendizaje de calificaciones, así como fomentar que los consejeros privados amplíen y mejoren la calidad de sus materiales

de formación, y la elaboración de un sistema nacional de normas de aptitud profesional para cada sector industrial. El principal objetivo de la ANTA es transferir el control de la educación y la formación desde los proveedores de trabajadores calificados (hasta ahora principalmente instituciones gubernamentales) a quien realmente solicita dichas calificaciones (es decir, la industria).

En Irlanda, el diálogo social ha adoptado la forma de una serie de programas nacionales que reflejan su historia reciente y la prioridad que se atribuye al crecimiento económico y al desarrollo social: los programas de recuperación nacional (1987-1990), de progreso económico y social (1991-1993), de competitividad y trabajo (1994-1996) y de prosperidad y justicia (2001-2002). Los primeros convenios se concluyeron entre los principales interlocutores sociales, es decir, organizaciones empresariales y agrícolas, el Congreso de Sindicatos de Irlanda (ICTU) y el Gobierno. Ultimamente, los programas comprenden un acuerdo sobre política social en el que han participado la comunidad y los sectores voluntarios, ampliando así el foro de negociación. Estos acuerdos comprenden toda una serie de disposiciones sobre educación y formación.

En Chipre, el diálogo social ha sido un instrumento clave para el establecimiento de la Autoridad Tripartita de Capacitación Industrial (ITA). Este organismo impone un gravamen sobre la formación (0,5 por ciento sobre las remuneraciones) en todas las empresas, formula políticas de formación, investiga las necesidades de formación de la industria y analiza los empleos y la formación. El sistema está orientado al mercado, pero cuenta con una contribución importante de los interlocutores sociales en cuestiones como la política de formación, las normas relativas a las calificaciones, la negociación sectorial colectiva y las políticas del mercado de trabajo. La política actual de promoción de las capacitaciones de los trabajadores abarca permanentemente tres cuartos de la fuerza de trabajo. Las aprobaciones de programas de formación se han multiplicado por diez desde el decenio de 1980, y abarcan casi todas las calificaciones laborales especializadas que demanda la economía. En Chipre, las asociaciones sociales, la intervención pública y el sector privado han contribuido conjuntamente al establecimiento de un sistema efectivo de formación y desarrollo de los recursos humanos.

En América Latina, hasta hace poco y salvo raras excepciones, el modelo de gobierno «dirigista» concentraba el poder en manos de las elites burocráticas gubernamentales. La formación profesional se impartía bajo los auspicios de una gran institución encargada de definir y aplicar políticas de formación pública a escala nacional. Gracias a la democratización y al desarrollo de la sociedad civil y de diversas instituciones, cada vez se negocia más la formación entre los empleadores y trabajadores y una amplia gama de actores sociales. Además, se han descentralizado las competencias correspondientes transfiriéndolas a gobiernos locales y a las asociaciones de la sociedad civil, así como a algunos sectores clave. En Chile, la creación de comisiones bipartitas de formación fue promovida por la ley, en un esfuerzo por hacer avanzar el proceso de democratización a escala local. Se han establecido comités en las empresas para estimular el diálogo sobre la formación de los trabajadores. En el Uruguay, la creación de la Junta Nacional de Empleo, órgano multipartito con recursos propios diseñado para apoyar las nuevas iniciativas en materia de formación, ha sido un paso decisivo hacia la intervención en el empleo y la formulación y aplicación de políticas de formación. En el Brasil existe también un órgano tripartito a nivel federal, el Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT), a nivel de los estados federados existen unos consejos multilaterales de empleo, y a nivel municipal

hay consejos municipales de empleo. Al igual que en el Uruguay, se creó un fondo especial que asigna recursos sustanciales a las iniciativas en materia de empleo y formación del país (Posthuma, en prensa (a)). La experiencia en América Latina muestra que el diálogo social sobre la formación puede contribuir a reducir el conflicto entre gestión y trabajo en relación con las capacitaciones, calificaciones y despidos de los trabajadores. Puede contribuir además a centrar mejor los programas de formación, para que los grupos de población desfavorecidos puedan beneficiarse de los mismos (*ibíd.*).

### C. MARCOS INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

En muchos países, la democratización y el diálogo social han estimulado la aparición de nuevas instituciones, sobre todo en el ámbito social y en las cuestiones relacionadas con el empleo y el desarrollo de los recursos humanos. Tanto los gobiernos como las organizaciones de empleadores y de trabajadores participan en un proceso ininterrumpido de evaluación y reforma de sus sistemas de educación y formación. La educación y la formación permanentes para el trabajo son elementos centrales de esas reformas. Los Estados miembros de la OCDE, al igual que otros países, como Mauricio y Sudáfrica, integran sus políticas con miras al desarrollo económico y de los recursos humanos. Esos países progresan rápidamente hacia una situación en que su fuerza de trabajo dispone de oportunidades de educación permanente. La mayoría de los países en desarrollo, particularmente los menos desarrollados, deben hacer frente a la tarea de impartir educación básica a todos sus niños y jóvenes. También deben ocuparse de las necesidades de sus trabajadores adultos, en particular aquellos con un bajo nivel de educación. Por consiguiente, los marcos institucionales y las funciones de los interlocutores en la promoción de la educación y la formación para el trabajo han evolucionado de manera diferente según los países.

Las estrategias de educación y formación permanentes plantean nuevos desafíos a la coordinación de políticas y programas, y a la financiación y a las oportunidades que se ofrecen en materia de educación para todos. Requieren una visión integrada de la educación y la formación de un individuo a lo largo de toda la vida, una gran diversidad de formas de educación y formación, nuevos entornos para la enseñanza y la capacitación, incluidas las modalidades formales e informales, y un amplio conjunto de interlocutores. También necesitan disponer de nuevos sistemas de asignación de recursos, de nuevos incentivos, incluido el reconocimiento de la competencia, la certificación y orientación, a fin de motivar a las personas a aprender, así como de un cambio de comportamiento, tanto colectivo como individual. Se necesitan nuevos marcos institucionales e importantes reformas de las instituciones existentes. A continuación se enumeran algunas iniciativas institucionales recientes.

#### 1. Autoridades, consejos y juntas de formación

Siguiendo una tendencia común, los países han creado recientemente marcos nacionales para el desarrollo de los recursos humanos y la formación que proporcionan una orientación general sobre la reforma de los sistemas e instituciones de educación y formación, con una nueva perspectiva de la educación permanente. En general, los

gobiernos asumen la iniciativa de elaborar esos marcos, pero con el apoyo y la participación de los interlocutores sociales. Asimismo, las legislaciones nacionales suelen codificar esos marcos, por ejemplo en forma de una ley general única como en Malasia (ley de desarrollo de los recursos humanos de 1992) y en Sudáfrica (ley de desarrollo de calificaciones de 1998). También puede tratarse de un conjunto de leyes diferentes pero complementarias, que abarquen diversos ámbitos de la educación y la formación. Esos marcos y legislaciones prevén la realización de nuevas reformas de las instituciones ya existentes, a menudo con una mayor responsabilidad y participación de los interlocutores sociales.

De manera general, las legislaciones y los marcos nacionales relativos al desarrollo de los recursos humanos han estimulado el crecimiento de las instituciones tripartitas y bipartitas para la buena gestión de las actividades de educación y formación para el trabajo. Llevan diferentes nombres, como autoridad de formación, consejo de formación o junta de formación. Suelen actuar como entidades autónomas, y funcionan sobre la base de directrices de política establecidas por consejos nacionales para las actividades socioeconómicas, el empleo y la mano de obra, como sucede en muchos países europeos y en el NEDLAC en Sudáfrica.

Estas juntas de formación tienen diferentes competencias, en función del contexto nacional. A menudo creadas para asesorar a los gobiernos en materia de reformas de la educación y la formación inicial, muchas de ellas se han dedicado principalmente a vincular la enseñanza y la formación con cuestiones relativas a las empresas, como la competitividad y el aumento de la empleabilidad de los trabajadores. Sus funciones pueden ser principalmente consultivas, promocionales y prácticas, basadas en un análisis y un diálogo relativo a las tendencias del empleo y a las necesidades de capacidad. Trabajan para los gobiernos, los empleadores, las instituciones de formación y otros interlocutores dedicados a la enseñanza y la formación permanente. A menudo cumplen funciones de regulación en ámbitos como el establecimiento de criterios de calidad de la formación y su supervisión, la definición de prioridades y la asignación de recursos, la aprobación de normas de formación, el establecimiento de criterios de acreditación de instituciones, proveedores y programas de formación, y garantizan el cumplimiento de objetivos de equidad en sistemas de educación y formación basados cada vez más en el mercado. En algunos países supervisan a sus propias instituciones de formación. A menudo, la eficacia de esas juntas aumenta cuando funcionan de manera descentralizada, y atienden a necesidades de formación sectoriales y locales relativas a una determinada zona. Han sido desempeñar un papel activo en la creación de diversos tipos de redes y asociaciones, como por ejemplo entre empresas grandes y pequeñas, entre grupos de PYME, con autoridades locales y entidades de desarrollo, y con otros interlocutores, tanto públicos como privados, a escala local y regional.

En Austria, el Consejo Consultivo Federal de la Formación Profesional y sus homólogos, los Consejos Consultivos Estatales de la Formación Profesional, se encargan de asesorar a las autoridades administrativas sobre cuestiones de formación profesional. Normalmente, la iniciativa de modificar las reglamentaciones relativas a la formación incumbe a los interlocutores sociales, y su contenido generalmente lo prepara el Consejo Consultivo, habilitado asimismo para presentar informes y propuestas a las autoridades federales de educación sobre temas relativos a la formación profesional y reglamentados por la ley de formación profesional inicial. El Consejo Consultivo puede tomar sus propias iniciativas o responder a las solicitudes del Ministerio Federal

de Economía y Trabajo o de las autoridades federales de educación (CEDEFOP, 2000).

En Egipto, el Consejo Supremo Tripartito para el Desarrollo de los Recursos Humanos, que cuenta con un comité ejecutivo y una secretaría técnica, formula políticas de formación. Su declaración política sobre el desarrollo de las calificaciones (1999) está centrada en las reformas institucionales, el papel de las entidades de formación del sector privado y las normas y calificaciones relativas a la formación, en las reformas, la gestión y el control financiero, en el establecimiento de un marco nacional de calificaciones, en el examen de iniciativas apoyadas por donantes, en la reforma de la administración de los centros gubernamentales de formación, en el desarrollo de disposiciones de financiación sostenibles y en el establecimiento de sistemas de control de resultados.

Irlanda es un buen ejemplo de la interacción entre la legislación y el marco institucional, en evolución, de la educación y la formación. Las políticas nacionales de formación se deciden por consenso y figuran en acuerdos trienales elaborados por un consejo social y económico. Los acuerdos abarcan además de la formación muy diversas políticas económicas y sociales. La política del Gobierno hace hincapié en la formación de los trabajadores despedidos. A mediados de 2001 se publicará un informe de política en el que se examina la educación permanente. La Autoridad de la Formación y el Empleo (FAS – Foras Aiseanna Saothair) es responsable de la aplicación de la política de formación. La legislación reciente prevé la creación de una nueva institución nacional de financiación de la formación, denominada Fondo Nacional de Formación (NTF). La ley relativa a los servicios del trabajo, de 1987, asigna a la FAS la función de proporcionar formación a todos los sectores industriales y organizaciones. La FAS puede exigir a un sector particular de la economía que establezca un comité de formación industrial, a fin de supervisar sus programas de formación. Hasta 2000, los comités tenían el derecho de imponer un gravamen a los empleadores para financiar la formación. No obstante, el recientemente creado Fondo Nacional de Formación se ocupará de proporcionar los fondos a la FAS. La legislación adoptada en 1993 prevé fondos para el aprendizaje. Este sistema es una asociación entre la industria, la FAS y las autoridades de la enseñanza profesional. La ley de educación y formación de 1999 establece los procedimientos para crear órganos académicos y de trabajo que garanticen la homologación efectiva de la formación en el lugar de trabajo.

En muchos otros países se llevan a cabo procesos similares de desarrollo institucional y legislativo. No obstante, conducen a soluciones institucionales diferentes que dependen de las condiciones nacionales y de la capacidad de los interlocutores sociales de asumir la responsabilidad de administrar, financiar y hacer funcionar las instituciones. No obstante, en muchos países, en particular los países en desarrollo, el Estado sigue asumiendo la responsabilidad principal, mientras que en los países desarrollados la asumen los interlocutores sociales.

Esas instituciones no sólo funcionan de manera centralizada. A menudo, se han descentralizado muchas de sus funciones a escala regional, local y sectorial, a fin de aumentar la importancia y la capacidad de respuesta de la formación y adaptarse mejor a las necesidades específicas de formación en esos ámbitos. Por ejemplo, en Argentina, en 1997 se creó el Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región (CCFP), entidad bipartita que ha establecido vínculos con las autoridades municipales y nacionales, y trabaja en el mejoramiento de los programas y la eficacia y calidad de las instituciones de formación de la región. En Noruega, el Consejo Nacio-

nal para la Formación Profesional (RFA) comprende consejos de formación sectoriales, que brindan a las autoridades nacionales y a la RFA asesoramiento sobre formación en sectores ocupacionales reconocidos, de los que son responsables. Se dedican a actividades relativas a la formación, tanto en instituciones como en el lugar de trabajo, incluido el reconocimiento de capacidades. También brindan asesoramiento a las autoridades locales y asumen la importante tarea de aplicar la formación profesional en nombre de éstas.

Los elementos fundamentales de estos nuevos marcos institucionales son las políticas, las instituciones y los mecanismos de financiación de la educación y la formación, que se examinan a continuación.

## *2. La financiación de la inversión destinada a la educación y la formación para el trabajo*

En general, los países recurren a toda una variedad de fuentes para financiar la formación. Por ejemplo, China financia la formación a través de fuentes como los créditos del presupuesto nacional, la autofinanciación por las empresas, las organizaciones sin fines lucrativos y los préstamos, los derechos de matrícula, la generación de ingresos de instituciones por instituciones de formación, las donaciones y subvenciones. Las reglamentaciones estatales estipulan que el 1,5 por ciento de los sueldos de las empresas se deberán utilizar para la formación de los trabajadores. Un cierto porcentaje, generalmente el 15 por ciento, de los fondos de los seguros de empleo y desempleo de los gobiernos locales se destinarán a la formación previa al empleo y a la formación de los desempleados (China, 1999).

En las Conclusiones de la OIT se reconoce que la inversión en la educación y la formación puede ser un objetivo compartido por el sector público y el privado. El gobierno «siempre ha de asumir la primera responsabilidad de invertir en la educación básica y la formación inicial», y «compartir la primera responsabilidad respecto de las inversiones en beneficio de grupos determinados» que corren el riesgo de ser víctimas de exclusión social o de discriminación. El gobierno también asume la responsabilidad fundamental de garantizar que no se negará a nadie el acceso a la educación y la formación por razones económicas. Por otro lado, la inversión en educación y formación permanentes basadas en el lugar de trabajo, gracias a las cuales aumenta la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, son de competencia tanto de éstas como de los individuos. Las responsabilidades del sector privado en este ámbito pueden asumirse mejor «por medio de asociaciones entre el gobierno y las empresas, entre el gobierno y los interlocutores sociales o entre los propios interlocutores sociales» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 11).

La escasez de recursos financieros es un problema prácticamente universal, y los sectores de la educación y la formación han sido objeto a menudo de un déficit de inversión crónico en muchos países, en particular del mundo en desarrollo. El lento crecimiento económico ha ejercido una presión en los gobiernos en el momento de financiar la educación y la formación. Muchas veces, los presupuestos de educación pública experimentan amplias fluctuaciones y frecuentemente ha disminuido su valor, tanto relativo como absoluto. Las empresas dependen cada vez menos del sistema público para satisfacer sus necesidades de formación resultantes de sus esfuerzos de

actualización con respecto a los rápidos cambios tecnológicos y del lugar de trabajo, y para mantener su competitividad. Suelen considerar que la formación pública es ineficaz y no responde a sus necesidades, por lo que financian e imparten sus propios programas de educación y formación. Al adoptar las empresas estructuras de organización más horizontales, existe una demanda cada vez mayor de competencias flexibles, como las necesarias para el trabajo en equipo. Estas competencias se desarrollan mejor en el trabajo y proporcionan a la empresa una ventaja indudable cuando invierte en programas de enseñanza y formación que se imparten en el lugar de trabajo.

De ahí la demanda de diversificación de las fuentes de financiación a efectos de aumentar la inversión en educación y formación y, lo que es muy importante, mejorar su calidad. Un principio general que se suele aplicar consiste en basar las responsabilidades de la inversión en los objetivos de la formación, es decir, si lo que se busca es beneficiar al individuo, a la empresa o a la sociedad. La empresa y el individuo son los principales beneficiarios y, por consiguiente, se les pide que asuman una parte mayor de la financiación de los programas de educación y formación.

Mientras tanto, los gobiernos centran cada vez más sus esfuerzos en crear un entorno que estimule a los interlocutores del sector privado a invertir en educación y formación. Recurren a diversos incentivos — jurídicos, financieros y subjetivos — para que las empresas y los individuos inviertan en educación y formación. No obstante, intervienen directamente en la financiación de la educación y la formación en sectores que ofrecen pocos incentivos de inversión tanto a las empresas y a los individuos, como por ejemplo, el apoyo a la educación y formación destinadas a las PYME. Los gobiernos asumen la responsabilidad social de invertir en servicios de educación y formación destinados a grupos desfavorecidos, a fin de incorporarlos a la vida social y económica.

### *Papel de los gobiernos en la financiación de la educación y la formación para el trabajo*

La financiación de programas activos del mercado de trabajo es una tarea primordial para muchos gobiernos. En los países de la Unión Europea, los gobiernos financian esos programas en el marco de planes nacionales de acción para el empleo. Esos planes han recibido el apoyo importante del Fondo Social Europeo, que les brinda una financiación suplementaria. Además de otros objetivos, como la reconversión económica y social de sectores que hacen frente a dificultades estructurales, el Fondo apoya los esfuerzos para combatir el desempleo de larga duración. También ayuda a los jóvenes y a las personas que han quedado excluidas del mercado laboral a prepararse para tener acceso a trabajos calificados. Para el período 2000-2006, aproximadamente el 60 por ciento (34.000 millones de euros) del presupuesto total del Fondo — de 57.000 millones de euros — se ha asignado a programas activos del mercado de trabajo que mejoran la empleabilidad en la Unión Europea. Aproximadamente un tercio de esta cuantía (11.000 millones de euros) se ha destinado a la lucha contra la exclusión social. El Fondo también apoya el desarrollo del espíritu empresarial (8.000 millones de euros) y el aumento de la adaptabilidad de la fuerza de trabajo europea, dando prioridad a la educación permanente, al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y a las actividades orientadas a favorecer a las PYME (11.000 millones de euros). Asimismo, se asignan otros 4.000 millones de euros a programas específicos de apoyo a la igualdad de género (Comisión Europea, 2001b).

En Dinamarca, el Plan de Acción Nacional para el Empleo desempeñó un papel decisivo en la reducción del desempleo a casi la mitad (del 9,2 al 4,7 por ciento) entre 1992 y 2000. El Plan se fijó objetivos ambiciosos a fin de reducir el desempleo juvenil y de larga duración. Se ofrecía a cada joven un plan individual de empleo que le permitiese comenzar un trabajo o seguir una formación dentro de los seis meses después de haberse inscrito como candidato a un empleo. Los resultados han sido muy buenos, ya que el desempleo juvenil cayó del 12,2 por ciento en 1992 al 7 por ciento en 2000 (Comisión Europea, 2001a). Para el período 2000-2006, el Fondo Social Europeo ha asignado unos 380 millones de euros para la aplicación de medidas activas del mercado de trabajo en Dinamarca. La contribución del Fondo a ese tipo de medidas asciende al 1,8 por ciento del gasto nacional total. En otros países el porcentaje de financiación de medidas activas correspondiente al Fondo es mucho más alto, como por ejemplo en Grecia (el 58,4 por ciento del gasto total en medidas activas destinadas al mercado de trabajo) y Portugal (el 40 por ciento).

Las imperfecciones del mercado a menudo traen aparejada una insuficiencia de la inversión en educación y formación. Tal es el caso de la formación en las PYME y la destinada a las mismas. Nuevamente en el contexto de la Unión Europea, numerosos programas gubernamentales asistidos por el Fondo Social Europeo estimulan una transferencia de tecnología más efectiva, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a las PYME mediante la formación de los asalariados, el apoyo a la creación de redes de las mencionadas tecnologías y el mejoramiento de la colaboración entre las PYME y los centros de investigación y desarrollo de esas tecnologías. Muchos programas se caracterizan por la preparación de juegos de formación multimedia y por una serie de métodos abiertos de enseñanza a distancia destinados a promover el desarrollo de las capacidades en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones en las PYME. Las asociaciones entre PYME, y entre éstas y otras instituciones, también pueden permitir superar las imperfecciones del mercado y hacer que aumenten las inversiones en formación. Más adelante en la sección C.3 se examinan algunos detalles relativos a las asociaciones.

### *Inversión de las empresas en educación y formación para el trabajo*

En el párrafo 12 de las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* se reconoce que «las empresas han de desempeñar un papel esencial en las inversiones para la formación». En gran número de países, el sector privado tiene a su cargo el desarrollo de las capacidades de manera sustancial. Es probable que el Estado haya proporcionado la formación institucional de más alto nivel. No obstante, el sector privado, a través de innumerables actividades de educación y formación, muchas de ellas informales y sólo apreciadas por los interesados directos (véase además la información sobre la enseñanza basada en el lugar de trabajo en la sección C.3), puede perfectamente aportar la mayor contribución en general. Algunas empresas, en particular de los sectores competitivos de la alta tecnología, dedican una parte significativa de sus gastos de operación a formar a su personal. Por ejemplo, Singapur Telecommunications Ltd. dedicó en 1998 el 4 por ciento del valor de los salarios a la formación. En promedio, cada asalariado dispuso de dos lugares de formación y recibió 40 horas de formación. Según el ejercicio comparativo anual de la Asociación Americana de Entrenamiento y Desarrollo (ASTD), referido a determinados países y

regiones, en 1998 las inversiones en formación más elevadas de todos los entrevistados correspondieron a los Estados Unidos (724 dólares estadounidenses por asalariado) y las más bajas, a Asia (241 dólares estadounidenses por asalariado). Calculados como un porcentaje de la nómina, los gastos de formación más altos eran los de Europa (el 3,2 por ciento), mientras que en los Estados Unidos eran del 2 por ciento y en el Japón del 1,2 por ciento. Esas cifras indican de manera aproximada la inversión en formación de las empresas que respondieron a diversas encuestas nacionales comparadas en el informe de la ASTD, y *no* representan las inversiones en formación de la totalidad de las empresas (ASTD, 2000).

En las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* se recomienda el uso de varios mecanismos para promover la inversión en la formación. Estos mecanismos pueden comprender sistemas de gravámenes sobre las empresas junto con subsidios públicos, la creación de fondos para la formación y diversos incentivos para la formación y la educación, como desgravaciones fiscales, créditos para formación, premios por este concepto, cuentas individuales para la formación y derechos colectivos e individuales en materia de formación. Algunos de esos mecanismos se examinan brevemente a continuación.

*Gravámenes.* Para obtener una financiación estable y adecuada de la formación profesional, a veces los países preasignan o destinan un cierto impuesto directo exclusivamente a ese tipo de formación. Esos gravámenes los puede calcular la administración pública en forma de impuestos obligatorios o voluntarios a través de grupos de actividades industriales, y comerciales, como por ejemplo en el caso de las Cámaras de Industria y Comercio alemanas. Esos gravámenes tienen en general la ventaja de su elevado potencial de movilización de ingresos. Se pueden basar en la producción o en las nóminas de las empresas. Los gravámenes basados en la producción se han utilizado en países como Ecuador, Kenya y México. Los gravámenes sobre la nómina son más comunes, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y pueden adoptar la forma de sistemas generadores de ingresos y sistemas basados en incentivos.

Los *impuestos sobre la nómina generadores de ingresos* se han utilizado sobre todo en América Latina. El dinero recaudado a través de los impuestos ha financiado las instituciones de formación administradas por los interlocutores sociales. Con recursos financieros continuos y fiables recaudados por medio de los impuestos, diversos organismos de formación, como el SENAI en el Brasil, el SENA en Colombia y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) en Venezuela, han creado organizaciones sólidas, capaces de responder amplia y rápidamente a los cambios de capacitación que requieren los mercados. No obstante, a raíz de esos gravámenes en algunos casos las empresas han reducido la autofinanciación de la formación. El [recuadro 4.3](#) ilustra otro tipo de mecanismo de generación de ingresos utilizado por el sistema de seguro de empleo japonés.

Los *impuestos sobre la nómina basados en incentivos* tienen por objeto estimular a las empresas a crear o aumentar los recursos destinados a la formación en el lugar de trabajo. Existen dos tipos básicos de incentivos: *los sistemas de desembolso*, en que todas las empresas pagan el impuesto que luego se distribuye entre las que cumplen con los criterios de formación exigidos, y *los sistemas de exoneración*, en que las empresas pueden reducir o suprimir el pago del impuesto sobre la nómina, u otro tipo de impuesto, en la medida en que brindan una formación en la empresa considerada aceptable. A pesar de que se utiliza en numerosos países, el sistema de financiación basado en un impuesto de formación suele no lograr aumentar el nivel de educación de la

### Recuadro 4.3

#### Japón: desarrollo de las aptitudes profesionales de los trabajadores

El sistema de seguro de empleo del Japón tiene particularmente en cuenta el «desarrollo de las aptitudes profesionales de los trabajadores». El sistema financia a las instituciones de formación y brinda una asistencia financiera a programas de formación autorizados del sector privado. La ley de promoción del desarrollo de los recursos humanos de 1985 establece qué reglamentos y normas relativos a la formación se pueden financiar con el sistema de seguro. El Servicio de Desarrollo de las Aptitudes Profesionales administra la cuenta y proporciona a las pequeñas empresas subvenciones y subsidios para actividades de formación continua del personal, tanto en la empresa como en el exterior. No obstante, la mayoría de los fondos excedentes generados se utilizan para construir nuevos complejos públicos de formación.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo, sin fecha.

mano de obra, que es en general su principal objetivo. Frecuentemente, generan unos excedentes de fondos y, debido a la burocracia y a lo complicado de los procedimientos, son pocas las empresas que solicitan subsidio para la formación.

El Fondo de Desarrollo de las Calificaciones (SDF) de Singapur aplica un sistema de desembolso que ha permitido obtener excelentes resultados en lo que se refiere a las inversiones en formación realizadas por las empresas. También brinda incentivos financieros a los trabajadores que se preparan para ingresar a la fuerza de trabajo y a los que ingresan nuevamente. Estimula el desarrollo de las calificaciones de más alto nivel como apoyo a la reestructuración económica y a las industrias que requieren un elevado grado de conocimientos. El Fondo recauda un gravamen y otorga subvenciones a los empleadores para que apliquen programas de formación que han sido aprobados. A fin de estimular a las empresas a que actualicen los conocimientos de sus trabajadores, el gravamen es obligatorio sobre los salarios de los trabajadores poco formados que ganan menos de 1.500 dólares de Singapur por mes. Este impuesto a menudo ha fluctuado siguiendo los cambios de las condiciones económicas internacionales. Originalmente era del 2 por ciento de los salarios a los que correspondía aplicarlo; aumentó al 4 por ciento durante los años de expansión, a comienzos del decenio de 1980, y actualmente es del 1 por ciento. En 1998, el Fondo financió aproximadamente 565.000 puestos de formación a través de subvenciones. Ese año se asignaron 88 millones de dólares de Singapur, lo que llevó la cuantía asignada desde el comienzo del Fondo en 1979 a 1.500 millones de dólares de Singapur. El éxito del Fondo radica en que cambia cuando las condiciones cambian.

Francia tiene dos sistemas de exoneración, el *impuesto sobre el aprendizaje* (el 0,5 por ciento de la nómina) para la formación inicial y el *impuesto sobre la formación* (el 1,5 por ciento de la nómina para las empresas con diez o más asalariados y el 0,15 por ciento para las que tienen menos de diez), utilizados principalmente para financiar la educación permanente del personal de las empresas. El interés principal pasó del desarrollo de la educación y la cultura generales del personal a la educación y

la formación continuas para el empleo. Todas las empresas se benefician de manera proporcional a su número de asalariados. El sistema ha conducido a un aumento de los gastos de formación que supera la cuantía total de gravámenes pagados por las empresas.

Otra variante del sistema de exoneración es el caso de Chile, que otorga a las empresas un crédito directo — hasta un cierto límite — sobre los impuestos (a los ingresos o a las nóminas) que de otra manera tendrían que pagar. El sistema chileno ha arrojado buenos resultados ya que los empleadores consideraban que las iniciativas de formación estaban bajo su control y que éstas les permitían realizar economías si en lugar de pagar el impuesto formaban al personal. Por el contrario, el sistema brasileño de reembolso del impuesto ha tenido menos eficacia debido, entre otras cosas, a la falta de información, a lo confuso de los requisitos y a lo complicado de los procedimientos de solicitud de exoneración.

*Acuerdos y fondos de formación.* Los acuerdos colectivos voluntarios permiten percibir de las empresas contribuciones que son superiores a las obtenidas mediante cualquier forma de contribución obligatoria. Las posibilidades son mayores en países con ingresos altos y medianos, donde existe un sector empresarial desarrollado, las negociaciones colectivas se llevan a cabo sobre una base sectorial o industrial amplia, y tanto empleadores como trabajadores valoran la aportación de la formación a la competitividad y la productividad. Los acuerdos colectivos, de ámbito nacional, sectorial o empresarial, suelen incluir cláusulas especiales relativas a la formación y proporcionan los medios para crear fondos de formación sectoriales y regionales. Los acuerdos de formación voluntarios se han celebrado en países como Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Suecia. En Dinamarca, los acuerdos colectivos sectoriales que contienen cláusulas relativas a la formación abarcan una parte importante de la fuerza de trabajo total del país (Gasskov, 1994, pág. 9). En el [recuadro 4.4](#) figuran ejemplos de acuerdos colectivos celebrados en Europa a fin de crear fondos de formación destinados a financiar la educación y la formación permanente de los trabajadores.

Otros países europeos y numerosos países africanos como Benin, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Marruecos, Zambia y Zimbabwe, al igual que ciertos países asiáticos como Malasia y Singapur, han creado fondos para la formación que a menudo obtienen la mayor parte de sus recursos de gravámenes sobre la formación. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, el Fondo de Desarrollo de la Formación Profesional (FDFP) recauda recursos, administra planes de formación de empresas y brinda su apoyo a actividades de formación en empresas informales y pequeñas que no son contribuyentes y a grupos específicos seleccionados. El FDFP administra el 50 por ciento de lo recaudado por concepto de gravámenes que dedica a actividades de educación permanente (el 1,2 por ciento de la nómina). El 50 por ciento restante lo administran las propias empresas y lo dedican a actividades de formación que se ajustan a los criterios del FDFP.

Los *premios a la formación* son otro instrumento destinado a estimular la inversión en la educación y la formación. Estos premios se otorgan a las empresas e instituciones en reconocimiento de los buenos resultados obtenidos por sus programas de educación y formación. Funcionan como modelos y referencias para suscitar la emulación de otras empresas e instituciones. Por ejemplo, el Instituto Irlandés de Formación y Desarrollo organiza un programa de premios anuales para las empresas cuyas disposiciones en materia de formación satisfacen determinados criterios específicos. La norma de calidad *Investors in People* (Invertir en el individuo) del Reino Unido

#### **Recuadro 4.4**

### **Fondos para la formación en Europa: la financiación de la educación y la formación permanentes de los trabajadores**

En virtud de acuerdos voluntarios bipartitos, en numerosos países de Europa se han creado fondos que ponen en manos de los empleadores y los trabajadores las iniciativas relativas a la formación y a su control, sin ninguna interferencia del Estado. También permiten a trabajadores y empleadores administrar fondos conjuntos e incluyen disposiciones relativas a la repartición de gastos entre empresas. En Bélgica, a través de los acuerdos colectivos, se ha fijado un gravamen que es recaudado por el sistema de seguridad social para financiar los fondos sectoriales de formación. Los fondos financian el desarrollo de la política de formación y la formación de los sindicatos. Las empresas también contribuyen con un gravamen sobre la nómina del 0,25 por ciento destinado a financiar la formación de grupos desfavorecidos. El gravamen se paga al Fondo Nacional para el Empleo, y se concede una exención a las empresas que imparten la formación requerida. En Francia, los fondos para la formación son administrados por consejos administrativos bipartitos. Esos fondos también pueden recibir subsidios y donaciones. Las empresas que pagan por la formación están eximidas del impuesto obligatorio sobre la nómina que se aplica a los empleadores. En los Países Bajos, existen fondos sectoriales similares que reciben una contribución del Gobierno a fin de subsidiar la formación de aprendizaje. En Alemania, en el marco de los acuerdos colectivos se han creado algunos fondos sectoriales que funcionan sin apoyo impositivo. Algunas Cámaras de Industria pagan gravámenes a fin de financiar la formación de sus miembros. Por otra parte, a través de acuerdos colectivos se han establecido fondos sectoriales para la industria de la construcción, la horticultura y los sectores de las canteras de piedra, los materiales para techado y los azulejos. Los gravámenes recaudados por esos fondos no cubren los costos totales de formación profesional de las empresas. Las contribuciones de los empleadores se utilizan principalmente para solventar los gastos ocasionados a las empresas por el establecimiento de centros de formación para empresas múltiples.

Fuente: Gasskov, 1994; Johanson, 1996.

es una iniciativa similar de la Confederación de la Industria Británica (CBI). El Gobierno de Bahrein otorga un premio a las empresas que han obtenido los mejores resultados en materia de formación durante el año. Los criterios de atribución del premio se basan en el nivel de inversión de las empresas en formación y en el número de ciudadanos de Bahrein que, tras haber recibido esa formación, reemplazan a trabajadores expatriados. En Portugal, el Instituto para la Innovación y la Formación (INOFOR) otorga premios a las buenas prácticas en materia de formación. Existen también disposiciones para crear un foro sobre desarrollo de los recursos humanos y formación que decidirá acerca de la atribución de premios en base a procedimientos de comparación de resultados.

### *Financiación de la educación y la formación para el trabajo: responsabilizar al individuo*

Existen diversos métodos, utilizados tanto por los gobiernos como por los empleadores, que permiten al individuo asumir la responsabilidad, incluida la financiera, de su propia educación y formación. Entre ellos figuran las becas de perfeccionamiento, los vales, los préstamos para estudio y nuevos mecanismos financieros como las «cuentas individuales de educación». Esos métodos se examinan brevemente a continuación.

Los *vales de formación* dan derecho por una cantidad de dinero determinada, a ciertos servicios relativos a la formación definidos de manera amplia. Se puede extender un certificado o conceder a la persona un crédito impositivo. El objeto de esos vales es aumentar la eficacia de la formación brindando al individuo mayores posibilidades de elección. Se considera que si el individuo tiene la posibilidad de elegir libremente, y si se le brinda información suficiente sobre los organismos de formación y el mercado de trabajo, escogerá, en primer lugar, el tipo de formación que pueda aportarle en el futuro la mayor remuneración y, en segundo lugar, el organismo de formación cuyos estudiantes titulados tengan las mayores posibilidades de encontrar un buen trabajo. Los vales son también un medio de garantizar a los individuos el acceso a la formación. Por ejemplo, el estado de Styria (Austria) administra tres sistemas de bonos destinados a diferentes clientes: los que desean crear su propia empresa, los que han finalizado un ciclo de aprendizaje y desean continuar la formación durante un nuevo período de cinco años y los que desean obtener calificaciones especiales en ámbitos como la informática, el diseño y la fabricación asistidos por computador y las técnicas de comercialización. En todos esos sistemas la duración de la formación debe ser de por lo menos 80 horas. Una vez finalizado el curso exitosamente, se otorga un certificado (Heidemann, 2001). Otro ejemplo es el sistema de vales del Fondo de las Pequeñas Empresas y Microempresas para la Formación de la economía informal (*juakali*) de Kenya (véase más adelante el epígrafe 3).

Los sistemas de vales a menudo se basan en el mercado privado para impartir formación. A fin de evitar el fraude y los abusos, es necesario crear sistemas de control serios que mantengan actualizada la homologación de las instituciones. Si no se dispone de información acerca de los cursos de formación, el sistema de vales puede conducir a los beneficiarios a malgastar el dinero en una formación inadecuada y de mala calidad. No obstante, se corre el riesgo de que este sistema debilite a las instituciones públicas de formación si los beneficiarios sólo se inscriben en ellas como último recurso. También se pueden plantear problemas de equidad, ya que ciertas personas con mayores recursos económicos podrán pagar un suplemento con respecto al precio del vale y supuestamente recibir una formación de mejor calidad.

Los *préstamos para estudiantes* pueden, en ciertas condiciones, ser un medio atractivo para promover que los beneficiarios financien su propia formación. El préstamo financia la formación de manera inmediata y se reembolsa a largo plazo, gracias al incremento de los beneficios que resulta de esa formación. En los Estados Unidos, un sistema ampliamente difundido de becas y préstamos para estudiantes permite a éstos inscribirse en numerosas escuelas privadas, instituciones de enseñanza técnica y de nivel terciario y universidades. En 1996-1997, se gastaron 28.500 millones de dólares estadounidenses en becas y préstamos para estudiantes (y familia) en todos los niveles. No obstante, no es fácil adoptar los sistemas de préstamos para estudio en los países en desarrollo, ya que en ellos existen pocos sistemas de préstamos disponibles, y cuando existen están destinados a los estudiantes universitarios. Esos sistemas requieren una

administración sería que examine las candidaturas, distribuya los fondos y, en particular, se ocupe de los reembolsos. Los sistemas de préstamo para estudio no son los más adecuados ni para los países y las personas de más bajos ingresos, ni para los niveles de formación más bajos. Se adaptan mejor a los altos niveles de capacidad y a los programas breves de formación con posibilidades inmediatas de trabajo. No obstante, si bien los programas de préstamos para estudiantes no prometen movilizar de manera inmediata recursos privados adicionales para educación y formación, se les debe considerar como un componente de un conjunto de medidas de política.

Las *cuentas individuales de formación* han sido objeto en los últimos años de numerosos debates y de algunas experiencias. Son instrumentos destinados a permitir a los grupos de trabajadores hasta ahora subrepresentados, como los de bajos ingresos y bajo nivel de educación, tener acceso a oportunidades de formación permanente y ampliar sus opciones educativas, y a darles la posibilidad de satisfacer sus propias necesidades de aprendizaje en el mercado de la formación. Complementadas por subvenciones públicas — y a menudo de los empleadores —, son un estímulo para que los individuos inviertan en su propia educación y formación.

Austria y el Reino Unido han comenzado a poner en práctica sistemas de cuentas de formación, y Suecia comenzará uno en 2002. En el Reino Unido, durante la fase inicial de 2000-2002, el Gobierno otorga subsidios individuales de 150 libras, que ingresa directamente en una cuenta «virtual» con un instituto de formación, que se acompañan de una contribución de por lo menos 25 libras de la persona. El Gobierno tiene previsto financiar un millón de cuentas de formación, cuya subvención variará según el tipo de formación. Los cursos de tecnologías de la información reciben un subsidio del 80 por ciento, hasta un máximo de 200 libras, mientras que otros cursos reciben el 20 por ciento, hasta un máximo de 100 libras. En un proyecto piloto llevado a cabo en Gloucestershire, la mayoría de las cuentas de formación las abrieron los asalariados de bajos ingresos, las personas de mediana edad o ya mayores y la gente con escaso nivel de educación. Los ingresos anuales de las tres cuartas partes de esas personas estaban por debajo de las 15.000 libras. Aunque los cursos abarcaban toda una serie de sectores, un tercio se dedicaron a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Suecia prevé poner en práctica en 2002 un ambicioso sistema nacional de cuentas individuales de formación (IKS). A diferencia del Reino Unido, las personas concluyen acuerdos de ahorro con los bancos, las compañías de seguros o las organizaciones de gestión de fondos. En base a las contribuciones del Gobierno, de los empleadores y de las personas consideradas individualmente, se abrirán aproximadamente un millón de cuentas para trabajadores cuyas edades oscilan entre 30 y 55 años y sus ingresos entre 6.000 y 25.800 euros por año. Siempre y cuando depositen dinero en sus cuentas, recibirán un subsidio de la misma cuantía, hasta un límite de 300 euros. Se puede retirar dinero de las cuentas para financiar nuevos cursos de formación si éstos tienen por lo menos cinco días de duración. Ese dinero que se retira está sometido a impuesto, pero está subsidiado por un pago del Estado de apoyo a la adquisición de capacitación, que puede llegar hasta un máximo de 1.125 euros para una formación nueva de larga duración. En 1999, el Parlamento asignó al sistema unos 140 millones de euros, a los que se deben añadir aproximadamente 35,8 millones de euros por año para financiar la desgravación fiscal sobre las contribuciones de los empleadores a las cuentas.

A diferencia del sistema del Reino Unido, el IKS no se basa en proyectos piloto sino en la experiencia de las empresas consideradas individualmente. Un ejemplo lo

brinda la compañía de seguros Skandia, que administra un plan de ahorros de seguro para la formación con el que se financian licencias de estudio pagadas. Si los asalariados ahorran en una cuenta de seguros, la compañía también aporta contribuciones a una cuenta paralela. Cuando éstos hacen valer su derecho a la licencia de formación, el dinero acumulado en ambas cuentas permite financiar el pago ininterrumpido de sus salarios. En los dos años de funcionamiento del proyecto Skandia, el 40 por ciento de los asalariados han firmado acuerdos individuales con la compañía.

### 3. Oportunidades de educación y formación para los trabajadores que disponen de un empleo

#### *Asociaciones*

A fin de brindar oportunidades de enseñanza y formación para el trabajo, se recurre cada vez más a diversas combinaciones de asociación entre gobierno, organizaciones de empleadores, sindicatos, gobiernos locales, empresas, instituciones intermediarias y otros interesados. A veces, esas asociaciones se establecen a escala nacional para promover los esfuerzos en materia de formación destinados a mejorar la competitividad de las empresas de los diferentes sectores. Las actividades de desarrollo de capacidades suelen combinarse con otras prácticas a fin de mejorar los resultados de las empresas y las condiciones en el lugar de trabajo. También se les puede dar una dimensión de equidad, haciendo que atiendan a grupos particulares de trabajadores, como por ejemplo los de bajos ingresos y bajo nivel de educación que necesitan adquirir una capacitación básica para impulsar su empleabilidad y sus perspectivas de mejores ingresos. Los programas de enseñanza pueden abarcar desde cursos básicos de alfabetización y nociones elementales de aritmética hasta la formación profesional. En su mayoría, esas asociaciones para la formación y la educación tienden a concentrarse en sectores, ramas industriales o grupos de actividades.

En los Estados Unidos, la ley de promoción de oportunidades en la transición de los estudios postsecundarios al trabajo (School-To-Work Opportunities Act—STWO), de 1994, promueve el establecimiento de asociaciones locales que incluyen a empleadores, instituciones educativas, educadores, sindicatos y otros grupos como corporaciones profesionales. Las actividades basadas en el trabajo son elementos obligatorios de todo programa en el marco de la STWO, e incluyen experiencia profesional, programas planificados de preempleo, formación progresiva y orientación en el lugar de trabajo, instrucción sobre competencias, capacidades profesionales, actitudes laborales positivas y empleabilidad. Se estimulan las actividades empresariales patrocinadas en las instituciones de enseñanza.

*Asociaciones establecidas por iniciativa de sindicatos.* En 2001, el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) creó en el Reino Unido un nuevo instituto que promueve la asociación entre empleadores y sindicatos en las actividades industriales. Su objetivo es hacer que las empresas mejoren su organización a través de la educación y la formación y se adapten a las necesidades de los mercados de productos en evolución. También brinda apoyo a las medidas adoptadas por las empresas para mejorar la seguridad del empleo y la calidad de la vida laboral (Taylor, 2001). Asimismo, UNISON en el Reino Unido, un importante sindicato al que pertenecen la mayoría de los trabajadores del sector público, proporciona una nueva forma de educación en el lugar de trabajo (*Return to Learn-R2L*) en asociación con los empleadores (véase el **recuadro 4.5**).

**Recuadro 4.5**  
**Asociación sindicato-empleador para la formación:**  
**programa R2L de UNISON**

El programa «Volver a aprender» (*Return to Learn-R2L*) está destinado a trabajadores de bajos ingresos y poco calificados. Estos, en su mayoría miembros de UNISON, disponen de cuatro niveles para seguir un aprendizaje: los tres primeros, que comienzan con nociones básicas de alfabetización y cálculo aritmético, son gratuitos; el cuarto, dedicado a la formación profesional, es de pago. Los empleadores aportan un apoyo financiero y dejan tiempo libre a los trabajadores para la formación. La empleabilidad de los trabajadores aumenta ya que los empleadores reconocen los conocimientos adquiridos. En 1998, unos 6.000 estudiantes habían finalizado el programa R2L; un estudio anterior mostró que el 80 por ciento de los estudiantes eran mujeres y el 42 por ciento trabajadores a tiempo parcial. Muchos participantes pertenecían a minorías étnicas.

Fuente: Comunicación privada con UNISON; Munro y Rainbird, 2000.

*Formación por sectores y ramas de actividad.* Los países de la OCDE, América Latina y Asia tienen una larga tradición de educación y formación organizada por sectores y en base a las diferentes ramas de actividad. A menudo son formaciones administradas y supervisadas por las correspondientes asociaciones de empleadores del sector. Al estar organizadas por los empleadores, las iniciativas por sector tienen la ventaja de brindar una formación en función de la demanda y adaptada a las necesidades particulares de los diferentes sectores de actividad.

Un ejemplo de asociación sectorial reciente es el «ICT Consortium» (Consortio para las tecnologías de la información y la comunicación), formado por las principales empresas europeas dedicadas a las tecnologías de la información y las comunicaciones y cuyo objetivo es suprimir las grandes disparidades de capacidades que existen en la industria (véase el [recuadro 4.6](#)). En América Latina, diversas cámaras sectoriales amplían la gama de los servicios que ofrecen a sus miembros, volcándose a los campos de la investigación y el desarrollo, además de la formación y el desarrollo de capacidades. En México, la Cámara nacional de la industria textil (CANAINTEX) brinda servicios a través del Centro de capacitación y adiestramiento textil (CATEX). En Argentina, las empresas del sector gráfico han proporcionado actividades de formación a través de la Fundación para el archivo literario del Proyecto Gutenberg (Project Gutenberg Literary Archive Foundation).

*Necesidades de formación de las pequeñas y medianas empresas*

Por comparación con las empresas más grandes, las pequeñas empresas están en desventaja cuando se trata de adquirir conocimientos y perfeccionar las calificaciones de sus trabajadores. Generalmente, las PYME no tienen los medios suficientes para financiar la formación de su personal. Puede no haber cursos que correspondan a sus necesidades específicas. Con todo, es importante que los dueños y los trabajadores de las pequeñas empresas estén interesados en adquirir nuevas calificaciones.

#### Recuadro 4.6

##### **Una asociación sectorial: superar el problema de la escasez de calificaciones en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Europa**

Con el apoyo de la Comisión Europea, siete grandes empresas de ese sector en Europa, IBM Europe, Nokia Telecommunications, Philips Semiconductors, Thomson CSF, Siemens AG, Microsoft Europe y British Telecommunications Plc, crearon el ICT Consortium e iniciaron un proyecto piloto a fin de explorar nuevos caminos para tratar el problema de la escasez de técnicos. El objetivo del proyecto es crear un marco para los estudiantes, las instituciones educativas y de formación y los gobiernos que defina las capacidades y las competencias necesarias para la industria de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Europa.

A fin de alcanzar ese objetivo, las compañías mencionadas han:

- creado una serie de perfiles de trabajo genéricos correspondientes a sus principales actividades; y
- creado un sitio web especializado, [www.career-space.com](http://www.career-space.com).

El objetivo es que esos perfiles de trabajo permitan:

- atraer a un mayor número de estudiantes a los cursos y empleos del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones mediante descripciones de puestos, funciones y oportunidades presentadas en forma más atractiva en términos claros para el sector en su actual configuración;
- proporcionar a los encargados de preparar programas de estudios de alto nivel en las tecnologías de la información y las comunicaciones una información clara, actualizada y fácilmente accesible de las competencias que necesita el sector; y
- asistir a los gobiernos en la elaboración de políticas para fomentar el crecimiento de las capacidades en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Europa.

Fuente: Career Space, sitio web en [www.career-space.com/project-desc/serv.htm](http://www.career-space.com/project-desc/serv.htm).

#### *Asociaciones sectoriales de formación para las PYME*

Algunas de las iniciativas más interesantes para las PYME son de ámbito sectorial con la participación de instituciones intermedias que prestan formación o la organizan combinándola con iniciativas tendientes a elevar la capacidad institucional y los servicios. En esos casos suelen participar organismos o asociaciones representativos de las empresas del sector.

En España, la Asociación Catalana de Empresas Constructoras de Moldes y Matrices (ASCAMM), que comprendía unas 150 pequeñas empresas en 1996, ha creado su propio Centro Tecnológico que proporciona cursos de formación junto con otros servicios con el objetivo de aumentar la competitividad de las empresas. Las relaciones

entre el Centro y la Asociación facilitan la comunicación de ideas y así mejoran en forma continua la calidad de los servicios (Pyke, 2000). En Tailandia, las empresas tienen que mejorar el rendimiento y la calidad, en particular en el sector de la industria automotriz, debido a la presión creciente que ejercen los principales inversionistas del país. Una institución gubernamental intermedia especializada en la transferencia de tecnología y la formación, el Instituto de Desarrollo de las Industrias del Metal (MIDI), presta asistencia a las pequeñas empresas que trabajan el metal y a los sectores afines para perfeccionar la tecnología, la formación y los procesos de producción. El Instituto ha colaborado en la creación de asociaciones empresariales sectoriales tales como la Sociedad Tailandesa de Trabajadores de la Fundición, que puede comunicar al MIDI y a otras instituciones las necesidades de formación y de otros servicios que tienen las empresas afiliadas.

### *Estrategias de grupo*

Los sectores industriales que están concentrados geográficamente en «grupos» pueden sacar partido de los cursos adaptados a sus necesidades específicas que existan en la zona considerada. En la República de Corea, el complejo industrial de electrónica Kumi se compone de cerca de 150 empresas de electrónica relacionadas entre sí; se trata principalmente de PYME, de otras empresas afines y de agentes diversos. El grupo está atendido por instituciones educativas especializadas como, por ejemplo, el Instituto de Enseñanza Media Kumi Electronics y la Escuela de Ingenieros Keum-oh (Kang, 1996). En el Pakistán, el grupo de fabricación de instrumentos quirúrgicos de Sialkot ha sido desarrollado con ayuda de las instituciones locales como, por ejemplo, el Instituto de Formación Técnica de Sialkot y el Centro de Desarrollo de las Industrias del Metal (Aftab, 1998). En los Estados Unidos, la industria del vestido de Nueva York es atendida por su propia institución intermedia (véase el recuadro 4.7).

En la región de Valencia, al levante de España, una red de 11 institutos tecnológicos ofrecen a las pequeñas empresas locales servicios de formación adaptados a las

#### **Recuadro 4.7 La Corporación para el Desarrollo de la Industria del Vestido (GIDC) en los Estados Unidos**

La GIDC es una institución intermedia tripartita que atiende a un grupo de cerca de 4.600 empresas de la industria del vestido de Nueva York, en su mayoría pequeñas empresas, que sostienen una competencia intensa. Los programas de formación especializados para los trabajadores o para el personal de dirección son una parte importante de las actividades de la GIDC, que anualmente imparte formación a más de 1.000 trabajadores y directivos del sector. La formación se suministra al mismo tiempo que se aplican otras iniciativas con el propósito de aumentar la competitividad del grupo como, por ejemplo, la promoción de las tecnologías de respuesta rápida, los proyectos de demostración y un servicio internacional de comercialización.

Fuente: Herman, 1998.

necesidades específicas de los distintos grupos en los sectores del textil, el calzado, la cerámica y los juguetes. Cada instituto está vinculado a una asociación de pequeños empresarios, la cual nombra a la mayoría de los miembros de su consejo directivo. Esta modalidad, así como la prioridad dada al enfoque sectorial, estimula a los institutos a tener más en cuenta las necesidades de los clientes y aumenta la pertinencia de los servicios que prestan, entre ellos, la formación (Pyke, 1994).

Los programas para la cadena de proveedores constituyen otra innovación para formar a los trabajadores de las pequeñas empresas generalmente con el apoyo de los gobiernos. Cuando las pequeñas empresas adquieren un nivel de competencia suficiente pueden recibir pedidos de empresas importantes, las cuales a su vez pueden transferir conocimientos a los proveedores de su cadena suministrándoles asesoramiento técnico o instalaciones o ambas cosas. Puede darse el caso de que las grandes empresas, los pequeños proveedores locales y las instituciones locales de formación, así como tal vez también otros agentes, se asocien con el objeto de facilitar el desarrollo de los proveedores. En Argentina, el programa de desarrollo de subproveedores fomenta la cooperación entre las grandes empresas y las pequeñas empresas con el fin de mejorar la calidad, la eficiencia y el desarrollo técnico en tanto que proveedores de las principales empresas de la industria automotriz, del sector agroindustrial, del sector textil y de la industria siderúrgica. Las pequeñas empresas que participan en el programa reciben formación en materia de control de calidad, diseño industrial y perfeccionamiento tecnológico (Massimi, 1998, pág. 369). El Programa Mundial de Proveedores de Malasia es otro ejemplo de este tipo de proyecto (véase el recuadro 4.8).

Para atender sus necesidades comunes los grupos de PYME pueden asociarse para, por ejemplo, aplicar las tecnologías de la información y de la comunicación compartiendo los costos de formación o los que supone la contratación de servicios de asesora-

#### **Recuadro 4.8** **Malasia: Programa Mundial de Proveedores**

El Centro de Desarrollo de los Conocimientos de Penang (CDCP) en Malasia ejecuta el Programa Mundial de Proveedores, que desarrolla las capacidades de las empresas locales prestándoles servicios de formación y vinculándolas con empresas transnacionales (ETN). El Gobierno provincial otorga incentivos financieros; el sector industrial facilita recursos y conocimientos técnicos; y las PYME se comprometen a transformar su tecnología y su funcionamiento. Los proveedores de productos manufacturados y de materiales reciben formación para adquirir las competencias y las calificaciones indispensables para utilizar las nuevas tecnologías. Después de este proceso, las ETN «adoptan» empresas locales y perfeccionan su tecnología y sus principales calificaciones. Estos servicios de orientación y entrenamiento han dado buenos resultados; algunos proveedores han alcanzado niveles de competencia suficientes para convertirse en agentes independientes. Las principales características de este programa son la evaluación y el examen periódicos de las PYME y el establecimiento de indicadores para medir sus resultados.

Fuente: UNCTAD, 2000.

ramiento especializado, superando así los problemas de recursos. Pueden asociarse con organismos regionales, por ejemplo organismos de formación, para determinar las futuras necesidades de capacitación y desarrollar planes de estudios adecuados. En México, el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) está dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas que tienen problemas o características comunes. El Programa CIMO proporciona servicios integrados tales como formación, información, servicios de consulta y asistencia técnica. Opera en el marco de las Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC) que colaboran con asociaciones de empresarios (CINTERFOR, 2000).

*Las estrategias de asociación en el plano local o regional.* Un enfoque asociativo más amplio supone una gestión del cambio, en el plano local o regional, que integre las estrategias de formación con la aplicación de otras estrategias de desarrollo y los demás insumos requeridos. Estos pueden consistir en el acceso a la financiación y a los centros de evaluación y medición de la calidad; la asistencia brindada mediante la aplicación de medidas de seguridad y salud; la asistencia en materia de comercialización, programas de trabajo en red y cadenas de proveedores; la racionalización de los procedimientos de reglamentación; y la prestación de servicios que favorezcan el bienestar y el cuidado de los niños. Estas estrategias pueden requerir la cooperación, el diálogo y la consulta entre muchas instituciones y organizaciones locales y regionales. En El Salvador, la Agencia de Desarrollo Económico Local del departamento de Morazán está compuesta por asociaciones de desarrollo, asociaciones de mujeres, cooperativas y fundaciones. La Agencia suministra servicios de crédito, de diseño de proyectos y de gestión; servicios de asistencia técnica en diversas actividades de producción y servicios de formación en administración de empresas, organización, medio ambiente y preservación de los suelos. En 1998, la Agencia realizó 24 seminarios de formación en los que participaron 650 microempresarios. En Mongolia, las agencias locales de desarrollo económico para las provincias de Arkhangai y Bulgan prestan servicios de asistencia técnica para proyectos de microcrédito, cursos de formación y préstamos a corto plazo para mujeres que crean microempresas o cooperativas. Se han creado agencias del mismo tipo en Bulgaria, Bosnia y Herzegovina y Croacia.

*Transformación de la economía informal:  
atención de las necesidades de las microempresas,  
los empresarios y los trabajadores independientes*

En muchos de los países menos adelantados, el ajuste estructural, el estancamiento económico y la contracción de la economía formal han provocado el crecimiento masivo de la economía informal, en la cual los trabajadores se ganan a duras penas la vida. La formación puede ser el instrumento que permita enfrentar el formidable desafío de la economía informal.

*Políticas de transformación de la economía informal.* Las Conclusiones de la OIT recomiendan que el aprendizaje y la formación para los trabajadores de la economía informal «junto con las políticas fiscales, la concesión de créditos, la ampliación del campo de aplicación de la protección social y la legislación del trabajo, deberían 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 en el trabajo informal deberían reconocerse, con el fin de ayudar a los trabajadores de este sector a tener acceso al mercado de trabajo formal» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 7). La subcontratación junto con la transferencia de tecnología pueden contribuir a mejorar la productividad de los trabajadores de la economía informal.

Pocos países tienen programas y políticas viables que sigan las recomendaciones antes mencionadas. Sin embargo, en Kenya, después de más de dos decenios de negligencia, el Gobierno acaba de adoptar una doble estrategia para estimular el desarrollo económico de la economía informal, la llamada *juakali*. Ha eliminado los obstáculos legislativos que impedían el crecimiento y ha invitado a los bancos y los prestatarios de formación a participar en un programa de formación mediante un sistema de bonos (TVS) con la finalidad de desarrollar las calificaciones técnicas y empresariales de los dueños y los trabajadores de las pequeñas empresas y microempresas. Un fondo de formación para las pequeñas empresas y microempresas, que cuenta con 11,5 millones de dólares, distribuye 6.000 bonos al año a los dueños de las pequeñas empresas y microempresas para «pagar» la formación impartida por un prestatario de su elección. Los bonos han tenido efectos sociales positivos pues ayudan a mujeres empresarias (que reciben el 40 por ciento de los bonos) a crear sus propias empresas. El resto va a las microempresas manufactureras orientadas hacia el crecimiento. La mayor parte de la formación ofrece capacitación teórica y práctica de aplicación inmediata en cursos que duran menos de un mes. La mayoría de los bonos se utilizan para comprar los servicios de artesanos o artesanos especializados en varios oficios; el resto se destina a la gestión o a otras formas de formación empresarial. A pesar de estas iniciativas positivas, se necesitan otras intervenciones tales como programas de crédito y de perfeccionamiento de la tecnología para que los empresarios del sector informal puedan crear más y mejores puestos de trabajo y alcancen de este modo el nivel de las pequeñas y medianas empresas del sector formal (Haan, 2001, págs. 26 y 27).

La *reorientación de los programas de las instituciones oficiales de formación profesional* se ha llevado a cabo en ciertas ocasiones para atender mejor las necesidades de capacitación de la agricultura, los servicios y la industria manufacturera del sector informal. En la República Unida de Tanzania, el Instituto de Formación Profesional Legruki solía proporcionar formación para el empleo asalariado formal, pero no abarcaba de manera adecuada las diversas tecnologías y calificaciones necesarias para el buen desempeño del empleo independiente. El plan de estudios fue revisado en virtud de una encuesta de mercado realizada en la región con el propósito de pasar de la adquisición de una sola técnica a una capacitación diversificada basada en las oportunidades que ofrece el mercado local, que incorpore las técnicas tradicionales útiles y que aumente la flexibilidad de los cursos ofrecidos. Un estudio de seguimiento realizado que abarcó a cerca de la mitad de todos los diplomados desde 1980 estableció que más del 90 por ciento habían conseguido empleo, y que la mayoría eran trabajadores independientes tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales (Middleton y varios, 1993, pág. 222).

*El perfeccionamiento del aprendizaje informal.* La formación y el desarrollo de las calificaciones en la economía informal puede aumentarse mediante el fortalecimiento del aprendizaje informal, práctica corriente en muchos países africanos. Una ONG denominada Medio Ambiente y Desarrollo en el Tercer Mundo (Enda-tm) que opera en varios países, principalmente en África del Noroeste, destina en prioridad su forma-

ción a los jóvenes desfavorecidos de las zonas semiurbanas, ayudándolos a encontrar empleo en microempresas mediante el establecimiento de asociaciones con artesanos del sector informal. Por ejemplo, los padres del futuro aprendiz eligen el artesano o el instructor cuyas competencias han sido reconocidas por Enda. El artesano y el aprendiz convienen un programa de formación de dos a tres años de duración, el cual es completado por un curso de alfabetización en francés o en un idioma local. La formación es práctica y orientada al empleo independiente. Cada tres meses, evaluadores externos miden los progresos realizados por el aprendiz. Por regla general, Enda da una compensación a los artesanos por el tiempo que dedican a la formación de un aprendiz, por ejemplo, suministrándoles equipamiento y materias primas. Además, Enda interviene ante los bancos para apoyar a los artesanos que necesitan préstamos para estar en condiciones de aceptar pedidos importantes (Barcia, 1996).

Ultimamente, mediante la ley de aprendizaje núm. 12.00, de 1.º de junio de 2000, Marruecos está transformando un tipo de aprendizaje tradicional del sector informal, basado en un contrato oral, en un sistema estructurado y formal de aprendizaje y formación basado en la legislación. El aprendiz firma un contrato de formación en el empleo con un establecimiento o una empresa, que está combinado con una formación general y técnica que, por ejemplo, se imparte en una institución de educación y formación reconocida, un establecimiento del servicio público u otra empresa. El aprendiz tiene también la posibilidad de rendir un examen para un diploma u otro tipo de certificación. Las empresas reciben incentivos para recibir aprendices, tales como la exoneración de las contribuciones de seguridad social; el Estado financia la formación de los supervisores de aprendices (Marruecos, 2000).

### *Aprendizaje en la empresa y en el lugar de trabajo*

El lugar de trabajo se está convirtiendo en una fuente importante de aprendizaje permanente. La formación en el lugar de trabajo abarca el aprendizaje en tanto que parte de la formación inicial impartida principalmente a los jóvenes. En el [capítulo III](#) se analizan las tendencias recientes en materia de modernización del aprendizaje. El presente apartado trata del aprendizaje en el lugar de trabajo y de la formación destinada a los trabajadores que están empleados.

El *aprendizaje en el lugar de trabajo* se extiende rápidamente en las empresas, gracias al estímulo que constituyen las oportunidades de aprender en línea de que disponen los trabajadores. Además, muchas nuevas «técnicas flexibles» como, por ejemplo, el trabajo en grupo, la iniciativa, las aptitudes en materia de comunicación, etc., que se exigen cada vez más en las estructuras organizativas actuales, se aprenden mejor en el trabajo, generalmente de manera informal, que en las estructuras formales de educación y de formación. El auge del aprendizaje en el lugar de trabajo plantea un desafío respecto de las prácticas arraigadas de los sistemas de formación tradicionales. Varios países han reconocido lo que ello implica para los instructores y los programas de estudio. Los países que utilizan técnicas de evaluación basadas en la competencia, como por ejemplo Australia, Bahrein, Egipto y Sudáfrica, están estableciendo sistemas que reconocen «formalmente» estas calificaciones informales cualquiera que sea el medio y el lugar donde hayan sido adquiridas. Con el apoyo de los interlocutores sociales, el aprendizaje en el lugar de trabajo se realiza en las empresas y en las organizaciones que funcionan bajo la responsabilidad de éstas.

La investigación de la OIT parece indicar que el aprendizaje no es necesariamente el resultado fortuito del trabajo, sino que puede utilizarse para satisfacer las necesidades de desarrollo de las personas al tiempo que favorece la consecución de los objetivos estratégicos y organizativos de la empresa (Ashton y Sung, en prensa). Pueden promoverse medios de trabajo que favorezcan el aprendizaje, por ejemplo, mediante la captación y la explotación de la gran cantidad de conocimientos basados en la experiencia o los conocimientos «tácitos» del personal, la simplificación de las estructuras jerárquicas y el fomento del trabajo en equipo. Los estudios realizados en Dinamarca indican que las empresas utilizan cada vez más dichos conocimientos tácitos y desarrollan formas de aprendizaje informales ya sea para el aprendizaje individual o el aprendizaje en grupo. El entorno de trabajo permite que las personas aprendan de su supervisor y de sus colegas y saquen provecho de su participación en un proyecto de intercambio (Shapiro, 1998). El sistema que consiste en tener un mentor cobra cada vez más importancia en el proceso de aprendizaje. El recuadro 4.9 ilustra el nuevo contexto del aprendizaje basado en el lugar de trabajo y en el trabajo en equipo.

**Recuadro 4.9**  
**Las «islas de aprendizaje»:**  
**una innovación alemana en el lugar de trabajo**

En la planta de Gaggenau de la empresa Mercedes Benz, las islas de aprendizaje desarrollan las calificaciones técnicas y sociales de los empleados, los acostumbran a trabajar en grupo; y contribuyen a que la empresa saque enseñanzas de las estructuras y formas organizativas alternativas a fin de planear su futura organización. Las islas de aprendizaje están situadas en una sección independiente de la zona de trabajo, la cual contiene instalaciones de producción y educativas donde los empleados trabajan en grupos en tareas integradas y complejas orientadas hacia la realización de proyectos. Dichas tareas comprenden la planificación y la solución de problemas de logística. Los grupos de trabajo, que son semiautónomos, reciben el apoyo de un mentor que coordina el trabajo e interviene sólo cuando es necesario. El hecho de tener a proximidad estas islas de aprendizaje experimentales ayuda a los empleados a asimilar las nuevas iniciativas y a familiarizarse con el proceso de cambio. De esta manera se espera reducir la resistencia al cambio. Se dan al grupo objetivos claramente definidos que deben lograrse en un período de cinco semanas. Para estimular a los empleados a superarse se les informa con regularidad sobre los progresos realizados por el grupo. Los trabajadores más antiguos eligen a los mentores que son apartados de la línea de producción para apoyar a los empleados de las islas de aprendizaje. El grupo de las islas de aprendizaje tiene la responsabilidad de compensar la pérdida de trabajo productivo de su mentor dentro de ese período. De esta manera los jóvenes trabajadores entienden claramente lo que significa trabajar en un contexto industrial o comercial. El papel del mentor es el de un consejero: es el punto de contacto para el grupo, pero interviene sólo cuando se cometen errores graves; el propósito es preservar la autonomía del grupo lo más posible.

Fuente: Institute of Personnel and Development, 1998.

El aprendizaje y la formación son más eficaces si se combinan con otras prácticas de gestión y de organización de los recursos humanos, como la contratación y selección de personal, la remuneración en función de los resultados y la labor de elaboración o reelaboración de una relación de confianza entre la dirección y el personal. Estas prácticas son corrientes en los sistemas de trabajo de gran rendimiento. La empresa electrónica Hewlett Packard da a todos sus empleados un ordenador, de modo que puedan acceder a los cursos que están en la Web. En la empresa Nokia, el proceso de aprendizaje depende cada vez más de la responsabilidad individual del personal. La empresa proporciona un entorno propicio al aprendizaje gracias al cual los trabajadores pueden aprender sin temor a ser sancionados por cometer errores.

En los sistemas de trabajo de gran rendimiento, todos los empleados son estimulados a desarrollar sus conocimientos. En cambio, en los sistemas tradicionales en los que se hace una división estricta del trabajo, sólo el personal de dirección y técnico tienen acceso a la formación. Mediante su trabajo, los trabajadores de los sistemas de trabajo de gran rendimiento desarrollan sus conocimientos y adaptan su comportamiento a la consecución de los objetivos organizativos. La Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos ha ampliado el campo abarcado por el desarrollo de los recursos humanos con el fin de que incluya el desarrollo de la organización de la carrera profesional y la mejora de los resultados. En particular, determina las brechas existentes entre las necesidades de calificaciones para alcanzar las metas de la Administración de la Seguridad Social y las calificaciones que ya existen. La Administración de la Seguridad Social (que cuenta con 65.000 empleados federales y 12.000 empleados de los estados federados) utiliza tecnologías de aprendizaje y formación modernas. En la empresa manufacturera Thorn Lighting, con sede en el Reino Unido, la formación y el aprendizaje que están a la vanguardia de la innovación tecnológica se basan en prácticas como, por ejemplo, la producción en grupo, la creación de un clima de confianza entre los empleados, el intercambio de la información y la recompensa del rendimiento. Los operarios de la línea de producción siguen una formación y una evaluación para la capacitación en grupo; todos los empleados siguen también un curso básico de formación para el trabajo en grupo.

#### *4. Programas activos del mercado de trabajo y estrategias de lucha contra la pobreza*

##### *Programas activos del mercado de trabajo*

El elevado y persistente desempleo y la marginación de determinados grupos de la sociedad han llevado a que se dé más importancia a los programas activos del mercado de trabajo que a las medidas pasivas de apoyo para las personas desempleadas. Estos programas están destinados a grupos específicos, incluidas las mujeres, los jóvenes trabajadores, los desempleados de larga duración, los trabajadores de edad y desplazados y los trabajadores con discapacidades. Su objetivo es responder a las necesidades particulares de estos grupos, que van más allá de la formación de calificaciones específicas e incluyen la formación básica en lectura, escritura y aritmética, asistencia para buscar un empleo, orientación profesional, readaptación profesional, subvenciones salariales y al empleo, programas de obras públicas, programas para el desarrollo de las microempresas y otros servicios de apoyo cuando se requieran. La aplicación de estos

programas abarca los servicios públicos y otros socios, incluidos los proveedores de servicios de formación privada y las organizaciones no gubernamentales, que a menudo trabajan bajo contrato para el sector público.

Los resultados de un total de 120 estudios de evaluación de programas activos del mercado de trabajo en países de la OCDE y en países en desarrollo indican que cuando los programas activos del mercado de trabajo se aplican solos, sin otras medidas y políticas de apoyo, no suelen ser eficaces (Betcherman e Islam, 2001, pág. 314). Su coeficiente de resultados positivos aumentará seguramente si:

- se combinan los programas de formación con la experiencia laboral. Además de impartir formación, las prácticas en el lugar de trabajo facilitan el acceso a los empleadores, que pueden examinar a los posibles trabajadores en el empleo al mismo tiempo que reciben formación específica del empleo, que hará aumentar su valor para el empleador. La eliminación de la barrera de acceso inicial y una entrada protegida en el lugar de trabajo pudiera ser el argumento más importante para incluir las prácticas en el lugar de trabajo dentro de los programas de formación. Los programas que tienen más éxito son los que colocan a los aprendices con empleadores del sector privado y no los que ofrecen una colocación temporal en proyectos de creación de empleos del sector público;
- los programas de formación: i) se dirigen a responder a las necesidades individuales de grupos específicos; y ii) se basan en un análisis detenido (por ejemplo, mediante estudios y análisis de la demanda de los empleadores de nuevas calificaciones, y la demanda generada por otros programas del mercado de trabajo) de forma que facilitan la transición del desempleo a trabajos en industrias y ocupaciones en expansión. En Jamaica, por ejemplo, los programas de formación del mercado de trabajo se diseñaron pensando en sectores concretos de la economía, sobre la base de una evaluación de sus necesidades de formación y de calificaciones profesionales (O'Higgins, 2001, pág. 113);
- la formación profesional se acompaña de medidas (subvenciones salariales, incentivos fiscales, etc.) que alientan a las empresas a contratar a trabajadores jóvenes, de edad o desempleados;
- en ausencia de una demanda efectiva de calificaciones, la formación en el mercado de trabajo se centra en desarrollar las calificaciones generales y transferibles que aumentarán la empleabilidad de los individuos y las perspectivas de empleo cuando una expansión económica posterior aumente la demanda de mano de obra. Esta estrategia del mercado de trabajo se ha aplicado con bastante éxito en algunos países de Europa Central y de la OCDE, por ejemplo en Suecia;
- las partes interesadas negocian y aprueban medidas en relación con los desempleados, los trabajadores desplazados y otros grupos desfavorecidos.

Los *trabajadores de edad*, empleados o desempleados, suelen tropezar con importantes obstáculos para acceder a los programas de formación que les ayudarían a mantener sus puestos de trabajo o a encontrar un nuevo empleo. A menudo los empleadores ponen en duda su capacidad de aprender nuevas competencias, a pesar de las muchas pruebas de que estas dudas carecen de fundamento. A medida que los trabajadores se acercan a la edad de jubilación, los empleadores suelen mostrarse reticentes para facilitarles más formación. El menor acceso a la formación relacionada con el empleo socava su capacidad de seguir siendo empleables, al tiempo que cambian las exigen-

cias laborales. Para los trabajadores de edad desempleados que poseen calificaciones que se valoran en el mercado, la asistencia para encontrar un empleo y los programas de orientación no han resultado útiles para ayudarles a encontrar un nuevo empleo.

El Japón, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos están entre los relativamente pocos países que prestan asistencia pública para la formación y/o asistencia para la búsqueda de un empleo a los trabajadores de edad. En el Japón, varios programas públicos de formación y empleo ayudan a los trabajadores de edad a conservar sus puestos de trabajo. Se conceden subvenciones a las empresas que tienen una determinada proporción de trabajadores de edad entre su personal a condición de que dichos trabajadores participen en programas públicos de formación que están especialmente concebidos para ellos. Sin embargo, estos programas son de pequeña escala, y no se ha evaluado su impacto en el mercado de trabajo. Los Estados Unidos y el Canadá llevan a cabo con éxito actividades de colocación destinadas a los trabajadores de edad de bajos ingresos, que abarcan algún tipo de formación o de readaptación profesional. Estas actividades van acompañadas de asesoramiento y en su mayor parte están dirigidas por organizaciones sin fines lucrativos. Se han logrado excelentes tasas de colocación en el empleo. En el Canadá, una iniciativa federal de proyectos piloto para trabajadores de edad, de 30 millones de dólares, desarrolla soluciones a los problemas de retención y reinserción profesional de los trabajadores de más edad centradas en mantenerles en la misma localidad o ubicación. Por ejemplo, un proyecto piloto en Quebec ayuda a los trabajadores de edad que han trabajado en las industrias del papel, forestales y en zonas pesqueras a adquirir las calificaciones necesarias para trabajar en nuevas ocupaciones en la provincia. En el Reino Unido, el Gobierno ha aumentado recientemente la edad máxima para acceder a su programa de formación para el empleo para los desempleados de larga duración de 59 a 63 años para ayudar a los trabajadores de edad a mantener el contacto con el mundo del trabajo.

Cada vez más, muchas empresas que tienen una fuerza de trabajo que envejece y se enfrentan a un déficit de personal calificado y a dificultades para contratar a trabajadores más jóvenes reconocen que sus trabajadores de edad constituyen una fuente valiosa. Por ejemplo, British Airways declaró recientemente que un 50 por ciento aproximado de su personal iba a jubilarse en los próximos diez años. La compañía decidió proporcionar formación flexible a grupos beneficiarios específicos, y los trabajadores de edad constituían un grupo clave. Con ayuda de un conjunto de medidas para «aprender a aprender» se proporciona a los trabajadores de edad los instrumentos para aprender nuevas calificaciones especializadas en ingeniería aeronáutica. La industria aeroespacial Matra (Francia) puso en marcha programas de formación en la empresa destinados a ingenieros y supervisores de proyectos, y trató especialmente de adaptar el contenido y los métodos de formación a las necesidades de los trabajadores de más de 50 años. General Electric (Estados Unidos) forma a sus 1.100 ingenieros y técnicos, de los cuales aproximadamente un tercio tienen 50 años o más. Si bien las clases son voluntarias y se imparten en el tiempo libre de los trabajadores, la participación es elevada porque los trabajadores se dan cuenta de que es indispensable que actualicen sus calificaciones profesionales para conservar el empleo.

Las *personas con pocos estudios* suelen tener problemas cuando tratan de ingresar en el mercado de trabajo por primera vez, o cuando buscan un nuevo trabajo en el caso de los trabajadores temporeros que han sido despedidos. En muchos países se han introducido medidas para ayudarles a superar esta dificultad. En Dinamarca, por ejemplo, se consideró que hasta 1 millón de trabajadores daneses no tenían los conocimien-

tos suficientes para trabajar y vivir en la economía basada en el conocimiento. En 2000, se reestructuró la educación básica para adultos para convertirla en un sistema transparente, basado en el crédito e impulsado por la competencia. Actualmente los trabajadores poco calificados pueden obtener reconocimiento por seguir un aprendizaje, formación y competencias en el trabajo. Un ejemplo de un programa de educación básica de recuperación para adultos es el programa de alfabetización para adultos organizado por Frontier College en el Canadá (véase el recuadro 4.10).

Las *personas con discapacidad*. A menudo los grupos desfavorecidos se encuentran con una serie de obstáculos interconectados que les impiden entrar en el mundo del trabajo. Los conjuntos de medidas integradas y específicas para promover la inclusión en el mercado de trabajo son más eficaces para superar estos obstáculos que los programas de formación independientes que se centran en calificaciones específicas. El [recuadro 4.11](#) ofrece un ejemplo de un conjunto de medidas destinadas a promover las oportunidades de empleo para los jóvenes discapacitados.

El *deseempleo de los jóvenes* es una cuestión compleja en muchos países, desarrollados y en desarrollo. Es el resultado de una demanda insuficiente de trabajo en general, pero también se debe a un desequilibrio entre las calificaciones que poseen los jóvenes y las calificaciones que solicitan los empleadores. Así pues, las instituciones de formación y de educación y los programas específicos para jóvenes, apoyados por los esfuerzos tendentes a aumentar la demanda global de mano de obra, deben convencer a los directores de la empleabilidad de los jóvenes y también proporcionar a los

**Recuadro 4.10**  
**Programa de alfabetización**  
**para adultos en el Canadá: Frontier College**

Frontier College es una organización de ámbito nacional que ofrece programas de alfabetización en todo el Canadá. Profesores voluntarios enseñan a leer y escribir a los presos, los jóvenes y las personas con necesidades especiales. Frontier College se ocupa del bajo nivel de alfabetización en zonas urbanas, en su mayor parte entre las comunidades de inmigrantes. Sus programas incluyen «trabajadores-profesores» que trabajan con las personas a las que enseñan el inglés como segundo idioma, trabajar con niños, adolescentes, jóvenes de la calle y prisioneros, y servicios de formación para una expresión correcta y alfabetización en el lugar de trabajo. Frontier College aplica programas pequeños y centrados en el alumno con dos principios fundamentales: i) la enseñanza tiene lugar en donde están los alumnos y no al contrario, y ii) la formación se basa en las capacidades de los alumnos: reconoce la experiencia de vida que aportan a un contexto de aprendizaje y no se centra en sus deficiencias. Desde 1922, puede otorgar títulos. Ha ganado el premio de alfabetización de la UNESCO. Unas 40 personas jurídicas y organismos gubernamentales (como National Literacy Secretariat y Human Resources Development Canada) aportan fondos y donaciones.

Fuente: [www.frontiercollege.ca](http://www.frontiercollege.ca).

**Recuadro 4.11**  
**REMPLOY: empleo asistido**  
**para personas discapacitadas en el Reino Unido**

REMPLOY es el principal proveedor de empleo asistido del Reino Unido y ofrece una gama de servicios a las personas discapacitadas que buscan empleo, como la preparación para el trabajo, la evaluación del empleo, un programa de introducción al empleo y servicios de empleo asistido, incluida la asistencia profesional. REMPLOY ofrece oportunidades a las personas discapacitadas dentro de su red de fabricación nacional que cuenta unas 80 fábricas en todo el país y a través de su programa Interwork, que introduce empleos asistidos dentro de la corriente principal del empleo. Un total de 4.000 trabajadores Interwork trabajan en una gran diversidad de empleos en los sectores público y privado, y reciben formación personalizada y la oportunidad de adquirir nuevas calificaciones trabajando para la National Vocational Qualifications (NVQ).

Fuente: [www.remploy.co.uk](http://www.remploy.co.uk).

jóvenes calificaciones adecuadas y experiencia. En el contexto de un estancamiento del empleo formal en muchos países en desarrollo, la formación debe proporcionar calificaciones que capaciten a los jóvenes para poder establecerse por cuenta propia. En todos los países la tarea es impresionante, pero hay algunos casos que se han visto coronados con éxito.

Algunos países (como Alemania, Dinamarca y Suiza) han vinculado formalmente, como un rasgo integral de sus sistemas de formación, la educación y la formación inicial con el empleo sobre la base de las necesidades del mercado de trabajo. Como resultado, han logrado mantener las tasas de desempleo de los jóvenes a un nivel bajo y garantizar que la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo se realice con relativamente pocas dificultades. El Japón también ha logrado mantener un nivel bajo de desempleo entre los jóvenes. El sistema ha conseguido que el nivel de instrucción sea en general elevado y ha logrado aumentar los resultados académicos de los estudiantes poco adelantados. Hay vínculos directos de contratación entre las escuelas y los empleadores, y los empleadores proporcionan formación a trabajadores jóvenes como parte de la promoción de las perspectivas de carrera de su vida activa. A pesar de los indicios de erosión del sistema de empleo de por vida en el Japón, estas instituciones se las han arreglado muy bien hasta la fecha para mantener el desempleo de los jóvenes a un nivel muy bajo.

En cambio, los países en desarrollo carecen a menudo de instituciones formales que brinden a los jóvenes la educación y formación de calidad que necesitan para ingresar con éxito en el mercado de trabajo. En estos países, el estancamiento del empleo en el sector formal ha agravado todavía más el problema del desempleo de los jóvenes. Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales han apoyado programas que promueven el empleo independiente, y el empleo en la economía informal, a través de la educación institucional y no institucional y la formación en el mercado de trabajo. Entre esta amplia gama de programas, el Programa Chile Joven (1991-1999) ha obte-

nido especialmente buenos resultados. Fue concebido para facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo en un momento en que estaban disminuyendo muchas de sus oportunidades de empleo tradicionales. Administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el programa proporciona la formación de calificaciones básicas basadas en el empleo y de corta duración para grupos desfavorecidos y jóvenes desempleados. La formación fue concebida para responder a las necesidades locales del mercado de trabajo. Las evaluaciones del programa indican que los participantes (un total de más de 200.000) tenían mejores empleos e ingresos más altos después de la formación que los que no participaron en dicho programa.

### *Formación como parte de las estrategias de lucha contra la pobreza*

Las mujeres constituyen a menudo un segmento importante de los trabajadores vulnerables con bajos ingresos en muchos países. Suelen estar expuestas a prácticas tendenciosas, y aun discriminatorias, que tienden a perpetuar su exclusión económica y social. Los dos ejemplos que se describen a continuación ilustran la utilización de políticas *específicas y universales* para superar su vulnerabilidad económica y social. En Chile, las actividades del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) estaban dirigidas a las mujeres que vivían en malas condiciones socioeconómicas. En el Brasil, la promoción de la formación para las mujeres formaba parte de una iniciativa de formación de ámbito nacional, el PLANFOR. La iniciativa inscribía la igualdad de oportunidades en el programa de políticas públicas de formación, incorporando a los sectores excluidos y vulnerables de la población trabajadora no sólo como beneficiarios de las políticas, sino también como agentes que las definen y ejecutan.

En Chile se siguieron cinco líneas de acción paralelas pero complementarias: formación, cuidado de los niños, vivienda, salud y asistencia jurídica. Estas actividades se concentraron entre los grupos más vulnerables de mujeres y en zonas en donde estaba más extendida la pobreza. Se alentó a las mujeres a que participaran en la elaboración y ejecución de estas políticas y programas que movilizaron recursos públicos y privados de ámbito local, regional y nacional. El programa logró especialmente avanzar el proceso de descentralización, poner fin a la segmentación del mercado de trabajo y desarrollar materiales de formación que incorporan una perspectiva de género. Asimismo, el programa logró promover el desarrollo personal de las mujeres y las aptitudes para la vida activa, incluido el aumento de su autoestima y la capacidad de planificar para la vida. Sin embargo, se descubrió que la formación técnica tenía menos repercusiones en la mayor integración de las mujeres en el mercado de trabajo. El resultado no es de sorprender, ya que estas mujeres se encuentran en una situación socioeconómica muy desfavorecida en la sociedad chilena (Márquez, en prensa).

En el Brasil, el PLANFOR emprendió tres grupos principales de actividades: acción coordinada con diversos actores sociales, económicos y políticos en la educación y formación profesionales; avances conceptuales en la elaboración y ejecución de programas de formación, y apoyo a la sociedad civil a través de estas experiencias innovadoras. El PLANFOR ha tenido bastante éxito. Según las informaciones, en 1995-1999 formó a 8,3 millones de participantes, a un costo de unos 700 millones de dólares estadounidenses, que abarcaron aproximadamente a un 70 por ciento de los 5.500 municipios del país y un 75 por ciento de los que tienen importantes concentra-

ciones de pobreza. Participaron en el programa unos 1.500 proveedores, incluidas las universidades, los sindicatos, las instituciones y centros de educación y formación profesionales, las empresas y las organizaciones no gubernamentales. Las mujeres constituyeron el grupo de beneficiarios más importante, que aumentó del 41 por ciento en 1996 al 49 por ciento en 1999 y representó en su conjunto a casi 4 millones de mujeres. Como en Chile, las evaluaciones no pudieron valorar el verdadero impacto de la integración de las mujeres en el mercado de trabajo, pero pudieron identificar una importante mejora de sus calificaciones personales, así como de elementos como la autoestima, la integración en nuevas redes de apoyo y la percepción de un aumento de las oportunidades de empleo independiente.

La *formación concebida en función de la población y la rehabilitación basada en la comunidad*, desarrolladas por la OIT, se han introducido en muchos países en desarrollo y en transición para responder específicamente a las necesidades de formación y de desarrollo de las calificaciones profesionales de las personas pobres en las zonas rurales, incluidos los discapacitados. Los programas de rehabilitación basada en la comunidad brindan una formación vinculada a actividades específicas y predeterminadas de generación de ingresos, y tienen un enfoque sistemático basado en la comunidad respecto de la prestación de servicios de formación. La formación concebida en función de la población facilita también los servicios de apoyo necesarios posteriores a la formación, incluido el crédito, para garantizar que los individuos o grupos puedan iniciar y mantener la actividad generadora de ingresos para la que fueron formados. Se imparte formación a personas con discapacidad utilizando un enfoque similar a la formación concebida en función de la población. Además de la formación de calificaciones profesionales y la formación en desarrollo empresarial, la rehabilitación basada en la comunidad incluye la prestación de servicios de apoyo de salud, de educación y de generación de ingresos. El recuadro 4.12 ilustra el planteamiento adoptado en Belarús.

**Recuadro 4.12**  
**Formación concebida en función de la población:**  
**prevención de la pobreza en Belarús**

Un programa llevado a cabo en Belarús, titulado Prevención de la Pobreza a través de la Formación y Promoción del Empleo Independiente en Regiones Deprimidas, demuestra cómo la promoción del empleo independiente y las actividades generadoras de ingresos pueden reducir la pobreza. El planteamiento consistió en reforzar la capacidad de los servicios de formación y de empleo de los distritos para elaborar, planificar y coordinar programas integrados de formación y de empleo, y coordinar estas actividades con las de otros organismos de apoyo locales. En lo que respecta a las políticas, el éxito del programa ha llevado al Gobierno a aceptar el enfoque de la formación concebida en función de la población como parte de sus programas activos de mercado de trabajo y de lucha contra la pobreza, incorporados por primera vez en el programa y presupuesto estatal de apoyo al empleo para 2000-2001.

Fuente: OIT.

En Irlanda se introdujo en 1997 la Estrategia Nacional contra la Pobreza (NAPS) al objeto de dar prioridad a la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el programa nacional de Irlanda. El objetivo de la estrategia es abordar cuestiones tales como las carencias educativas, la insuficiencia de ingresos, los grupos desfavorecidos en zonas urbanas y la pobreza rural. Para lograr estos objetivos, la estrategia tiene que garantizar el acceso y la participación de todos, elaborar planteamientos asociativos entre las partes interesadas en los planos nacional y local, promover la capacidad para valerse por medios propios y la autonomía económica y desarrollar unos procesos adecuados de consulta con los usuarios de servicios. En cuanto a la coordinación y control, el organismo responsable de la lucha contra la pobreza (Combat Poverty Agency (CPA)) evalúa, apoya y asesora a los departamentos gubernamentales y a las estructuras regionales en la elaboración de estrategias de lucha contra la pobreza. Asimismo, realiza investigaciones, fomenta la concienciación pública sobre la pobreza y apoya los proyectos innovadores de desarrollo de la comunidad y de lucha contra la pobreza. Uno de los logros de la NAPS y del CPA es el Programa Experimental de Inferioridad Educativa. Su objetivo es reducir el número de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo institucional. Una iniciativa llevada a cabo en Dundalk llegó a la conclusión de que es de gran importancia partir de un planteamiento de consorcio con los distritos para tratar las carencias educativas, al objeto de reducir el abandono prematuro de la escuela, cambiar actitudes y establecer una comprensión más amplia y perspectivas entre los participantes. Otra experiencia positiva fue la integración de los planteamientos institucionales y no institucionales de la educación<sup>1</sup>.

##### *5. Marcos de calificaciones en el ámbito de la educación y la formación para el empleo*

Países, empresas e individuos necesitan nuevos sistemas o marcos para evaluar, reconocer y certificar competencias y calificaciones. La coincidencia de diversos acontecimientos ha originado un intenso debate sobre los marcos de calificaciones. Entre dichos acontecimientos se incluyen reformas del sistema de educación y formación para un aprendizaje permanente; el crecimiento de asociaciones entre empresas e instituciones de formación; la proliferación de centros de formación; la ampliación del aprendizaje en el lugar de trabajo; las políticas activas del mercado de trabajo que insisten especialmente en la formación y la orientación; el aumento de la movilidad en el mercado de trabajo, y los esfuerzos de las empresas por mejorar la productividad y la competitividad a través de una mejor gestión de los recursos humanos y de la competencia.

«El desarrollo de un marco nacional de calificaciones sirve a los intereses de las empresas y de los trabajadores porque facilita la educación permanente, ayuda a las empresas y a las agencias de empleo a armonizar la demanda con la oferta y orienta a las personas en la elección de una formación y una carrera» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 17). Asimismo contribuye a acumular capital humano y a lograr una competitividad de la economía.

---

<sup>1</sup> Véase Combat Poverty Agency en el sitio [www.cpa.ie](http://www.cpa.ie), 25 de octubre de 2001.

*Normas de competencias y evaluación, reconocimiento y homologación de calificaciones*

Los marcos de calificaciones suelen comprender tres elementos principales. En primer lugar, se basan en «normas de competencia apropiadas, profesionales, transferibles, de carácter amplio y vinculadas a la industria, adoptadas por los interlocutores sociales y que reflejen las calificaciones que precisan la economía y las instituciones públicas, así como las calificaciones de orden académico y profesional». En segundo lugar, comprenden «un sistema fiable, justo y transparente de evaluación de las calificaciones y competencias adquiridas, independientemente de cómo y dónde se han adquirido, por ejemplo dentro del marco de la educación y la formación formales e informales, la experiencia profesional y la formación en el empleo». En tercer lugar, deberían «comprender un sistema fiable de certificación de calificaciones transferibles y reconocidas en los diversos sectores, industrias, empresas y establecimientos de enseñanza, ya sean públicos o privados» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 17).

Las *normas de competencias* basadas en un trabajo y un análisis laboral sanos y en la participación de los interlocutores sociales son un vínculo esencial entre los requisitos de empleo del lugar de trabajo y los sistemas y programas de aprendizaje, educación y formación. Pueden orientar la evolución y la adaptación de programas de formación continua y ayudar a los individuos a desarrollar y mantener su empleabilidad a lo largo de sus vidas. Asimismo proporcionan una base para la adopción de decisiones racionales en materia de inversión individual y colectiva respecto de la educación y la formación. La creación de normas es un trabajo en curso que exige un análisis y una adaptación continuas. Si bien generalmente se realiza a escala nacional o regional, la creación de normas no puede llevarse a cabo independientemente del lugar de trabajo internacional y de los avances tecnológicos. Las normas de competencia deben ser internacionalmente coherentes ya que la calidad y las calificaciones laborales determinan cada vez más la calidad de los productos y servicios.

*Evaluación, reconocimiento y homologación de calificaciones*: la evaluación de las calificaciones permite examinar las calificaciones de los individuos, prestarles asistencia cuando ingresan en el empleo y facilitarles movilidad horizontal y vertical en su carrera profesional. Los empleadores se sirven de la evaluación para contratar, promover y planificar la formación interna de los empleados. Las instituciones y centros de formación pueden servirse de la evaluación para diferenciar la calidad de las capacitaciones y conocimientos de que disponen frente a las normas de competencia exigidas actualmente. La profusión de oportunidades de educación continua, en particular de educación no institucional y en el lugar de trabajo, fomenta la demanda de servicios de evaluación. «La evaluación debería determinar las lagunas en la formación, ser transparente y señalar pautas al educando y al proveedor de la formación. [...] Los métodos de evaluación deberían ser justos, vinculados a normas y libres de discriminación. Se debería prevenir activamente toda posibilidad de discriminación encubierta» (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, párrafo 17).

El reconocimiento y la homologación de las calificaciones están estrechamente vinculados con el proceso y los métodos de evaluación. El reconocimiento y la homologación fiables dependen de que esta última sea transparente, legítima y esté socialmente aceptada. Los procedimientos de evaluación bien establecidos suelen respaldar la educación y la formación institucionales y se están adaptando a las nuevas

normas. Como la educación no institucional y la que se imparte en el lugar de trabajo se están difundiendo de manera exponencial, el reconocimiento y la homologación se han convertido en un reto importante. «Se ha de reconocer el derecho de cada trabajador a la evaluación, reconocimiento y certificación de la experiencia y competencias adquiridas en el trabajo, la sociedad o por medio de una capacitación formal e informal» (*ibíd.*). Este reconocimiento y homologación de calificaciones, dondequiera que se hayan adquirido, ayudan a los individuos a mantener su capacidad para competir en el mercado de trabajo y percibir una remuneración justa. En casi todos los países se ha demostrado, por distintos motivos, que es difícil dar mayor visibilidad a la educación no institucional. En algunos de ellos, este concepto no ha tenido demasiada aceptación, y en otros su aplicación práctica ha sido más bien lenta.

### *Marcos institucionales*

Los países y las industrias necesitan un marco institucional para desarrollar normas de competencia y sistemas de evaluación, reconocimiento y certificación coherentes. En muchos países se están creando nuevos marcos de calificaciones. Los diferentes países han puesto en práctica diferentes modelos de evaluación y reconocimiento de las competencias. Algunos marcos se han desarrollado gracias a la iniciativa del gobierno, con participación de los interlocutores sociales; otros gracias al sector privado y a las empresas. Además, existen marcos de calificaciones gestionados conjuntamente por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En muchas zonas económicas se están estudiando una serie de *marcos regionales* para mejorar los resultados de la formación y la movilidad de los trabajadores. Este es el caso de la Unión Europea, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

Algunos ejemplos de marcos conocidos son: el marco nacional de calificaciones profesionales (NVQ) del Reino Unido, el marco escocés de calificaciones profesionales (SVQ), el marco de formación nacional de Australia (NTF), el marco de calificaciones de Nueva Zelanda (NQF) y el marco de calificaciones nacional de Sudáfrica (NQF). Muchos países europeos, además del Reino Unido, como Irlanda, Holanda y los países nórdicos, así como países de América Latina, están introduciendo sus propios modelos o elementos de modelos de normas de competencias y mecanismos de reconocimiento y certificación de calificaciones. A continuación se describen algunos de estos nuevos marcos.

El sistema de calificaciones profesionales del Reino Unido (National Vocational Qualifications (NVQ)), creado en 1989, es un ejemplo de sistema de educación y formación profesional dirigido por el Gobierno, basado en la competencia, relacionado con el rendimiento y orientado a la obtención de resultados. En principio está abierto a cualquier método o forma de aprendizaje, incluido el aprendizaje en el lugar de trabajo basado en la experiencia. Independientemente de dónde y cómo se adquiriera la educación, lo realmente importante es lo que se aprende. El sistema se basa en supuestos de *legitimidad*, que deberán garantizarse por la combinación de normas profesionales nacionales y competencias adquiridas en el trabajo, y la participación en la industria en la definición y creación de normas; *validez*, garantizada mediante el vínculo entre la formación y la evaluación y el lugar de trabajo; y la *fiabilidad*, garantizada por la disposición de especificaciones detalladas de cada módulo del programa de formación. Al

parecer estos supuestos no siempre se han puesto en práctica (Bjørnåvold, 2000, pág. 107). En general, la participación de los empleadores y sindicatos en organismos del NVQ no ha sido demasiado activa y las NVQ han sido absorbidas por una minoría de empleadores e individuos. Las NVQ se aplicaron solamente en un 26 por ciento de las grandes empresas, en un 15 por ciento de empresas con 50-250 empleados y en un 3 por ciento de las empresas con 11-49 empleados (Ashton y Sung, en prensa). La aceptación de las normas por parte de las empresas parece estar vinculada a las subvenciones e incentivos de formación que se les conceden. Sin el apoyo del Gobierno, el número de subvenciones hubiera sido inferior. También ha tardado en materializarse la incorporación a las NVQ de las nuevas capacitaciones de naturaleza «impalpable», como la capacidad de trabajar en equipo.

En Australia, el marco de formación nacional (National Training Framework (NTF)) se creó para facilitar y conceder mayor flexibilidad a los acuerdos en materia de formación y reglamentación, y para permitir más facilidad de movimiento y de transferencias bancarias entre cursos, programas e instituciones. Existen dos componentes principales: el marco australiano de reconocimiento (ARF) — actualmente, marco australiano de formación de calidad (AQTF) — y los programas de formación aplicados a través de una serie de iniciativas de educación y formación profesional. Las organizaciones de formación registradas (RTO), que pueden ser públicas, privadas o de carácter empresarial, hacen hincapié en la calidad, la flexibilidad y la orientación de la formación al cliente a través de programas de formación aceptados a escala nacional y aplicados en la industria. Las RTO ayudan a las empresas a crear planes de desarrollo y de formación internos, evalúan a los empleados existentes en virtud de las normas y confieren las retribuciones apropiadas. El reconocimiento por parte de las RTO garantiza la legitimidad de las calificaciones atribuidas. Los programas de formación incluyen documentos que describen las normas de competencia y los niveles de rendimiento de la industria en general. Estas normas han sido estipuladas por los empleadores y proporcionan un medio para determinar si un trabajador puede realizar la tarea exigida a un nivel que el asesor considere aceptable. Las RTO, empresas e individuos pueden agrupar unidades procedentes de una variedad de programas de formación que se traducen en una calificación reconocida. Los programas de formación incluyen la formación exigida en los sectores económicos conexos y reducen la duplicación de los recursos de formación. Dichos programas están respaldados por guías de usuarios y directrices de evaluación.

El sistema australiano tiene diversos puntos fuertes. Los resultados de la formación y las calificaciones se ajustan a las normas de competencia que cuentan con el potencial necesario para convertirse en el criterio principal o «moneda corriente» para el reconocimiento de capacitaciones. Además, existe un acuerdo nacional sobre el enfoque adoptado por los representantes de los empleadores y trabajadores de alto nivel y los órganos del Gobierno pertinentes (Lewis, 1997). En cambio, aún no se puede contar con financiación pública para ayudar a los trabajadores a acceder a las calificaciones nacionales a través del reconocimiento de capacitaciones adquiridas y evaluadas en el puesto de trabajo (Roe, 2001). También existe una preocupación en cuanto a la garantía de la calidad de evaluación por parte de las RTO. A medida que el sistema se ha descentralizado, la proliferación de RTO ha dificultado la garantía de un enfoque coherente de los procesos de evaluación. El ANTA está creando instrumentos de control para tratar de esta cuestión.

Entre los países europeos, *Francia* es el que cuenta con el sistema tal vez más avanzado de identificación, evaluación y homologación de calificaciones, como resultado de la legislación nacional y de los métodos de financiación de la educación permanente de las iniciativas del sector privado. Cada año, unas 700 organizaciones de instituciones, acreditadas como *centres de bilan*, compiten con las demás por las solicitudes de los *bilans de compétences* (balance de las competencias), que ascienden a unas 125.000 por año. Habida cuenta de la diversidad de estos centros, los métodos de evaluación que se siguen varían considerablemente. No hay control institucionalizado. Los documentos de síntesis rara vez apuntan a perspectivas profesionales y a menudo sólo proponen recomendaciones generales para la educación y formación del futuro. Además, los documentos se limitan a los elementos formales de las calificaciones, es decir, los que pueden documentarse con certificados y diplomas (Bjørnåvold, 2000).

En México, el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), de carácter tripartito y de ámbito nacional, anima a las comisiones de normalización bipartitas a crear normas de competencia reconocidas por los Ministerios de Educación y Trabajo. Asimismo el CONOCER apoya la creación de centros de evaluación y órganos de reconocimiento. Las normas abarcan, potencialmente, un sector significativo de la mano de la obra de México. Instauran un «idioma común» entre los centros de educación y formación, las empresas y los trabajadores. Fomentan la transferencia de competencias entre las empresas, industrias y regiones y al interior de las mismas y amplían las oportunidades de empleo.

Un modelo de homologación de calificaciones muy típico de los Estados Unidos es el sistema de competencias basadas en el mercado y autorreguladas. La base de este enfoque es que las iniciativas autogestionadas permiten un mayor control privado, son más baratas y evitan reglamentos gubernamentales autoritarios. Se anima a los trabajadores a homologar sus calificaciones y a que los directivos tengan en cuenta esta homologación al contratar y ascender de categoría a los trabajadores. Los sindicatos tienden a participar activamente cuando las industrias están sindicadas y los convenios colectivos incluyen cláusulas de formación (Mertens, 1999, pág. 103).

La Junta Nacional de Normas de Calificación de los Estados Unidos (NSSB) ha intentado crear un sistema *nacional* trabajando a través de una red de «asociaciones voluntarias» (coaliciones de negocios, sindicatos, empleados, centros de educación y organizaciones comunitarias y de derechos civiles). Estas asociaciones (el Consejo de Normas de Capacitación para Manufacturas, la Asociación Voluntaria de Ventas y Servicios y la Asociación Voluntaria de Educación y Formación) recogen normas de capacitaciones y metodologías para la evaluación y certificación en sus industrias respectivas. Sin embargo, como se trata de iniciativas voluntarias, el progreso y las subvenciones han sido lentos (Asthon y Sung, en prensa).

## 6. Información, orientación y asesoramiento sobre el mercado de trabajo

### *Información sobre el mercado de trabajo*

Muchos países están prestando cada vez más atención a suministrar una información pertinente, actualizada y fiable, así como unos resultados analíticos sobre una amplia gama de cuestiones relativas al empleo, la formación y otros fenóme-

nos del mercado de trabajo, que puedan contribuir a orientar los procesos de adopción de decisiones de los gobiernos y de los interlocutores sociales. De ser disponibles, pertinentes y fiables, la información sobre el mercado de trabajo y la formación (LMTI) puede orientar la inversión colectiva individual para crear empleabilidad para los individuos y una mano de obra competitiva y flexible mediante la formación y la readaptación profesional. La calidad, la sincronización y la cuidadosa elección de los grupos de clientes son distintivos de los sistemas LMTI eficaces. Un sistema de información del mercado de trabajo eficaz es un punto a favor del desarrollo económico, sobre todo con vistas a la reestructuración del sector industrial (Lécuyer, 2000).

El marco institucional para recopilar, analizar y difundir la LMTI necesita incorporar, de forma regular, los resultados de los censos de población y de los estudios previstos. Es necesario que cree bases de datos y establezca indicadores que faciliten información sobre niveles de educación, calificaciones y formación formal e informal, empleo e ingresos. Los países también deben contar con la capacidad analítica e investigadora necesaria para procesar esta información y entregar productos fáciles de utilizar. Entre los usuarios de dichos productos se cuentan políticos (gobiernos, empleadores y sindicatos), individuos, empresas, y empresas de formación que los utilizan como instrumento para orientar sus decisiones en materia de inversión. Los que imparten formación también utilizan la información para elaborar programas y planes de estudios. Los sistemas de información del mercado de trabajo (SIMT) se han adaptado o renovado completamente en muchos países para satisfacer la acuciante necesidad de disponer de dicha información. Así, las instituciones vinculadas a la OCDE y a la Unión Europea, especialmente la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), están en curso de desarrollar unas estadísticas mejoradas sobre la formación y la educación permanente, así como mejores instrumentos para dichas estadísticas. Inevitablemente, los resultados de este trabajo están concebidos para ajustarse a las necesidades, recursos y circunstancias institucionales de los países miembros de estas organizaciones. Los resultados tal vez no puedan transferirse fácilmente a los países en desarrollo, que dispondrán de menos estructuras institucionales firmes para organizar y controlar la formación y las capacidades estadísticas menos desarrolladas. Por consiguiente, la OIT se basará en el trabajo realizado por la OCDE y EUROSTAT en este ámbito, a fin de velar por que también sea posible elaborar las estadísticas pertinentes y otras formas de formación en los países en desarrollo.

En el contexto de las reformas en materia de educación y formación, muchos países insisten en la creación de capacidad para analizar los mercados de trabajo, estudiar los cambios que se producen en el trabajo y evaluar la oferta y la demanda de capacitaciones. Algunos países de la Unión Europea (tanto a escala nacional como local), Europa Central y Oriental, a través del programa de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes (TACIS) y del Programa de Ayuda Comunitaria a los Países de Europa Central y Oriental (PHARE) y de Africa (de expresión francesa), han creado «observatorios» de formación y empleo que generan información para mejorar la respuesta de los sistemas de formación y educación profesional, orientación y promoción de las inversiones en la formación y la educación, y evaluación y supervisión de las reformas. El observatorio de Malí (recuadro 4.13) constituye un ejemplo típico.

### Recuadro 4.13

#### El observatorio de formación y empleo de Malí

El observatorio es una institución tripartita autónoma que interconecta con socios públicos y privados para mejorar los estudios y datos existentes; iniciar estudios específicos; organizar investigaciones y estudios de evaluación; y producir y difundir informes analíticos, estudios de sectores y una amplia gama de información (por ejemplo, sobre las necesidades de formación y las repercusiones de las inversiones en el empleo). Estos productos están destinados a los decisores en materia de formación y los que imparten formación, servicios de orientación y diversos grupos específicos como jóvenes, mujeres, trabajadores del sector no estructurado y empresarios. El observatorio, con siete especialistas, obtiene su potencial de los contactos y de la externalización del trabajo con otras instituciones de investigación especializadas, tales como la universidad, y de la cooperación con donantes bilaterales e internacionales. El observatorio ha dado algunos productos de calidad que han llevado a un aumento y a una mejora de las inversiones de formación específicas. Otros países africanos (Benin, Côte d'Ivoire, Madagascar, Marruecos y Túnez) también han creado observatorios.

Fuente: OIT.

Los observatorios de empleo y formación tienen un historial un tanto ambiguo. En algunos países, sobre todo en la Unión Europea, han tenido bastante éxito. En América Latina (Brasil y Uruguay) los observatorios se centran en el análisis del mercado de trabajo. En la mayoría de países del Africa Subsahariana, sin embargo, el cambio de personal, la inestabilidad política y económica y la reestructuración administrativa frecuente tiende a obstaculizar la creación de capacidad y las repercusiones y se limita el uso de la información disponible. Los observatorios todavía necesitan apoyo para seguir llevando a cabo sus funciones.

La necesidad de nuevos sistemas de información surge de modelos totalmente nuevos de empleo. Los estudios sobre la estructura de la mano de obra en distintos ámbitos se han llevado a cabo satisfactoriamente en muchos países desarrollados, pero hasta ahora solamente se han llevado a cabo estudios parciales y *ad hoc* de las demandas de capacitación de las empresas, especialmente la demanda de nuevas capacitaciones. Dichos estudios son esenciales para orientar las políticas laborales, facilitar información correcta sobre las capacitaciones que buscan los empleadores y planificar la formación. Un ejemplo de un SIMT con éxito es el proyecto EXCELSIOR, creado en Italia por la Unión Italiana de Cámaras de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura (Unioncamere), conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y la Unión Europea.

*Servicios de empleo.* A medida que cambia la función de la administración pública, los servicios públicos de empleo asumen nuevas funciones, incluidas la búsqueda de empleo, la ayuda a la búsqueda de trabajo, los servicios de desarrollo de la carrera y la orientación y asesoramiento. Cada vez más, las nuevas tecnologías se orientan a facilitar la prestación de dichos servicios. El Sistema de Información de Servicios Nacionales de Empleo (SISNE) de México facilita los SIMT a las instancias decisorias,

**Recuadro 4.14**  
**Información del mercado de trabajo**  
**y asesoramiento de carrera: información de carrera**  
**para Norteamérica**

En los Estados Unidos, el Departamento de Trabajo ha creado un programa de carrera para Norteamérica que comprende cuatro instrumentos basados en la Web: America's Job Bank (AJB), America's Career InfoNet (ACINet), America's Learning eXchange (ALX) y America's Service Locator, para satisfacer las necesidades de quienes buscan empleo, empleadores y profesionales del desarrollo de recursos humanos, la educación y la formación. ACINet ayuda a los usuarios a adoptar decisiones de carrera informadas, facilitando información sobre salarios y empleo en las ocupaciones e industrias de todo el país. Pueden localizar una profesión de interés y comprobar los requisitos en materia de educación, conocimientos y capacitaciones de dicha profesión. Las personas que buscan empleo menos calificadas pueden encontrar los cursos de aprendizaje (clase, computadora, enseñanza a distancia, estudio autodidacta o a través de la Web) que contribuirán a mejorar sus capacidades. Además de sus propios datos, ACINet también dispone de más de 4.000 enlaces externos a recursos de carrera disponibles en Internet. Sus recursos de instrumentos de carrera ayudan al usuario a comprobar su empleabilidad o vulnerabilidad profesional habida cuenta de la formación de base del usuario, la situación de la industria y la oferta y la demanda de capacidades particulares. Entre otros recursos se incluye la evaluación de carrera (que proporciona un examen en línea para describir el propio perfil, planificar la carrera, etc.), el asesoramiento y la búsqueda del empleador, el derecho de empleo, los bancos de puestos e información de situación. A fin de respaldar ACINet, America's Learning eXchange ha creado una base de datos de Internet para facilitar la información pertinente en materia de créditos y préstamos para el aprendizaje, la educación y la formación procedente de más de 4.400 fuentes, a saber, organizaciones federales y estatales, empresas privadas, fundaciones, escuelas e institutos, bancos e instituciones de crédito.

Fuente: America's Career InfoNet, [www.acinet.org](http://www.acinet.org), 25 de octubre de 2001.

empresas y trabajadores a escala nacional, estatal y local y pone a quienes buscan trabajo en contacto con los empleadores.

*Orientación y asesoramiento.* Los servicios de desarrollo de la carrera abarcan: la *educación de carrera* en el centro del currículo de las escuelas básicas y secundarias, el *asesoramiento de carrera* brindado por los organismos municipales y los profesores privados y el *asesoramiento de empleo* suministrado por los servicios públicos de empleo, las agencias locales de empleo y las organizaciones de subcontratación. El sistema tradicional de asesores profesionales y profesores de carrera que prestan servicios excepcionales a los jóvenes que se encuentran al principio de su carrera es costoso y no satisface las necesidades de información continua y creciente de jóvenes y adultos.

Facilitar información y orientación accesible y de calidad a los individuos para que puedan «navegar» en el laberinto de las oportunidades de educación permanente es un gran desafío al que se enfrentan todos los países. Los servicios de empleo público y privado desempeñan una función potencialmente importante como puerta a la educación permanente, a la asistencia a la revisión de la carrera de las personas y a la orientación para elegir las instituciones y programas de aprendizaje adecuados. Se dispone de un amplio margen para la creación de sistemas informatizados y basados en Internet, combinados con asesoramiento profesional. La provincia de Alberta (Canadá) mantiene el sitio Web ([www.alis.gov.ab.ca](http://www.alis.gov.ab.ca)) del Servicio de Información de Aprendizaje de Alberta (ALIS), que permite que los individuos accedan a una red en línea de informaciones actuales sobre carreras, educación y empleo y enlaces de servicios. El [recuadro 4.14](#) es otro ejemplo del uso innovador de Internet para orientación y asesoramiento.

## CAPITULO V

### **COOPERACION INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS: SITUACION ACTUAL Y NUEVAS TENDENCIAS**

Más que un análisis detallado, el presente capítulo expone varios ejemplos de prioridades y prácticas actuales o emergentes en materia de cooperación internacional en el campo de la formación y el desarrollo de los recursos humanos. Todos ellos deben considerarse a la luz de los principales cambios del pensamiento político, entre los cuales cabe citar, por ejemplo, la revisión de la política del Banco Mundial de principios del decenio de 1990 (y la revisión en curso en la región de Africa); la nueva política en este sector que el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) se propone adoptar en agosto de 2001; la fuerte orientación hacia la lucha contra la pobreza y las cuestiones de género en los recientes debates sobre el desarrollo en el plano internacional; la nueva dimensión regional de la cooperación (por ejemplo, la colaboración de la Unión Europea con regiones enteras del mundo en desarrollo, como por ejemplo el grupo de países candidatos a la adhesión a la Unión Europea o los países del MERCOSUR); y la labor actual de la OIT relativa a la elaboración de un nuevo marco de política — una nueva recomendación — en materia de desarrollo de los recursos humanos y formación. Por último, las nuevas políticas en materia de concesión de préstamos, por ejemplo, aquellas destinadas a desarrollar la infraestructura de los países receptores, ofrecen también un nuevo enfoque para la cooperación técnica en el ámbito de la educación y la formación.

#### **A. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS: HACIA LA INTEGRACIÓN**

Muchos organismos y países receptores tienden a integrar cada vez más las políticas de educación y de formación, puesto que en el mundo en desarrollo la adquisición de unas competencias y de una formación que respondan a la realidad debe basarse en una enseñanza básica de calidad y accesible a todos. Dado que muchos programas de desarrollo de las calificaciones profesionales se financian en el marco más amplio del sector de la educación, la iniciativa «Educación Para Todos», lanzada en 1990, ha tenido repercusiones muy importantes sobre el desarrollo de las calificaciones durante el último decenio.

Sin embargo, aunque en el decenio de 1990 se mantuvo el interés principal de algunos organismos por la labor de desarrollo de las calificaciones, otros redujeron sus programas en materia de formación y desarrollo de las calificaciones orientadas hacia el empleo. Las fuertes críticas del Banco Mundial a los programas proporcionados por el sector público pueden haber contribuido también a la disminución del énfasis que ponían los organismos en la formación profesional, en particular en cuanto a los diver-

Los programas de formación pública. Muchos organismos se vieron influidos por la importancia concedida por el Banco Mundial a la enseñanza básica y a la adquisición de calificaciones esenciales como base para el perfeccionamiento de las competencias a lo largo de la vida, al considerar que convenía que el mercado se hiciera cargo de esta última etapa de la formación.

Ahora bien, recientemente varios organismos de desarrollo (por ejemplo, el DANIDA, el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)) han adoptado enfoques sectoriales, que ponen mayor énfasis en una planificación coherente que abarque la educación y la formación. La aparición de preocupaciones relacionadas con la economía del conocimiento, la globalización y las tecnologías de la información y de la comunicación también ha provocado un replanteamiento de la prioridad que se daba hasta ahora a la enseñanza básica. Por lo tanto, después de la reducción de los préstamos del Banco Mundial para la formación profesional a consecuencia del nuevo énfasis puesto en la enseñanza primaria y en la enseñanza secundaria básica — y el cuestionamiento de los métodos tradicionales de formación —, el volumen anual de préstamos aumentó hasta alcanzar algo menos de 400 millones de dólares para el período que va de 1995 a 1999. El Banco Mundial ha brindado apoyo a muchos países bajo la forma de «capacitación de la fuerza de trabajo» con el propósito de actualizar las calificaciones de los trabajadores, reconvertir a los trabajadores despedidos y mejorar la competitividad. Los programas de formación apoyados por el Banco, por ejemplo, en Côte d'Ivoire y en los países de Asia Oriental, forman parte integrante de los esfuerzos de reestructuración de sectores industriales enteros. No obstante, del volumen total de préstamos del Banco para la educación, más del 30 por ciento corresponde a la enseñanza primaria y cerca del 20 por ciento a la enseñanza secundaria. La necesidad de desarrollar nuevas fórmulas que combinen la educación y la formación, así como los conocimientos teóricos y las competencias prácticas, ha sido reconocida en los enfoques adoptados por organismos tales como el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AusAID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

#### B. INTEGRACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN OTRAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES: CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LOS SECTORES Y GRUPOS QUE TIENEN NECESIDADES ESPECÍFICAS

A fin de aprovecharlas al máximo, la educación y la formación deben formar parte de un conjunto global de programas y políticas que apunten al desarrollo económico y social. Se trata de un importante principio — enérgicamente respaldado en las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* — reconocido en el ámbito de la cooperación internacional. Desde el decenio de 1990, el programa internacional de desarrollo se ha centrado mucho en la equidad, al proponerse integrar la educación y la formación en otros programas económicos y sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Por ejemplo, el DANIDA, la OIT, el SDC y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) han realizado enérgicas declaraciones políticas en las que instan a superar los sesgos tradicionales en materia de desarrollo de los recursos humanos, en particular en lo que concierne a las mujeres.

### **Recuadro 5.1**

#### **Camboya: formación profesional para mitigar la pobreza**

El proyecto de la OIT sobre formación profesional para la mitigación de la pobreza (VTAP) ha desarrollado la capacidad del Ministerio de Educación, Juventud y Deporte de Camboya para poner en práctica programas de formación flexibles y basados en la demanda vinculados a actividades específicas de generación de ingresos. Sucede al proyecto de formación profesional para la creación de empleo, que formó a más de 5.000 personas que volvían de los campos situados en la frontera tailandesa o que habían sido desplazados dentro del país. El proyecto VTAP ha logrado mitigar considerablemente la pobreza. Entre 1996 y 1998, el proyecto proporcionó formación para el trabajo o la gestión a 75 miembros del personal y formó a 3.302 personas pertenecientes a grupos desfavorecidos, 51 por ciento de las cuales eran mujeres. En el marco de este proyecto, que desarrolla sus actividades en siete provincias, se organizó una red de centros de formación y de programas de formación móviles. El éxito del proyecto puede atribuirse a su flexibilidad y a su enfoque de determinación sistemática de las oportunidades de empleo y de trabajo independiente para los grupos desfavorecidos, en particular las mujeres, las personas discapacitadas, los jóvenes desempleados y los soldados desmovilizados. Dentro de este proyecto se impartía formación a grupos encargados de determinar las necesidades de formación de las personas, fomentar las cuestiones de género y la igualdad de oportunidades, desarrollar planes de estudio y formar instructores. En 1998, el Departamento de Formación Técnica y Formación Profesional retomó las actividades del proyecto. En el marco de un proyecto financiado por el Banco Asiático de Desarrollo, este sistema ha sido ampliado e integrado al nuevo sistema de formación de Camboya, que abarca a catorce provincias.

Fuente: OIT.

El programa de la formación de base comunitaria de la OIT para el empleo independiente y la generación de ingresos es un ejemplo práctico del enfoque vinculado a la pobreza. Este programa ha brindado asistencia a instituciones de empleo y formación en países tales como Kenya, Camboya y Pakistán, con el objeto de elaborar iniciativas de base y propiedad comunitarias y orientadas a la demanda a fin de satisfacer las necesidades de formación de las comunidades más pobres. El recuadro 5.1 describe el ejemplo de Camboya.

En una escala más amplia, las Metas internacionales de desarrollo (IDT) y los nuevos Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) tienen gran influencia en la determinación de prioridades para los programas de educación y formación que formulan los países y los organismos. Los DELP son instrumentos de política fundamentales en lo que atañe a los acuerdos celebrados entre los países y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En el primer semestre de 2001, se concluyeron cinco acuerdos, y otros 40 se encuentran en fase de preparación. Estos acuerdos situarán a la educación y a la formación en un marco general de lucha contra

la pobreza, y es probable que ejerzan una importante influencia sobre la labor de otros organismos.

La *cuestión del género* es una parte esencial de muchos programas y políticas de lucha contra la pobreza de distintos organismos. Por ejemplo, la OIT ha creado un programa de desarrollo de la capacidad en el que se abordan cuestiones fundamentales recogidas en la plataforma de acción de Beijing, y en particular la feminización de la pobreza. Los principales objetivos del programa son: adoptar una perspectiva de género en las reformas macroeconómicas y los programas de ajuste estructural; institucionalizar el diálogo social sobre esta cuestión; y adoptar y aplicar, con la asistencia de la OIT, planes de acción prioritarios. Por ejemplo, en México se ha formulado, en colaboración con las autoridades nacionales y estatales y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, un Plan de acción nacional para más y mejores empleos para la mujer. Está destinado a 4.000 mujeres empleadas en la industria maquiladora de exportación del estado de Coahuila. El plan tiene por objeto ayudar a las trabajadoras a organizarse para representar y defender sus intereses y para mejorar sus condiciones de trabajo. En el estado de Guerrero, se facilita a las mujeres formación empresarial y asistencia técnica y financiera destinada a aumentar la rentabilidad y la viabilidad de sus microempresas. El objetivo del Gobierno es reproducir estos «programas piloto» en otros estados y para otros grupos destinatarios.

La cooperación internacional se dirige también tradicionalmente a la *juventud* como principal destinataria de la formación y al desarrollo de las calificaciones. Debido al desempleo endémico que existe entre los jóvenes, se observa desde hace poco un compromiso renovado para suministrarles capacitación y formación empresarial. En particular en América Latina, el BID financia importantes programas destinados a la juventud y a otros grupos vulnerables. Estos programas proporcionan formación y servicios para el reconocimiento y la homologación de las competencias adquiridas. El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) apoya estos programas.

El VIH/SIDA y sus repercusiones en materia de calificación, educación y capacitación profesional ocupan un lugar preponderante en el campo de la cooperación técnica. Las elevadas tasas de infección entre el personal docente y los estudiantes redundan en el aumento de la ineficacia en lo que atañe a la prestación de servicios de formación, en el preciso momento en que se necesita incrementar masivamente las actividades de desarrollo de las calificaciones a fin de reemplazar a los trabajadores que dejaron de ser productivos. La política sectorial que el DANIDA está a punto de aplicar para este sector podría ser la primera que tuviera formalmente en cuenta las necesidades en materia de educación y formación resultantes de la pandemia.

Los programas sectoriales apoyados por organismos donantes, entre ellos los destinados a los sectores de la salud y la agricultura, tienen importantes componentes de educación y formación. La formación y el desarrollo de los recursos humanos se integran cada vez más en los programas y políticas industriales y de transferencia de tecnología. Muchos organismos, como por ejemplo, el BID, el DANIDA, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, han vinculado explícitamente el desarrollo de las calificaciones a la protección del medio ambiente.

A partir del decenio de 1990, los programas de desarrollo de la empresa de dichos organismos han venido recibiendo un apoyo creciente. Un ejemplo sobresaliente es la labor de la OIT realizada en el marco del programa Inicie y Mejore su Negocio (SIYB).

Consiste en una serie de módulos y materiales didácticos que dan a los empresarios gerentes de pequeñas empresas de los países en desarrollo nociones prácticas para iniciar, consolidar y ampliar sus negocios. Los manuales, disponibles en 35 idiomas, se han utilizado en 70 países del mundo entero, y más de 100.000 empresarios han sido formados en el marco de este programa. Las evaluaciones indican que los empresarios así formados han mejorado en gran medida los resultados, los beneficios y el potencial de creación de puestos de trabajo de sus empresas.

Muchos organismos están acompasando sus actividades de desarrollo empresarial y de desarrollo de las calificaciones. Han tenido cierto éxito los programas destinados a los artesanos para reforzar los servicios de desarrollo empresarial (por ejemplo, asesoramiento, formación, crédito y desarrollo empresarial). Tal es el caso de los programas del DANIDA, de la OIT y del Banco Mundial. Sin embargo, han tenido menos éxito los intentos destinados a desarrollar actitudes y calificaciones empresariales entre los estudiantes de las instituciones de formación tradicionales. El apoyo a la reconstrucción de los países afectados por conflictos armados ha sido otro ámbito al que los donantes han dado prioridad. En el recuadro 5.2 se describe un ejemplo de colaboración de ese tipo entre la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La economía informal, concepto en el cual la OIT ha sido pionera, se ha convertido en uno de los principales destinatarios del apoyo brindado por los donantes para la aplicación de políticas y programas prácticos de desarrollo. Esto se observa particularmente en África, donde la crisis económica y los ajustes estructurales han obligado a la gran mayoría de la fuerza de trabajo a ganarse a duras penas la vida en el sector informal. En cooperación con el DANIDA, Zambia está mejorando la formación destinada al sector de la economía informal e integrándola en el marco general de la política

**Recuadro 5.2**  
**Bosnia y Herzegovina: empleo**  
**y formación de los grupos desfavorecidos**

Un proyecto OIT/PNUD contribuye a la recuperación pacífica de Bosnia y Herzegovina, tanto a través de medidas para la creación de empleos como de formación, destinadas a los grupos desfavorecidos: el proyecto está desarrollando la capacidad docente del Centro de Formación de la Construcción de Bihac, con el propósito de que pueda atender mejor al territorio del cantón, que resultó gravemente dañado durante el reciente conflicto interno. El Centro ha sido reconstruido con la asistencia de Suiza, y el PNUD y el Gobierno de Luxemburgo financian su desarrollo. La OIT suministra asesoramiento técnico. El Centro ofrece formación para los jóvenes desempleados y los refugiados que han retornado, a fin de reforzar sus calificaciones en ocupaciones para la rehabilitación, la construcción y el mantenimiento de edificios. Los programas de formación son flexibles, modulares y orientados hacia el empleo. Además tienen un componente específico relativo a los puestos de trabajo para las mujeres.

Fuente: OIT.

nacional en materia de formación. Además de la OIT, Francia, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Banco Mundial han colaborado con asociaciones de la economía informal con el objeto de mejorar sus actividades de formación y de implicarlas junto a los proveedores oficiales en el desarrollo de los planes de estudio, la gestión empresarial y la homologación. El objetivo principal de estos organismos, así como también de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y de Austria, es elevar el nivel de las calificaciones de los artesanos. Asimismo, se han creado sistemas de vales, en particular en el caso de los programas financiados por el Banco Mundial, a fin de estimular un mercado para la mejora de las calificaciones de los aprendices y los artesanos de la economía informal.

*Programas activos de mercado de trabajo.* La educación y la formación también han formado parte de las respuestas activas del mercado de trabajo en los países en desarrollo, en épocas en que aumentaba el desempleo estructural. La OIT y el Banco Mundial, en particular, han suministrado apoyo en este campo. Muchos trabajadores han perdido sus puestos de trabajo durante el proceso de reestructuración industrial que aún prosigue en Europa Central y Oriental. En esos países, la OIT ha introducido con éxito programas y métodos de formación modulares destinados a los trabajadores desempleados. Asimismo, ofrece programas de perfeccionamiento para los trabajadores empleados y formación general para mejorar la empleabilidad en función de las necesidades del mercado de trabajo. Por ejemplo, en la Federación de Rusia se ha organizado una red nacional de cerca de 150 instituciones que ofrece formación modular para más de 100 tipos de empleos en los sectores de la industria y los servicios.

### C. EL PASO DE LOS PROGRAMAS DE ACTIVIDADES PRÁCTICAS A LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

La cooperación internacional en materia de desarrollo de los recursos humanos se centra cada vez más en el apoyo para *la formulación de políticas*, así como para la creación de instituciones y de capacidad, en lugar de suministrar en la práctica programas de formación y de desarrollo de las calificaciones. Estos últimos se llevan a cabo cada vez más en el marco de acuerdos entre los interlocutores sociales, las instituciones públicas y el sector privado, tanto en los países donantes como en los países receptores. La cooperación en materia de formulación de políticas ha abarcado ámbitos tales como las políticas generales de formación en el plano nacional; el desarrollo de marcos institucionales y de gobernanza, entre ellos, el establecimiento de una autoridad nacional en materia de formación; la evolución hacia la formación en el puesto de trabajo, la reconversión y la formación continua, por oposición a la formación inicial; así como también nuevas áreas específicas como es la creación de marcos normativos en materia de calificaciones profesionales y de sistemas de formación basados en las competencias. Aunque ciertas organizaciones han dejado de apoyar la formación facilitada por el sector público, otras como, por ejemplo, el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) se han propuesto apoyar las reformas institucionales en este sector. Mejorar la atención de la demanda y dar prioridad a los resultados, el rendimiento de los costos y las relaciones con la industria son algunos de los elementos de las prescripciones de política relativas al sistema de formación público.

La OIT ha desempeñado un papel preponderante en la promoción de las políticas de formación y de desarrollo de los recursos humanos para el empleo al haber prestado asistencia para su formulación a un gran número de países en desarrollo. Esta cooperación se ha centrado en particular en los aspectos relativos a la equidad y la formación continua en el marco de las reformas de la política y del sistema de formación. Gracias a su estructura tripartita, la OIT ha servido de catalizador para reforzar el diálogo sobre nuevos sistemas y políticas de formación. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995) la OIT recibió el mandato de asumir el papel principal para la promoción de las políticas y los programas económicos y sociales basados en el empleo, incluyendo la formación y el desarrollo de los recursos humanos. Recientemente, se encargó a la OIT elaborar un sistema nacional de formación en Mauricio («Una estrategia de formación integrada para el nuevo milenio»). Dicho sistema recibió el apoyo de los interlocutores sociales y fue aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 2001.

El DANIDA ha sido otra organización pionera en materia de formulación de políticas, por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, en Zambia y, más recientemente, en Malawi, donde brindó asistencia para las reformas realizadas en el campo de las políticas, la gobernanza y los sistemas de formación. En Zambia, un grupo de trabajo creado especialmente, en el que participaban los principales interlocutores, es decir, el Gobierno, los empleadores, los sindicatos, las instituciones de formación y las instituciones empresariales, ha impulsado y dirigido el proceso de examen y formulación de políticas.

*Autoridades nacionales de formación.* Hasta hace pocos años, los ministerios de trabajo o de educación eran la máxima autoridad de los sistemas de formación y educación nacionales, lo cual no facilitaba la coordinación entre las iniciativas de los donantes, otras prestaciones públicas y los prestatarios privados. En los años 1990, en un contexto de revisión de las políticas y de reformas, muchos organismos de desarrollo (DANIDA, OSDI y GTZ) abogaron por que se aplicara en los países de África el modelo de la autoridad nacional de formación latinoamericano. Dicho modelo se basaba en una amplia participación del empleador y en un modelo de financiación segura basada en los impuestos. Al ser de reducido tamaño el sector formal, los organismos africanos han tenido que luchar por aplicar el modelo latinoamericano. La viabilidad financiera, la amplia participación de los interlocutores y el suministro de una formación de calidad siguen siendo los principales retos a los que deben enfrentarse muchas autoridades y los donantes que desarrollan actividades en este sector.

La formulación reciente de políticas relativas a la *formación en el empleo* y a la *formación continua* en el ámbito de la cooperación internacional refleja cierta preocupación ante la obsolescencia de los conocimientos técnicos especializados y la necesidad de renovar las calificaciones en un período de rápida evolución de la tecnología y de cambios en el lugar de trabajo. El Banco Mundial y la Comisión Europea han trasladado el énfasis a la formación de aquellos que están empleados, ya sea en el sector formal o en el sector informal de la economía. La OIT ha subrayado la importancia de la reconversión profesional y de la formación continua (OIT 1998a y 2001). Las *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos* ponen de relieve el papel de la formación inicial para asentar los cimientos de la futura empleabilidad y capacidad de aprendizaje de cada persona. Por ello, algunos donantes (por ejemplo, el OSDI) apoyan la formación inicial que sienta las bases de un aprendizaje posterior y de la reconversión profesional en una perspectiva de formación continua.

El *desarrollo de marcos nacionales de calificaciones* cobró vigor en estos últimos años, en particular, en algunos países desarrollados tales como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido (véase capítulo IV, [sección C.5](#)). La cooperación internacional comienza a desarrollarse en este nuevo ámbito. El GTZ y el DANIDA han colaborado en el desarrollo del marco nacional de calificaciones de Sudáfrica. El Organismo australiano de desarrollo internacional (AusAid) ha apoyado un proyecto similar en Indonesia. Más recientemente, Malawi, que forma parte del grupo de los países menos adelantados, ha comenzado una labor del mismo tipo con el apoyo del DANIDA. Los marcos normativos nacionales de calificaciones revisten interés porque ofrecen una serie de calificaciones basadas en las competencias profesionales que resulta más coherente; el reconocimiento del aprendizaje anterior y la garantía de calidad que brinda la homologación. Sin embargo, como estos sistemas son muy complejos y resultan caros y difíciles de administrar, siguen siendo controvertidos. Además, la mayor parte de la asistencia brindada a los países en desarrollo en la materia no se ha realizado a través de los habituales programas internacionales de cooperación técnica, sino mediante la labor mercadotécnica desarrollada por las autoridades paraestatales en materia de calificaciones de países tales como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido (Inglaterra y Escocia).

Los *mecanismos para el reconocimiento del aprendizaje anterior*, elemento esencial del funcionamiento de los marcos nacionales de calificaciones, constituyen otra posible área emergente para la cooperación internacional. Hasta ahora, se ha trabajado poco en este campo, aparte de la asistencia brindada por el DANIDA a Sudáfrica.

La *formación modular basada en las competencias* ha suscitado últimamente un mayor apoyo en el plano internacional. Comparados con los programas de formación basados en el tiempo, los enfoques basados en las competencias se consideran más eficientes, adaptados y orientados en función de los resultados. Actualmente, son bastante corrientes en los países en desarrollo. Como sucede con la evolución estrechamente vinculada de los marcos nacionales de calificaciones, la promoción de los enfoques de formación basados en las competencias suele formar parte de los esfuerzos comerciales de los organismos públicos y privados que tratan de ampliar sus mercados en el ámbito de la formación en los países en desarrollo.

#### D. LOS INTERLOCUTORES SOCIALES, LAS ASOCIACIONES DEL SECTOR PRIVADO Y LA PRESTACIÓN DE FORMACIÓN PRIVADA

Las *Conclusiones sobre la función de la OIT en la cooperación técnica*, adoptadas por la 87.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999), instan a que se intensifiquen las relaciones de la OIT con los copartícipes en el desarrollo, incluidos los ministerios y otros organismos u organizaciones internacionales para el desarrollo. Habría que establecer nuevas relaciones con el sector privado, las fundaciones y otros copartícipes no tradicionales dentro del marco de los valores y principios de la Organización.

La cooperación internacional, que tradicionalmente se realiza entre organismos gubernamentales (donantes y receptores), tiene lugar cada vez más en el marco de asociaciones entre los gobiernos, los interlocutores sociales y las instituciones privadas y públicas. Actualmente, la mayoría de los donantes destacan el valor de las asociaciones y promueven activamente la «propiedad» nacional de las reformas del sistema y las

políticas de formación. Por tanto, para los procesos de reforma y de revisión de políticas, consiguen el apoyo de una amplia gama de instituciones nacionales que abarcan a los empleadores, los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria, las instituciones públicas y privadas de formación profesional, las universidades, las ONG y los representantes de la sociedad civil, entre otras. Dichas asociaciones han sido características en el marco de las reformas políticas emprendidas o que se encuentran en curso en Malawi, República Unida de Tanzania, Sudáfrica y Zambia.

*Propiciar las asociaciones y la prestación de formación para el sector privado.* Generalmente, los interlocutores sociales y el sector privado ejecutan programas de formación y educación, pero lo hacen en un marco político establecido a través de acuerdos de cooperación bilaterales entre los gobiernos y los donantes. Las asociaciones directas en materia de prestación de formación son cada vez más corrientes entre las instituciones del sector privado (país donante) y las instituciones de los países receptores. Por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) suministra el capital inicial para estimular las asociaciones entre los «community colleges» (institutos de estudios superiores) de Estados Unidos e instituciones asociadas de los países en desarrollo. Otro ejemplo son los Centros de Asesoramiento para las Industrias Manufactureras del DANIDA, que reúnen a los sectores privados de Dinamarca y de los países asociados. Estas iniciativas tienen por objeto fomentar una gama más amplia de acuerdos de asociación con instituciones tanto públicas como privadas. Las cámaras de comercio y de industria de Francia y de Quebec (Canadá) han creado asociaciones con instituciones equivalentes (del sector privado) de muchos países en desarrollo. Proporcionan formación y servicios de divulgación a las pequeñas y medianas empresas, así como a los trabajadores independientes. En Francia, la región Rhône-Alpes tiene una industria textil muy desarrollada y ha entablado una asociación regional con la región de Sfax (Túnez) en el marco de un gran programa de formación y de reconversión profesional que apoya la reestructuración de ese sector industrial. Estos programas son financiados conjuntamente por el programa de cooperación técnica de Francia, la Unión Europea y la región Rhône-Alpes.

En algunos casos, las reformas de las políticas de formación han estimulado la expansión masiva de la formación a cargo del sector privado, siguiendo la política del Banco Mundial para el sector (1991) que abogaba por políticas de formación y de educación orientadas hacia el mercado. Si bien el Banco estaba a favor de una adecuada combinación de la formación pública y la formación privada, el resultado fue a menudo el fomento de la inversión en el sector público, por considerarse poco eficiente en función del costo e inadecuado en relación con las necesidades económicas y sociales. Muchos organismos, convencidos de que los proveedores privados lograrían evitar estos problemas gracias a la disciplina del mercado y a los incentivos públicos apropiados, trataron de fomentar la prestación de servicios por el sector privado. En particular, el Banco Mundial y el BID han estimulado la creación de mercados de desarrollo de calificaciones mediante sistemas de vales. La tasa obligatoria de aprendizaje también fue utilizada para estimular a las empresas a ofrecer más formación en el lugar de trabajo, puesto que tenían derecho a recuperar parte o la totalidad de su contribución.

Recientemente, la OIT ha emprendido un programa de investigación y promoción de buenas prácticas empresariales en materia de educación y de formación en algunos países de África y de Asia. El propósito es influir sobre las políticas públicas a fin de promover dichas prácticas; estimular la creación de asociaciones entre las PYME y

con otras instituciones intermediarias (gobiernos locales, cámaras de comercio e industria, instituciones de formación, etc.); y estimular a las empresas a que aumenten sus inversiones en materia de aprendizaje y formación. Sobre la base de la experiencia adquirida, se espera que el programa se extienda a las actividades de cooperación técnica que replicarán las políticas y las prácticas adecuadas en otros países y otras empresas.

La atención creciente prestada a la formación privada también desembocó en nuevas asociaciones con ONG, un tipo de alianza que ha sido favorecido por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, DANIDA y otros organismos. Esta situación refleja una tendencia más amplia en el campo de la cooperación técnica. Se considera cada vez más que las ONG son más eficientes y responden mejor a las necesidades locales que las burocracias estatales. Sin embargo, la importancia cada vez más grande que se concede a los programas y a las políticas, prefiriéndolos a los proyectos, comienza a plantear nuevos interrogantes en lo que se refiere a la posibilidad de que pequeños proyectos de las ONG puedan transformarse en programas de asistencia más amplios.

*Prestación de formación privada: garantizar la calidad.* La formación privada se ha extendido rápidamente en áreas que eran de fácil acceso y requerían poca inversión de capital, inclinándose a menudo por los ámbitos comerciales en lugar de por áreas técnicas. La necesidad de garantizar que los prestatarios de formación privada mantengan sus programas en un nivel de calidad aceptable es una preocupación corriente. Por ello, el BID se ha implicado en el desarrollo del personal y de los planes de estudio de los prestatarios de formación privada en América Latina.

#### E. EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN (TIC)

El poder de la revolución de la información reside en su capacidad de ofrecer servicios básicos, como son la educación y la formación, de manera más eficiente e innovadora. De hecho, la incapacidad de utilizar estas tecnologías en favor de las poblaciones más pobres ocasiona un costo considerable que no cesa de aumentar. Supone la pérdida de oportunidades económicas y el aumento de las desigualdades en los propios países menos adelantados, puesto que las zonas rurales quedan cada vez más aisladas y rezagadas. La OIT (*Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos; Conclusiones sobre la educación permanente en el siglo XXI*; OIT, 2001) y el Banco Mundial, entre otras organizaciones, han hecho un llamamiento para que la comunidad internacional intensifique sus esfuerzos para colmar la brecha informática que amenaza con ahondarse aún más, tanto dentro de los países como entre ellos. La movilización de las tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito de la educación y la formación podría convertirse en uno de los campos más importantes de la cooperación internacional.

Una fuerza de trabajo con un buen nivel de formación es un requisito previo para aprovechar el potencial de las TIC. La OIT ha argumentado enérgicamente (OIT, 2001) que la alfabetización y la educación no pueden pasarse por alto; de hecho, son la piedra angular para el aprovechamiento y el desarrollo de las TIC. Muchas organizaciones internacionales están emprendiendo programas de cooperación técnica que recurren a las TIC para la prestación de formación y educación. Asimismo, brindan

asistencia a los países mediante programas de formación destinados a crear una reserva de profesionales calificados en TIC, otro requisito previo para poder utilizar y desarrollar la nueva tecnología en la economía. El programa del Centro Internacional de Formación de la OIT (Centro de Turín) sobre Educación a Distancia y Tecnología de la Formación (DELTA) proporciona asistencia técnica y cursos de formación para docentes sobre la educación a distancia y la utilización de las TIC y los multimedia en la educación y la formación. En América Latina, el BID ha brindado apoyo a la utilización de métodos de formación basados en la correspondencia, la televisión, la radio e Internet. El Banco Mundial financia la Universidad Virtual Africana (AVU) ([www.avu.org](http://www.avu.org)), que imparte programas científicos y técnicos (formaciones no universitarias) utilizando la televisión e Internet en colaboración con universidades e institutos de 15 países. Sin embargo, la interactividad sigue siendo el punto débil de la AVU, dado que los usuarios africanos están conectados únicamente con instituciones de países desarrollados, mientras que no hay conexión entre los países africanos participantes. La Iniciativa de creación de redes de enseñanza para los docentes africanos, creada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), estimula a las instituciones educativas a convertirse en centros de formación y aprendizaje para sus comunidades. Es muy probable que se multipliquen en el futuro las actuales iniciativas bilaterales cuya finalidad es colmar la «brecha informática» como, por ejemplo, la iniciativa «Imfundo», financiada por el Reino Unido, una asociación entre el sector público y el privado que se propone extender el uso de las TIC en la formación de los docentes y la educación en África.

Es probable que *el papel de la OIT* en materia de cooperación técnica para el desarrollo de los recursos humanos se vea reforzado por varios acontecimientos concurrentes. Uno de ellos es la dedicación prioritaria de la OIT al logro de sus cuatro objetivos estratégicos, en particular el objetivo de crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que tengan empleos e ingresos decentes. Con ese fin, la OIT promueve la inversión en conocimientos, calificaciones y empleabilidad, y destaca la importancia del logro de un consenso y del diálogo entre los interlocutores sociales, así como la creación de asociaciones con instituciones nacionales, regionales e internacionales. Además, la OIT tiene un importante mandato internacional para ofrecer cooperación técnica en apoyo de las estrategias de lucha contra la pobreza y para promover la equidad en cuestiones de empleo.

Además de seguir con su labor de fortalecimiento de las políticas de formación y de mejora de la formulación y ejecución de los programas de desarrollo de calificaciones, la OIT emprenderá una nueva actividad para prestar apoyo a los mandantes en la elaboración de programas y políticas que estimulen el aumento de las inversiones en materia de formación. La cooperación técnica de la OIT se desarrollará en otros ámbitos, tales como la ayuda a los mandantes para aplicar programas de formación y aprendizaje diseñados para la empresa, y en especial para las PYME; la prestación de asistencia a los países para desarrollar marcos de calificaciones nacionales y sistemas para el reconocimiento del aprendizaje anterior; la creación de programas que utilicen las TIC para la formación y los servicios de empleo; y la utilización de diversos módulos, instrumentos y guías prácticas de información para promover la adopción de prácticas óptimas en los servicios de empleo y formación destinados a los grupos con necesidades particulares. Estas últimas actividades formarán parte de las contribuciones de la OIT a las estrategias interorganismos de mitigación de la pobreza.

Es probable que las actividades de cooperación técnica sean duraderas y tengan más efectos si se formulan y ejecutan en el contexto del diálogo entre los interlocutores sociales. La OIT dispone de una gran ventaja comparativa al actuar como catalizadora para la formulación de políticas y la creación de capacidad institucional tripartitas. Sin embargo, un diálogo social coherente y orientado hacia el logro de resultados requiere inevitablemente que las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como otros interlocutores, tengan las calificaciones y la capacidad necesarias para entender y analizar las posibles alternativas y presentar recomendaciones de política. La OIT se enfrenta a la tarea principal de prestar a sus mandantes en los países en desarrollo asistencia en el ámbito de la formación y el desarrollo de la capacidad institucional en este sector clave para la formulación de políticas económicas y sociales.

## OBSERVACIONES FINALES

En este informe se han presentado algunas de las tendencias actuales en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos. Se ha centrado en la evolución reciente de la legislación y de las políticas y en las modalidades actuales de prestación de programas de enseñanza y formación. El informe no pretende ser exhaustivo. En cambio, se esfuerza por presentar ejemplos de lo que ocurre en una amplia gama de países, así como en grupos de países, puesto que la integración política y económica en el plano regional influye en las políticas nacionales y en su aplicación en el campo de los recursos humanos.

El informe documenta la búsqueda del *doble objetivo* del aprendizaje y la formación. El capital de conocimientos y calificaciones de la fuerza de trabajo de un país, más que su capital material, es el que determina su progreso económico y social, así como su capacidad de competir en la economía mundial. Por consiguiente, la promoción de la innovación, la productividad y la competitividad de los individuos, las empresas y los países es la piedra angular de las actuales políticas y prestaciones en materia de aprendizaje y formación. Del mismo modo, las calificaciones y los conocimientos que poseen las personas determinan cada vez más sus posibilidades de empleo y sus ingresos a lo largo de la vida. Por lo tanto, garantizar el acceso universal al aprendizaje y a la formación durante toda la vida mediante la formación continua se convierte en la segunda piedra angular de los programas y las políticas de formación y desarrollo de los recursos humanos.

Se ha demostrado que el propósito del aprendizaje y la formación para el trabajo es compartido por muchos interlocutores sociales. Según los objetivos de educación y formación de que se trate, los gobiernos, los interlocutores sociales y los individuos asumen diferentes responsabilidades de inversión. A través del diálogo social, todos los sectores de la sociedad pueden, por intermedio de sus organizaciones representativas, defender sus intereses, participar en la formulación de políticas y contribuir a las inversiones en materia de aprendizaje y formación. La formación continua se ha convertido en un tema esencial de debate entre los interlocutores sociales, y de éstos con los gobiernos. La asociación entre los gobiernos, los interlocutores sociales, las empresas y una amplia gama de instituciones y de representantes de la sociedad civil aumenta la eficacia y la dotación de recursos, y mejora la equidad de los resultados de los programas de aprendizaje y formación.

Asimismo, el informe pone de relieve que se ha pasado progresivamente de la educación y la formación basada en el docente al *aprendizaje* por el individuo. Dicho cambio se ha visto acelerado por la rápida proliferación de la información disponible y por la necesidad de que cada individuo la utilice de manera selectiva para la creación de conocimientos. Cada vez más, las personas aprovechan el lugar de trabajo, las TIC e Internet como fuentes y medios de aprendizaje. Dicho aprendizaje tiende a ser informal. Por consiguiente, el reconocimiento y la homologación de las calificaciones y los conocimientos adquiridos de manera informal constituyen un aspecto fundamental de las políticas que tienen por finalidad aumentar la motivación de las personas para aprender, facilitar su acceso a cursos de perfeccionamiento y recompensarlas por las calificaciones obtenidas.

Además, el informe considera la cuestión de la cooperación internacional para fomentar la emancipación educativa de los países menos desarrollados. La principal prioridad de la comunidad internacional es aplicar políticas de cooperación que promuevan el acceso universal a la enseñanza básica y a la capacitación, *pilar* de las políticas sostenibles para el progreso económico y social de dichos países. La aplicación de dichas políticas se ve facilitada en un contexto de diálogo social y de búsqueda del consenso entre los gobiernos y los interlocutores sociales.

## BIBLIOGRAFIA

- Aftab, K. 1998. *The surgical instruments manufacturing industry of Pakistan and the challenges of the new world trading system* (informe de la OIT no publicado).
- Ashton, D.N.; Sung, J. En prensa. *Supporting workplace learning for high performance working* (Ginebra, OIT).
- Asociación Americana de Entrenamiento y Desarrollo (ASTD). 2000. *The 2000 ASTD international comparisons report: ASTD's annual accounting of worldwide patterns in employer-provided training* (Alexandria, Virginia).
- Banco Asiático de Desarrollo. *Skills promotion funds*. Sin fecha.
- Banco Mundial. 1999. *Estrategia sectorial de educación* (Washington, DC).
- Barcia, P. 1996. *Formation professionnelle: Revue de politiques, méthodes et produits en Afrique du Nord-Ouest* (Dakar, OIT/EMANO).
- Batra, S.K.; Chandra, A. 1998. *Vocational education and training for employment in India* (Nueva Delhi, OIT/SAAT).
- Betcherman, G.; Islam, R. (directores de la publicación). 2001. *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons* (Washington, DC, Banco Mundial/OIT).
- Bird, A. 2001. *National monograph on technical and vocational training in South Africa* (proyecto).
- Bishop, J. 1994. *The incidence of and payoff to employer training: A review of the literature with recommendations for policy*. Documento de trabajo, núm. 94-17 (Nueva York, Cornell University. National Center on the Educational Quality of the Workforce/Center for Advanced Human Resource Studies).
- Bjørnåvold, J. 2000. *Making learning visible: Identification, assessment and recognition of non-formal learning in Europe* (Luxemburgo, CEDEFOP).
- Bosch, G. 1996. «Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt», en Elsner, W.; Engelhardt, W.W.; Glastetter, W.: *Ökonomie in sozialer Verantwortung* (Berlín, 1998).
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP). 2000. *Vocational education and training in Austria* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR). 2001. *Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe* (Montevideo).
- . 2000. *Poverty, growth and training development in Latin America and Caribbean countries*.
- China, Gobierno de. 1999. *Vocational training and employment in China* (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Comisión Europea. 2001a. *Employment in Europe 2001: Recent trends and prospects*. (Bruselas, Dirección general de empleo, relaciones laborales y asuntos sociales.)
- . 2001b. Apoyo prestado por el Fondo Social Europeo a la Estrategia Europea de Empleo (COM 2001) 16 final (Bruselas).
- . 1999a. *Directrices para el empleo en 1999: Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999* (Bruselas).

- . 1999b. *Políticas comunitarias de fomento del empleo* (COM 1999) 167 final (Bruselas).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2000. *Aumento de la competitividad de las PYME mediante los vínculos con las ENT*. Documento de antecedentes (Ginebra).
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. 1990. *Declaración Mundial sobre educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje* (Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo).
- Dinamarca, Ministerio de Industria y Comercio de. 1997. *Technological and organizational change implications for labour demand, enterprise performance and industrial policy* (citado en OIT, 1999b).
- Delannoy, F. 2000. «Education reforms in Chile, 1980-98: A lesson in pragmatism», Country studies, *Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, núm. 1 (Washington, DC, Banco Mundial, junio).
- Frieswick, K. 1999. «The online option», en *CFO Magazine* (Boston, diciembre).
- Gasskov, V. (director de la publicación). 1994. *Alternative schemes of financing training* (Ginebra, OIT).
- Gill, I.; Fluitman, F.; Dar, A. (directores de la publicación). 2000. *Vocational education and training reform: Matching skills to markets and budgets* (Washington, DC, Banco Mundial/OIT).
- Goux, D.; Maurin E. 1994. «Education, expérience et salaire: Tendances récentes et évolution de long terme», en *Economie et Prévision*, núm. 116, págs. 155-178 (citado en Grubb y Ryan, 1999).
- Grubb, W.N. 1996. *Working in the middle: Strengthening education and training for the mid-skilled labour force* (San Francisco, Jossey-Bass, citado en Grubb y Ryan, 1999).
- ; Ryan, P. 1999. *The roles of evaluation for vocational education and training: Plain talk on the field of dreams* (Ginebra, OIT).
- Haan, H.C. 2001. *Training for work in the informal sector: Evidence from Kenya, Tanzania and Uganda* (Turín, Centro de Formación Internacional de la OIT).
- Heidemann, W. 2001. *Individual learning accounts: A tool for financing lifelong learning*. Documento presentado en la Conferencia sobre educación permanente y diálogo social (Malmoe, 23-25 abril).
- Herman, B.G. 1998. *Sew what? The New York apparel industry in the global economy: Inevitable decline or possibilities for industrial upgrade*. Documento presentado en el Workshop on Global Production and Local Jobs: New Perspectives on Enterprise Networks, Employment and Local Development Policy (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 9-10 marzo).
- Herschbach, D. 1997. *Local training networks in the United States* (Ginebra, OIT, citado en Mitchell, 1998).
- India, Ministerio de Trabajo. 2000. *Annual Report of the Directorate General of Employment and Training*.
- Institute of Personnel and Development. 1998. *Workplace learning, culture and performance* (Londres).
- Jimenez, E.; Sawada, Y. 1999. «Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO Program», en *World Bank Economic Review*, vol. 13, núm. 3, págs. 415-441 (septiembre).
- Johanson, R. 1996. *Diversifying sources of financing vocational training: A set of training modules* (informe de la OIT no publicado).
- Kang, H. 1996. *External supports for SMEs and collective approaches to enhance competitiveness* (documento elaborado por UNIDO).

- Lécuyer, N. (director de la publicación). 2000. *Les nouvelles administrations du travail: Des acteurs du développement* (Ginebra, OIT).
- Leite, E. En prensa. «Educação profesional na perspectiva de genero: A experiencia do PLANFOR», en Posthuma, A. (directora de la publicación), en prensa: *Abriendo el diálogo sobre la formación profesional: Buscando nuevas institucionalidades en América Latina*.
- Lewis, A. 1997. *An overview and analysis of the introduction of competency-based training and vocational recognition in Australia* (documento elaborado por la OIT).
- Márquez, F. En prensa. «Políticas para la formación e inserción laboral de mujeres en Chile», en Posthuma, A. (directora de la publicación): *Abriendo el diálogo sobre la formación profesional: Buscando nuevas institucionalidades en América Latina*.
- Marruecos, Gobierno de. 2000. *Réforme du système de formation professionnelle: Nouveaux axes de développement* (Rabat, Ministerio de empleo, formación profesional, desarrollo social y solidaridad).
- Massimi, S. 1998. «Argentina», en Consorzio Ferrara Ricerche (directores de la publicación): *The role of SMEs: Asian and European experiences*. Documentos presentados ante la AESMEC 98: Asia-Europe SME Conference (Nápoles, mayo).
- Mertens, L. 1999. *Labour competence: Emergence, analytical frameworks and institutional models with special reference to Latin America* (Montevideo, OIT).
- Middleton, J.; Ziderman, A.; Adams, A. 1993. *Skills for productivity: Vocational education and training in developing countries* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Minni, C.; Vergnies, J.F. 1994. «La diversité des facteurs de l'insertion professionnelle», en *Economie et Statistique*, núm. 277, págs. 45-61 (citado en Grubb y Ryan, 1999).
- Mitchell, A.G. 1998. *Strategic partnerships between the State and enterprises*, en *Employment and Training Papers*, núm. 19 (Ginebra, OIT).
- Munro, A.; Rainbird, H. 2000. «The new unionism and the new bargaining agenda: UNISON-employer partnerships on workplace learning in Britain», en *British Journal of Industrial Relations* (38) 2, págs. 223-240 (junio).
- National Centre for Vocational Education Research (NCVER). 2001. *Australian apprenticeships: Research at a glance*. [www.ncver.edu.au/research/proj2/mk0008/occbase.htm](http://www.ncver.edu.au/research/proj2/mk0008/occbase.htm) (4 de octubre).
- O'Higgins, N. 2001. *Youth unemployment and employment policy* (Ginebra, OIT).
- OIT. 2001. *Informe sobre el empleo en el mundo 2001: La vida en el trabajo en la economía de la información* (Ginebra).
- . 2000a. *El trabajo decente y la reducción de la pobreza en la economía mundial*. Documento presentado por la OIT al segundo período de sesiones del Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores.
- . 2000b. *La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes*. Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.<sup>a</sup> reunión (Ginebra).
- . 2000c. *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*. Conferencia Internacional del Trabajo, 88.<sup>a</sup> reunión (Ginebra).
- . 2000d. «Conclusiones sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación». *Nota sobre las labores*, Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación (Ginebra, 10-14 de abril).
- . 1999a. *Trabajo decente*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.<sup>a</sup> reunión (Ginebra).
- . 1999b. *Skills in Asia and the Pacific: Why training matters*. Informe técnico para su discusión en la Reunión consultiva tripartita para Asia y el Pacífico sobre el desarrollo de los recursos humanos y la formación (30 de junio-2 de julio).

- . 1998a. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-99: Empleabilidad y mundialización – Papel fundamental de la formación* (Ginebra).
- . 1998b. «Skills for productivity and employment in sub-Saharan Africa», en *African Employment Report 1997-98: Employment generation for poverty reduction* (Abidján, Oficina Regional de la OIT para Africa).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2001. *Education policy analysis: Education and skills* (París).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2001. *Issue paper on education for all and sustainable development in LDCs*. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA III).
- . 2000. *Education for All Year 2000 Assessment: Statistical document* (París).
- . 1999. *Anuario Estadístico 1999*. Lanham, MD (publicaciones UNESCO y Bernan Press).
- Oxenham, J.; Diallo, A.H.; Katahoire, A.R.; Petkova-Mwangi, A.; Sall, O. 2001. *Strengthening livelihoods with literacy*. Estudio realizado por el Banco Mundial, Institute for International Cooperation of the German Adult Education Association (proyecto).
- Posthuma, A. (director de la publicación). En prensa(a). *Abriendo el diálogo sobre la formación profesional: Buscando nuevas institucionalidades en América Latina*.
- . En prensa(b). «Social dialogue on training in Latin America», en *Global restructuring, training and social dialogue*, OIT.
- Pyke F. 2000. *Learning and training in small and medium-sized enterprises*. Documento elaborado para la Reunión tripartita para Asia y el Pacífico sobre formación para un alto rendimiento en las empresas (Bangkok, diciembre).
- . 1994. *Small firms, technical services and inter-firm cooperation* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).
- Roe, J. 2001. *VET Reforms: What unions want*. Documento elaborado para la Conferencia sobre los sindicatos y el trabajo: The Training Agenda, Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU) 16-17 de mayo.
- Ryan, P.; Unwin, L. 2001. «Apprenticeship in the British training market», en *National Institute Economic Review*, núm. 178 (Londres, octubre).
- Schiefelbein, E.; Schiefelbein, P. 2000. *Three decentralization strategies in two decades: Chile 1981-2000* (proyecto).
- Shapiro, H. 1998. *ICT skills in Denmark: Methodological approach* (proyecto).
- Sudáfrica, Gobierno de. 1998. «Education White Paper», en *Government Gazette* (Pretoria, 25 de septiembre).
- Suecia, Organismo Nacional de Educación de. 1999. *The Adult Education Initiative: An overall investment in adult education*. [www.kunskapslyftet.gov.se/english/index.htm](http://www.kunskapslyftet.gov.se/english/index.htm).
- Taylor, R. 2001. «Partnerships offer unions a new lease of life», en *Financial Times* (Londres, 17 de enero).
- Thornton, P.; Lunt, N. 1997. *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review*. Social Policy Research Unit (Universidad de York).
- Winkler, D.; Rounds, T. 1996. «Municipal and private sector response to decentralization and school choice», en *Economics of Education Review*, vol. 15, núm. 4, págs. 365-376.

## CUESTIONARIO

De conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 de la Constitución de la OIT y con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, se invita a los gobiernos de los Estados Miembros a que consulten con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas al presente cuestionario, de manera que las mismas obren en poder de la Oficina Internacional del Trabajo a más tardar el 1.º de junio de 2002.

### I. Forma del instrumento internacional

1. *¿Considera que la Conferencia Internacional del Trabajo debería adoptar un nuevo instrumento internacional sobre el desarrollo de los recursos humanos y la formación?*

2. *En caso afirmativo, ¿considera que el instrumento debería adoptar la forma de una recomendación?*

### II. Preámbulo

3. *¿Debería incluir el instrumento un preámbulo en el que se hiciera referencia:*

- a) *al Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975;*
- b) *a las Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptadas en la 88.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>1</sup>;*
- c) *a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social;*
- d) *a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;*
- e) *a otros instrumentos? (Sírvase especificar.)*

### III. Objetivo, campo de aplicación y definición

4. *¿Debería recomendar el instrumento a los gobiernos que formularan, aplicaran y supervisaran políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos y formación, que fueran compatibles con otras políticas económicas y sociales, sobre la base del diálogo social, y reflejaran los diferentes papeles que incumben al gobierno y a los interlocutores sociales?*

5. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que definieran políticas de desarrollo de los recursos humanos y formación que:*

- a) *facilitaran la educación permanente y la empleabilidad;*

---

<sup>1</sup> Reproducidas en el [anexo I](#) al presente informe.

- b) *atendieran por igual a los objetivos económicos y a los objetivos sociales, en el contexto de la economía mundializada y de una sociedad basada en los conocimientos y las calificaciones, haciendo hincapié en el desarrollo económico y social equilibrado, el trabajo decente, la inclusión social y la reducción de la pobreza;*
- c) *subrayaran la importancia de la innovación, la competitividad y el crecimiento de la economía, así como de la empleabilidad de los trabajadores;*
- d) *abordaran el reto de la transformación de las actividades de la economía informal en un trabajo decente plenamente integrado en la vida económica normal;*
- e) *aumentaran las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras necesarias para la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y de los materiales y programas informáticos destinados a la educación y la formación, así como en la capacitación de docentes e instructores, aprovechando para ello redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional?*

6. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que:*

- a) *reconocieran el derecho de todos a la educación y a la formación y, en colaboración con los interlocutores sociales, garantizaran el acceso universal a las mismas;*
- b) *definieran una estrategia nacional y crearan un marco institucional para la formación y la aplicación de políticas de formación en diferentes ámbitos (nacional, regional, local, sectorial y de la empresa) en los que participaran los interlocutores sociales, se promoviera el diálogo social, y se definieran los cometidos de las distintas partes interesadas;*
- c) *coordinaran políticas de formación y de gestión de los recursos humanos con políticas destinadas a crear oportunidades de empleo (por ejemplo, a través del desarrollo regional o industrial);*
- d) *crearan un marco nacional de calificaciones para facilitar la educación permanente, ayudar a las empresas y a las agencias de empleo a adaptar la demanda de calificaciones a la oferta, orientar a las personas en sus opciones de formación y de carrera, y facilitar el reconocimiento de la educación previa;*
- e) *desarrollaran un sistema nacional de prestación de servicios de formación que se corresponda con las condiciones y prácticas nacionales;*
- f) *asumieran la responsabilidad fundamental a la hora de invertir en la educación básica y la formación inicial;*
- g) *invirtieran en otras modalidades de formación;*
- h) *crearan un entorno económico general e incentivos que animaran a las personas y a las empresas a realizar inversiones individuales o colectivas en el ámbito de la educación y la formación;*
- i) *reforzaran en los distintos planos (nacional, regional, local, sectorial y de la empresa) el diálogo social en materia de formación;*
- j) *emprendieran otras actividades? (Sírvese especificar.)*

#### **IV. Aplicación de las políticas de formación**

7. *¿Debería fomentar el instrumento el desarrollo, la organización y el mantenimiento de sistemas globales, coordinados y flexibles de formación y educación perma-*

nente, teniendo en cuenta la responsabilidad principal que incumbe al gobierno en materia de educación y formación básicas, así como la función de los interlocutores sociales a efectos de la formación complementaria, y que dichos sistemas abarcaran: la educación básica obligatoria, que comprende la transmisión de conocimientos generales, la alfabetización y nociones de cálculo aritmético esenciales; la educación y formación previas al empleo, y la educación y formación complementarias?

8. *¿Debería promover el instrumento el diálogo social en el ámbito de la formación como principio básico a efectos del desarrollo de los sistemas, de la pertinencia, calidad y eficacia en función de los costos de los programas, y del fomento de la igualdad de oportunidades?*

#### **V. Educación básica y formación previa al empleo**

9. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que:*

- a) *proporcionaran educación y formación previas al empleo en el ámbito laboral;*
- b) *mejoraran tanto el acceso a la educación básica y a la formación previas al empleo, como la igualdad de oportunidades, para combatir la exclusión;*
- c) *formularan propuestas en relación con la enseñanza básica y la formación previa al empleo no oficiales;*
- d) *aprovecharan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza y la formación;*
- e) *garantizaran la información y la orientación en relación con las carreras y las profesiones?*

#### **VI. Formación de los trabajadores asalariados**

10. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que:*

- a) *promovieran la definición sistemática de las calificaciones requeridas por las empresas, las personas y la economía en su conjunto;*
- b) *reconocieran el aprendizaje en el lugar de trabajo, incluida la formación oficial y no oficial, así como la experiencia laboral;*
- c) *apoyaran las iniciativas de los interlocutores sociales y la función que corresponde a la formación en el ámbito del diálogo bipartito y de los convenios colectivos;*
- d) *tomaran la iniciativa a distintos niveles de la administración para la conclusión de acuerdos tripartitos sobre formación;*
- e) *asumieran la responsabilidad principal a la hora de estimular la inversión en el ámbito de la formación;*
- f) *reconocieran la función que cumplen los interlocutores sociales, las empresas y cada trabajador, en colaboración con el gobierno, respecto de la promoción de las inversiones en el ámbito de la formación;*
- g) *promovieran el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo, mediante el recurso a prácticas de trabajo de alto rendimiento y a la formación en el lugar de trabajo y fuera de él, acudiendo a prestatarios públicos y privados, y aprovechando mejor las tecnologías de la información y la comunicación;*
- h) *fomentaran la gestión de los recursos humanos a escala de la empresa;*

- i) *desarrollaran estrategias, medidas y programas que garanticen la igualdad de oportunidades a fin de promover e introducir la formación destinada a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía no estructurada y del sector rural, a los trabajadores independientes y, en particular, a las trabajadoras;*
- j) *fomentaran la orientación profesional y educativa destinada a los trabajadores asalariados;*
- k) *llevaran a cabo otras iniciativas? (Sírvase especificar.)*

## **VII. Marco para el reconocimiento y la homologación de las calificaciones**

*11. ¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que consideraran:*

- a) *el reconocimiento y la homologación de las calificaciones, incluido el principio de que se reconozcan y homologuen las calificaciones de cada persona, con independencia del lugar en que se hubieran obtenido;*
- b) *el marco jurídico e institucional, la función de los interlocutores sociales, el reparto de las responsabilidades, así como la financiación del reconocimiento y la homologación de las calificaciones;*
- c) *el reconocimiento del aprendizaje previo;*
- d) *otras cuestiones? (Sírvase especificar.)*

## **VIII. Formación con miras al trabajo decente y la inclusión social**

*12. ¿Debería reconocer el instrumento:*

- a) *la función primordial de los gobiernos en lo que atañe a la formación de las personas que tienen necesidades especiales a fin de desarrollar y aumentar su empleabilidad;*
- b) *la función de los interlocutores sociales a efectos de la reincorporación de estas personas a la fuerza laboral;*
- c) *la participación de los interlocutores sociales, las autoridades y comunidades locales y las asociaciones en la puesta en práctica de los programas destinados a estas personas?*

*13. ¿Debería promover el instrumento una mejora del acceso universal a la educación y a la formación permanentes con objeto de prevenir y combatir la exclusión social, y de contribuir a que las personas con necesidades especiales consigan un trabajo decente?*

*14. ¿Debería especificar el instrumento cuáles son los grupos con necesidades especiales, o bien debería dejar esta tarea a la legislación y la práctica nacionales<sup>2</sup>?*

---

<sup>2</sup> En el párrafo 6 de las Conclusiones se enumera una lista de grupos con necesidades especiales (véase el [anexo I](#) al presente informe).

### **IX. Proveedores de formación**

15. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que promovieran la diversidad en el suministro de formación y a que desarrollaran marcos reglamentarios flexibles que se ajustaran a las condiciones nacionales y abarcaran las prestaciones formales e informales, la enseñanza y la formación en el lugar de trabajo, incluido el aprendizaje, así como un mejor aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación para el aprendizaje y la formación?*

16. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que:*

- a) *desarrollaran un marco jurídico para la homologación de las calificaciones de los proveedores de formación;*
- b) *definieran la función del gobierno y de los interlocutores sociales a la hora de promover el desarrollo y la diversificación de la prestación de formación;*
- c) *fijaran directrices para mejorar el control de la calidad y la evaluación de los resultados de la formación?*

### **X. Servicios de apoyo al desarrollo de los recursos humanos, la educación permanente y la formación**

17. *¿Debería prever el instrumento que los gobiernos:*

- a) *al organizar encuestas de población periódicas recopilaran información sobre los niveles de educación, las calificaciones y las actividades de formación, así como sobre el empleo y los ingresos;*
- b) *crearan bases de datos e indicadores cuantitativos y cualitativos sobre el sistema nacional de formación, inclusive en el plano de la empresa;*
- c) *recopilaran informaciones de diversas fuentes, incluidos los estudios longitudinales, que no estuvieran limitadas a las clasificaciones tradicionales de las ocupaciones?*

18. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a que promovieran y facilitaran el desarrollo de la capacidad para analizar las tendencias del mercado laboral, así como del desarrollo de los recursos humanos y la formación?*

19. *¿Debería animar el instrumento a los gobiernos a:*

- a) *proporcionar información y orientación profesionales y sobre la carrera en relación con: el desarrollo de la empleabilidad; el acceso a los programas de educación, de formación y de apoyo al mercado de trabajo; las técnicas de búsqueda de empleo, y el acceso al reconocimiento y a la homologación de las calificaciones durante toda la vida;*
- b) *fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los servicios de orientación;*
- c) *definir las funciones y las responsabilidades de los servicios de empleo públicos y privados, de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas?*

### **XI. Investigaciones sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos y la formación**

20. *¿Debería alentar el instrumento a los gobiernos a apoyar y facilitar la investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, educación y formación, incluyendo:*

- a) *las metodologías de aprendizaje y formación, inclusive el recurso a las tecnologías de la información y la comunicación para la formación;*
- b) *la acreditación de competencias y los marcos de calificaciones;*
- c) *las políticas, estrategias y marcos de desarrollo de los recursos humanos y de formación;*
- d) *la inversión en la formación, así como la eficacia y repercusión de la formación;*
- e) *la determinación, medición y previsión de la demanda de calificaciones;*
- f) *otras cuestiones? (Sírvasse especificar.)*

## **XII. Cooperación técnica**

21. *¿Debería ofrecer el instrumento orientaciones sobre cooperación técnica en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación:*

- a) *para propiciar mayores oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente;*
- b) *para promover la creación de capacidades nacionales para reformar y desarrollar las políticas y los programas de formación, incluidos el desarrollo de las capacidades para el diálogo social y la creación de asociaciones en el campo de la formación;*
- c) *para fomentar la cooperación técnica entre los gobiernos, los interlocutores sociales, el sector privado y las organizaciones internacionales;*
- d) *por otros medios? (Sírvasse especificar.)*

## ANEXO I

### **Resolución sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos <sup>1</sup>**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 88.<sup>a</sup> reunión (2000);

Habiendo celebrado una discusión general con base en el Informe V, titulado «La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes»;

Adopta las conclusiones siguientes e invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que solicite al Director General que les preste la consideración debida en las actividades futuras de la Oficina, y las tenga en cuenta en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2002-2003.

#### **Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos**

1. La sociedad humana se enfrenta, en este umbral del siglo XXI, con el reto esencial de conseguir el pleno empleo y un crecimiento económico sostenible en la economía mundial, así como la inserción social. El criterio de la OIT sobre el trabajo decente abarca tanto la cantidad como la calidad del empleo y ofrece una base para nuevas políticas y estrategias de educación y formación. El desarrollo de los recursos humanos, la educación y la formación contribuyen poderosamente a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad. Al permitir que las personas sean empleables y se conviertan en ciudadanos informados, la formación y desarrollo de recursos humanos contribuyen al desarrollo económico, a lograr el pleno empleo y a promover la inserción social. También ayudan a las personas a tener acceso a un trabajo decente y buenos empleos, y a liberarse de la pobreza y de la marginación. La educación y la adquisición de calificaciones podrían conducir a menos desempleo o más equidad en el empleo. La economía y la sociedad en general, de la misma manera que las personas y las empresas, se benefician de la formación y desarrollo de recursos humanos. La economía es más productiva, innovadora y competitiva gracias a la existencia de un potencial humano más calificado. La formación y desarrollo de recursos humanos ponen de relieve los valores fundamentales de una sociedad de equidad, justicia, igualdad de trato entre hombres y mujeres, no discriminación, responsabilidad social y participación.

2. Los avances tecnológicos, los cambios en los mercados financieros, la creación de mercados mundiales de productos y servicios, la competencia internacional, los aumentos espectaculares en las inversiones extranjeras directas, las nuevas estrategias comerciales, las nuevas prácticas de gestión y las nuevas formas de organización de las empresas y de la organización del trabajo son algunos de los aspectos más importantes de la evolución que está transformando el mundo del trabajo. Muchos de estos cambios también son componentes de la mundialización, que es el nombre que se da a diversos procesos conducentes a un aumento significativo de la integración de la actividad económica en el mundo de hoy. Estos cambios crean a la vez oportunidades y retos para las empresas, los trabajadores y los países. Para las empresas, la intensificación de la competencia ha significado que ha habido más ganadores y más perdedores. Para los países, la mundialización ha aumentado a la vez el desarrollo nacional y los inconvenientes, puesto que la mundialización ha exacerbado las disparidades en las ventajas relativas de los países. Para algunos trabajadores, esta evolución ha creado oportunidades de

---

<sup>1</sup> Adoptada el 14 de junio de 2000.

carrera o de ejercer un empleo independiente remunerador, mejores niveles de vida y más prosperidad, pero para otros trabajadores, la misma evolución ha significado precariedad laboral o desempleo, un deterioro de los niveles de vida y pobreza. Muchos de estos cambios aumentan extraordinariamente la importancia de aplicar los conocimientos y calificaciones humanos a la actividad económica. El desarrollo de recursos humanos, la educación y la formación son elementos necesarios y esenciales para aprovechar plenamente las oportunidades y enfrentarse con los retos que plantea esta evolución para las empresas, los trabajadores y los países. Se reconoce cada vez más que la mundialización presenta una dimensión social que requiere una respuesta social. La educación y la formación son componentes de una respuesta económica y social a la mundialización.

3. La educación y la formación no pueden por sí solas resolver el problema, pero deberían articularse con las políticas económicas, del empleo y de otra naturaleza para que la nueva sociedad del conocimiento y de las calificaciones se inserte equitativamente en la economía mundial. La educación y la formación tienen resultados distintos aunque convergentes en función de los cambios en la sociedad. Las dos presentan una vertiente doble: desarrollar calificaciones y conocimientos que permitan que los países, las empresas y las personas utilicen las nuevas oportunidades, y mejorar la empleabilidad, la productividad y la capacidad para generar ingresos de muchos grupos de la población que han sufrido los efectos negativos de la mundialización y de los cambios en la sociedad en general. La educación y la formación son necesarias para el crecimiento de la economía y del empleo y para el desarrollo social. También contribuyen al desarrollo de la persona humana y a la constitución de una ciudadanía informada. La educación y la formación son un medio para potenciar a las personas, mejorar la calidad y la organización del trabajo, aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores, fortalecer la capacidad competitiva de las empresas y promover la seguridad en el empleo, y la equidad y la inserción sociales. Por consiguiente, la educación y la formación son la piedra angular de un trabajo decente. La educación y la formación contribuyen a mejorar la empleabilidad de las personas en unos mercados de trabajo internos y externos que cambian rápidamente.

4. La formación y desarrollo de recursos humanos son fundamentales, pero no son suficientes por sí solos para conseguir un desarrollo económico y social sostenible o resolver globalmente el problema del empleo. Deberían ser coherentes y formar parte integrante de políticas y programas globales en el campo económico, social y del mercado de trabajo que promuevan el crecimiento económico y del empleo. Las políticas que promueven el aumento de la demanda agregada en la economía, como las medidas macroeconómicas y de otra naturaleza, han de combinarse con políticas, en la vertiente de la oferta, relativas por ejemplo a la ciencia y tecnología, la educación y formación y las políticas empresariales. Las políticas fiscales apropiadas y la seguridad social y la negociación colectiva efectivas son algunos de los medios para repartir estos beneficios económicos sobre una base justa y equitativa, y constituyen incentivos básicos para invertir en la formación. La ejecución de estas políticas integradas requiere contemplar una estructura financiera y social nueva para la economía mundial, y este tema debería ser objeto de investigaciones por parte de la OIT.

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. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, hay muchos trabajadores que carecen de los conocimientos básicos para leer, escribir y contar. Han de elaborarse estrategias nacionales e internacionales para erradicar el analfabetismo, con base en objetivos, modelos y evaluaciones cualitativas concretos.

6. La educación y la formación de alta calidad son instrumentos poderosos para mejorar las condiciones sociales y económicas generales y para prevenir y luchar contra la exclusión social y la discriminación, en especial en el empleo. Para ser eficaces, han de abarcar a todas las personas, incluidos los grupos desfavorecidos. Por consiguiente, han de adecuarse estrechamente a las necesidades de las mujeres y las personas con necesidades especiales, como los trabajadores rurales, las personas discapacitadas, los trabajadores de edad, los que se encuentran en situación de desempleo de larga duración, incluidos los trabajadores poco calificados, los jóvenes, los trabajadores migrantes y los trabajadores despedidos como consecuencia de programas de reforma económica o de una reestructuración industrial o de su empresa. Para atender las necesidades de estos grupos, en especial los jóvenes, debería ofrecerse y desarrollarse sistemáticamente el acceso a una combinación de enseñanza académica y formación en el lugar de trabajo y fuera de éste, porque permite conseguir resultados eficaces y aumenta las oportunidades de ingresar en el mercado de trabajo.

7. La formación puede ser uno de los instrumentos que, junto con otras medidas, permitirán resolver el problema del sector informal. El sector informal no es un sector en el sentido tradicional de una clasificación económica, sino una expresión que abarca las actividades económicas de personas que se encuentran en situaciones muy diversas y que, en su mayor parte, son actividades de supervivencia. 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.

8. La educación y la formación constituyen un derecho para todos. Los gobiernos, en colaboración con los copartícipes sociales, deberían velar por que este derecho sea de acceso universal. Corresponde a cada persona aprovechar las oportunidades que se le ofrecen. El acceso a una enseñanza primaria y secundaria gratuita, universal y de calidad debería garantizarse a todos los niños, los cuales no deberían verse privados de un acceso continuado a la educación vía el trabajo infantil. La educación no puede dissociarse de la formación. La enseñanza básica y secundaria es el cimiento sobre el que debería edificarse un sistema eficaz de educación y formación profesionales. Una educación básica y una formación inicial de buena calidad, y el acceso a la enseñanza de adultos o de segunda oportunidad, junto con una cultura del aprendizaje, desembocan en altos niveles de participación en una educación y formación continuas. Un personal docente e instructores calificados son fundamentales en el suministro de una educación de calidad para ayudar a los niños y a los adultos a alcanzar altos niveles en competencias académicas y profesionales. La contratación, remuneración, educación, formación, readaptación profesional y distribución de este personal, así como el suministro de facilidades adecuadas, son elementos fundamentales de todo sistema educativo eficaz.

Además de la educación y la formación, los servicios de orientación profesional y de colocación (servicios de desarrollo de la carrera) que abarcan la educación y el asesoramiento en materia de carrera, el asesoramiento para el empleo y la información sobre educación, formación y mercado de trabajo son medidas que desempeñan un papel esencial en el desarrollo de recursos humanos. El fomento de una cultura de desarrollo de la carrera en los sistemas de educación y formación y en los servicios del empleo constituye un medio para promover la educación continua. El desarrollo de esta cultura entre los jóvenes y los adultos reviste especial importancia para su empleabilidad y facilita su transición de la educación y la formación al trabajo o al perfeccionamiento profesional.

9. La empleabilidad se define en términos generales. Es uno de los resultados fundamentales de una educación y la formación de alta calidad y de la ejecución de varias otras políticas. Abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida. Las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, el conocimiento de idiomas, la comunicación y la capacidad para aprender a aprender, así como competencias para protegerse a sí mismos y proteger a sus compañeros contra los riesgos y las enfermedades profesionales. La combinación de estas calificaciones les permite adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo. La empleabilidad abarca también las calificaciones múltiples que son esenciales para conseguir y conservar un trabajo decente. El espíritu de empresa puede contribuir a crear oportunidades de empleo y, por ende, a mejorar la empleabilidad. Sin embargo, la empleabilidad no es solamente una función de la formación y requiere una serie de otros instrumentos conducentes a la creación de más empleos y de mejor calidad, así como a un empleo sostenible. La empleabilidad de los trabajadores sólo es sostenible en un entorno económico que promueva el crecimiento del empleo y recompense las inversiones individuales y colectivas en la formación y desarrollo de recursos humanos.

10. Hay un consenso tripartito internacional sobre la garantía de un acceso universal a la educación básica para todos, la formación inicial y la formación continua, así como respecto del aumento y la optimización de la inversión global en esta esfera. La discriminación, que restringe el acceso a la formación, debería combatirse a la vez por medio de disposiciones reglamentarias contra la discriminación y de una acción común de los interlocutores sociales. Estos principios se plasman ya en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración en 1977. También la Carta de Colonia del Grupo de los ocho países más industrializados (G-8), adoptada en 1999<sup>2</sup>, pide que todas las partes interesadas renueven su compromiso con la educación permanente: «... alienta a los gobiernos a realizar las inversiones necesarias para modernizar la educación y formación a todos los niveles, al sector privado a invertir en la formación de sus empleados presentes y futuros, y a los individuos a asumir su propio desarrollo personal y su progreso en la carrera». Sin embargo, los programas de ajuste estructural, las políticas fiscales restrictivas, los bajos salarios, las obligaciones que impone el reembolso de la deuda, la disminución de las contribuciones por concepto de programas de desarrollo, la presión que impone a las empresas la necesidad de mantener precios competitivos y la falta de recursos de amplios grupos de la población incitan en algunos casos a los gobiernos, las empresas y las personas a invertir en grado insuficiente en la educación y la formación. Además, las incertidumbres del mercado, la sustracción de trabajadores calificados entre las empresas, el aumento de formas más precarias de trabajo y, como consecuencia de ello, una rotación muy elevada de personal pueden disminuir los incentivos para las empresas de invertir en la formación. Esta situación se comprueba, en especial, en los países menos desarrollados, que se encuentran en África en su mayor parte, en razón de su terrible situación socioeconómica. Se ha de desarrollar más aún, sobre una base continua, una cultura de mejora de las calificaciones individuales y colectivas para aumentar la productividad y la empleabilidad en un entorno que cambia rápidamente.

11. El costo de la educación y la formación debería considerarse como una inversión. El aumento de las inversiones en la formación puede ser un objetivo compartido por el sector público y privado. El Gobierno siempre ha de asumir la primera responsabilidad de invertir en la educación básica y la formación inicial, y también debería invertir en otros tipos de formación. El Gobierno también ha de compartir la primera responsabilidad respecto de las inversiones en beneficio de grupos determinados cuando la lucha contra la exclusión social o la

---

<sup>2</sup> Reproducida en el anexo II.

discriminación es un objetivo importante. En lo que atañe a la responsabilidad de las personas, el Gobierno también ha de compartir responsabilidades para que el acceso a la formación no se deniegue por razones económicas o en detrimento de los intereses superiores de la sociedad. El Gobierno como empleador también ha de asumir la responsabilidad de invertir en la formación. En lo que se refiere al sector privado, deberían reconocerse y, cuando proceda, fomentarse las responsabilidades de las empresas y las personas. Estas responsabilidades son particularmente pertinentes respecto de inversiones centradas en el lugar de trabajo y la formación continua, porque pueden mejorar la empleabilidad de los trabajadores y la capacidad competitiva de las empresas. La organización y el cumplimiento de las responsabilidades del sector privado en esta esfera pueden lograrse mejor por medio de asociaciones entre el Gobierno y las empresas, entre el Gobierno y los interlocutores sociales o entre los mismos interlocutores sociales. Dentro de este enfoque asociativo, es especialmente conveniente efectuar más inversiones para las PYME.

12. No existe ningún modelo universal de inversiones en formación. Los gobiernos deberían crear un entorno económico general e incentivos conducentes a incitar a las personas y las empresas a invertir individual o conjuntamente en la educación y la formación. Las inversiones y la responsabilidad de las mismas deberían determinarse en general en función de los objetivos de la formación, por ejemplo: objetivos individuales, de las empresas o para la sociedad. Los países pueden recurrir a diferentes medios y métodos para promover las inversiones en la formación y aumentar los recursos para esta actividad. Las empresas han de desempeñar un papel esencial en las inversiones para la formación. Se precisa la utilización combinada de varios mecanismos para mejorar la inversión en la formación y el acceso a la misma. Estos pueden comprender sistemas de imposición sobre las empresas junto con subsidios públicos, la constitución de fondos para la formación y diversos incentivos para la formación y la educación, por ejemplo, desgravaciones fiscales, créditos para la formación, premios por este concepto, cuentas individuales para la formación, derechos colectivos e individuales en materia de formación, licencias sabáticas y acuerdos colectivos sobre formación y fomento de las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de inversiones en la formación. El método elegido debería tener en cuenta las necesidades especiales de las PYME. Cuando se elija el método contributivo para la financiación de la formación, la distribución de los créditos debería administrarse sobre una base tripartita o, cuando así la determinen los interlocutores sociales, sobre una base bipartita. Las decisiones sobre las políticas de educación y de formación de los gobiernos deberían basarse en un auténtico diálogo tripartito y ofrecer a los interlocutores tripartitos la libertad de desarrollar los mejores medios y métodos para aumentar sus inversiones en la formación. Se precisan medidas como la organización de guarderías para facilitar el acceso a la formación.

Un método para incitar a los países y a las empresas a aumentar los esfuerzos que vienen desplegando para invertir en formación y establecer una base mensurable y comparativa para todos consiste en elaborar modelos de referencia. La OIT debería constituir una base de datos sobre los gastos actuales en formación profesional y continua, y proponer una serie de modelos en materia de inversiones en formación que podrían ser diferentes en función de las distintas regiones del mundo, del tamaño de las empresas o del sector industrial y constituir una pauta y un punto de referencia para los países, sectores y empresas.

13. Las estructuras jerárquicas más horizontales y la delegación de la toma de decisiones, las iniciativas y las responsabilidades de control también aumentan las necesidades de calificaciones y de una formación de más alto nivel y conducen a mayores responsabilidades de los trabajadores. Las tecnologías de la información y la comunicación aceleran estas tendencias de las prácticas de gestión y modifican el mundo del trabajo en general.

Las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen un potencial enorme para mejorar el acceso de las personas a una educación y formación de calidad, incluso en el lugar de trabajo. Sin embargo, existe el peligro de que estas tecnologías creen una «fractura informática» y agraven las desigualdades en la educación y en la formación entre zonas urbanas y zonas rurales, entre ricos y pobres, entre las personas que han aprendido a leer, escribir y contar y las que no han tenido esta oportunidad, y entre países desarrollados y en desarrollo. Los países

deberían aumentar sus inversiones en la infraestructura necesaria para la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y de los soportes físicos y lógicos en la educación y la formación, así como para la capacitación de docentes e instructores. Estas inversiones deberían ser asumidas por los sectores público y privado, y utilizar redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional. Los gobiernos también pueden ofrecer incentivos al sector privado y a las personas para promover los conocimientos informáticos y desarrollar nuevas competencias en el campo de la comunicación. Tienen que difundirse nuevos modos y métodos de formación y educación en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Pueden utilizarse métodos de enseñanza a distancia para impartir la formación de manera que ésta sea asequible cuando y donde se necesite o para reducir su costo. La enseñanza a distancia no debería sustituir todos los demás métodos de educación pero puede constituir un componente valioso dentro del conjunto de los instrumentos de enseñanza disponibles. La enseñanza a distancia debería en la medida de lo posible combinarse con métodos tradicionales de formación para evitar que el educando se sienta aislado. El marco social de la formación ha de adaptarse a estas nuevas formas de capacitación.

14. Las muchas fuerzas dinámicas mencionadas en el párrafo 2 surten efectos importantes en la organización y los métodos de trabajo de las empresas. También se crean nuevos sectores, muchos de ellos en relación con la utilización de los productos y servicios de las tecnologías de la información y de la comunicación, incluido Internet. Todo ello aumenta la demanda de nuevas calificaciones y competencias, incluidas calificaciones individuales y competencias en dichas tecnologías. La educación y la formación han de responder a estos nuevos requisitos, tanto los que se refieren a las tecnologías de la información y de la comunicación como los relativos a los cambios en la organización del trabajo.

15. Las redes electrónicas ofrecen oportunidades para que los educandos se ayuden mutuamente de una manera más activa y sean más dinámicos en el proceso de formación y de educación, así como para la utilización de métodos de enseñanza formales y no convencionales. Con objeto de aplicar las tecnologías de la información y la comunicación en la formación, los instructores han de dominar estas tecnologías y recibir una formación sistemática al efecto. Los métodos de enseñanza han de actualizarse para integrar la enseñanza de los nuevos avances en dichas tecnologías, y deberían idearse nuevas formas de organización de los establecimientos docentes para aprovecharlos plenamente; además, las personas han de familiarizarse con métodos de enseñanza por cuenta propia. Las nuevas actividades de formación exigen que los instructores y las personas adquieran calificaciones de esta naturaleza. Las empresas podrían ofrecer programas de suministro de material informático o de apoyo para que los trabajadores utilicen las tecnologías de la información y la comunicación en su hogar o en general, así como para los establecimientos docentes y otros proveedores de formación, con el fin de promover la difusión de los conocimientos sobre dichas tecnologías y el acceso a las mismas. Los incentivos apropiados del Estado podrían contribuir a esta actividad.

16. Para muchos países en desarrollo, los retos son mucho más elementales. Las sociedades afligidas por niveles cada vez más altos de analfabetismo de adultos y azotadas por una grave crisis de la deuda no tienen la posibilidad de concebir, financiar o ejecutar las políticas modernas de educación y formación que son un requisito previo para el desarrollo y el crecimiento económicos. En la era de la sociedad del conocimiento, 884 millones de adultos son analfabetos e incapaces de utilizar eficazmente ni siquiera los instrumentos intelectuales de la «antigua economía». La UNESCO estima que en los países menos desarrollados, si bien en 1985 había 144 millones de adultos analfabetos, esa cifra aumentará hasta 188 millones en 2005 (es decir, que el número de adultos analfabetos aumentará en un 30 por ciento en los países menos desarrollados). Además, los programas de ajuste estructural han contribuido en casos específicos a reducir el gasto público en la educación, debilitando más aún la capacidad de crecimiento y desarrollo económicos a largo plazo.

La mayor parte del mundo en desarrollo no tiene acceso a la infraestructura física por la cual se difunden muchos de los conocimientos nuevos. La falta de electricidad y de teléfonos, y el costo de los computadores y del acceso a Internet son factores que contribuyen a privar a

los ciudadanos, las empresas y los trabajadores de los países en desarrollo de los beneficios de la revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación y crean las condiciones propicias para que aumente la «fractura informática» entre los países. Los países en desarrollo deberían desplegar mayores esfuerzos para invertir en dichas tecnologías y desarrollar medios de enseñanza apropiados para las mismas en lugar de limitarse a añadir el uso de los computadores a los métodos de enseñanza existentes.

Como parte de su actividad encaminada a crear condiciones propicias para la capacitación profesional en las economías menos desarrolladas, la comunidad internacional debería comprometerse a una reducción audaz y sustancial de la carga de la deuda o, cuando proceda, a una cancelación de la misma, contribuir a movilizar recursos con el fin de elaborar programas que promuevan la alfabetización y la preparación para el cálculo numérico, así como el desarrollo de la infraestructura de la comunicación y de la información, y prestar asistencia para la formación en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Este es un reto directo para la OIT y los organismos internacionales para el desarrollo.

Las empresas multinacionales deberían ser incitadas a concertar acuerdos equitativos de transferencia de la tecnología para desarrollar calificaciones de alto nivel en los países en desarrollo y contribuir a crear la infraestructura necesaria para la nueva economía del conocimiento. Cabe recordar las contribuciones al desarrollo que las empresas multinacionales pueden aportar en materia de formación con arreglo a lo previsto en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.

Estas medidas, en su conjunto, contribuyen al desarrollo de las economías y las sociedades de las partes más pobres del mundo. Ofrecen un instrumento con el cual los países en desarrollo pueden progresar en la escala de valor de su producción mediante la elaboración de productos y la prestación de servicios que tengan un valor económico añadido importante y permitan obtener beneficios económicos consecuentes en la economía mundial. La educación y la formación son uno de los conjuntos de medidas que han de permitir la transición del subdesarrollo a una sociedad de la información.

En la edificación de una base de desarrollo de la educación y la formación en los países en desarrollo, la nueva tecnología puede ofrecer nuevas oportunidades y la posibilidad de realizar ahorros en comparación con métodos más tradicionales. Este es un reto mayor para los países en desarrollo en lo que atañe a las inversiones en las tecnologías de la información y de la comunicación y en la elaboración de políticas apropiadas.

Se precisa una colaboración más estrecha entre la OIT, la UNESCO y otras organizaciones internacionales, organizaciones regionales como la UE y MERCOSUR, y países donantes que atribuyen una alta prioridad a la formación y desarrollo de recursos humanos. La OIT también debería colaborar estrechamente con instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo con el fin de que los programas de ajuste estructural no menoscaben las inversiones en la educación y la formación. También deberían desplegarse mayores esfuerzos en el plano nacional e internacional para erradicar el analfabetismo en el mundo. Todas estas medidas y apoyo sólo pueden producir los efectos esperados si los países en desarrollo se esfuerzan por establecer políticas y programas para desarrollar sus economías y su potencial humano.

17. El desarrollo de un marco nacional de calificaciones sirve a los intereses de las empresas y de los trabajadores porque facilita la educación permanente, ayuda a las empresas y a las agencias de empleo a armonizar la demanda con la oferta y orienta a las personas en la elección de una formación y una carrera. Este marco debería comprender varios componentes, a saber: normas de competencia apropiadas, profesionales, transferibles, de carácter amplio y vinculadas a la industria, adoptadas por los interlocutores sociales y que reflejen las calificaciones que precisan la economía y las instituciones públicas, así como las calificaciones de orden académico y profesional, y un sistema fiable, justo y transparente de evaluación de las calificaciones y competencias adquiridas, independientemente de cómo y dónde se han adquirido, por ejemplo dentro del marco de la educación y la formación formales e informales, la experiencia profesional y la formación en el empleo.

Se ha de reconocer el derecho de cada trabajador a la evaluación, reconocimiento y certificación de la experiencia y competencias adquiridas en el trabajo, la sociedad o por medio de

una capacitación formal e informal. Deberían ofrecerse a las personas programas que les permitan compensar sus lagunas en materia de calificaciones mediante un mejor acceso a la formación y la educación como parte del reconocimiento de programas de formación previa. La evaluación debería determinar las lagunas en la formación, ser transparente y señalar pautas al educando y al proveedor de la formación. El marco debería comprender también un sistema fiable de certificación de calificaciones transferibles y reconocidas en los diversos sectores, industrias, empresas y establecimientos de enseñanza, ya sean públicos o privados.

Los métodos de evaluación deberían ser justos, vinculados a normas y libres de discriminación. Se debería prevenir activamente toda posibilidad de discriminación encubierta. Por ejemplo, el auge del sector de los servicios, en el que la proporción de mujeres es más alta en general, suele requerir mayores calificaciones en la esfera de la comunicación y de la solución de problemas que no siempre reciben un reconocimiento explícito. De la misma manera, la evaluación de las calificaciones y técnicas adquiridas en un idioma distinto del materno suele distorsionar los resultados. Con frecuencia, la nueva organización del trabajo conduce a menudo a cambios en las calificaciones que necesita la empresa. Por ejemplo, las estructuras gerenciales más horizontales se basan en la transferencia de ciertas responsabilidades de la dirección a la fuerza de trabajo. Ello conlleva un reconocimiento explícito de las nuevas competencias de los trabajadores, que debería tenerse en cuenta en los sistemas de remuneración.

El sistema de calificaciones profesionales debería ser tripartito; los trabajadores y toda persona con deseo de aprender deberían tener acceso al mismo; tendría que abarcar a los proveedores públicos y privados de formación y actualizarse sobre una base continuada. Debería ofrecer puntos múltiples de entrada y salida en el sistema de educación y de formación durante la vida profesional del trabajador. La OIT tendría que constituir una base de datos sobre las mejores prácticas en la elaboración de un marco nacional de calificaciones, realizar un estudio general sobre la comparabilidad de los diferentes marcos nacionales de calificaciones con base en esa base de datos, y llevar a cabo investigaciones en el campo del reconocimiento de la formación previa.

18. Los sindicatos y las asociaciones de empleadores también deberían contribuir a la formación haciéndose cargo de sus propias instituciones de formación y ofreciendo servicios de educación a sus miembros. Particularmente en los ámbitos del sector y de la empresa, la negociación colectiva puede ofrecer buenas condiciones para organizar e impartir la formación. Esta negociación colectiva podría comprender cuestiones como:

- las calificaciones que precisan la empresa y la economía;
- la formación que precisan los trabajadores;
- la evaluación de las calificaciones básicas y otras adquiridas en el lugar de trabajo o en el desempeño de actividades asociativas o individuales;
- el establecimiento de pautas de carrera para los trabajadores;
- el establecimiento de planes de desarrollo y de formación personal para los trabajadores;
- la estructura necesaria para conseguir beneficios óptimos de la formación;
- los regímenes de reconocimiento y gratificación, incluida una estructura de remuneraciones.

19. Los interlocutores sociales deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación, compartir responsabilidades en la formulación de políticas de formación y educación, y concertar asociaciones entre ellos o con los gobiernos para invertir en la formación, planificarla y llevarla a cabo. En la formación, las redes de cooperación también comprenden a las autoridades regionales y locales, diversos ministerios, organismos sectoriales y profesionales, instituciones y proveedores de formación, organizaciones no gubernamentales, etc. El gobierno debería establecer un marco para el establecimiento de asociaciones y de un diálogo social efectivo en el campo de la formación y el empleo. Este marco debería conducir a una política nacional coordinada de educación y formación y a estrategias a largo plazo formuladas en consulta con los interlocutores sociales e integradas con políticas económicas y de empleo. También debería comprender disposiciones tripartitas sobre la formación en el ámbito nacional

y sectorial, y ofrecer un sistema transparente y global de información sobre la formación y el mercado de trabajo. Las empresas son las primeras responsables de la capacitación de sus empleados y aprendices, pero también comparten responsabilidades respecto de la formación profesional inicial de los jóvenes para atender sus necesidades futuras.

20. El ámbito y eficacia del diálogo social y de las asociaciones en el campo de la formación se ven actualmente limitados por la capacidad y los recursos de los actores respectivos. Varían en función de los países, sectores y empresas grandes y pequeñas. La reciente integración económica regional agrega también una nueva dimensión al diálogo social sobre la formación y la necesidad de crear capacidades. La necesidad de mejorar dichas capacidades mediante la cooperación técnica, subsidios públicos para las organizaciones sindicales y de empleadores y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los países es apremiante. La adquisición de conocimientos en el campo de las relaciones de trabajo, la educación sindical, la administración de empresas, la contribución social del trabajo y la organización de los interlocutores sociales también deberían formar parte integrante del desarrollo de capacidades y ser un componente de la formación inicial y profesional. En su calidad de organización tripartita, la OIT debería liderar la cooperación internacional en la creación de capacidades en pos del establecimiento de un diálogo social y de asociaciones en el campo de la formación. Tendrían que desplegarse esfuerzos adicionales en beneficio de los países en desarrollo.

21. Las instrucciones para la revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150), deberían basarse en las presentes conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.ª reunión, en 2000, las conclusiones de la Carta de Colonia, de 1999, y las declaraciones sobre el particular formuladas conjuntamente por las organizaciones internacionales de empleadores y de sindicatos, y abarcar lo siguiente:

- 1) atender las necesidades de formación y educación en el mundo moderno del trabajo, tanto en los países en desarrollo como desarrollados, y promover la equidad social en la economía mundial;
- 2) fomentar el concepto de trabajo decente por medio de una definición del cometido de la educación y la formación;
- 3) promover la educación permanente y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores del mundo, y responder a los retos económicos;
- 4) reconocer las diversas responsabilidades en materia de inversiones en la educación y la formación, y en la financiación de las mismas;
- 5) promover marcos de calificaciones nacionales, regionales e internacionales que comprendan disposiciones relativas a la formación previa;
- 6) mejorar las oportunidades de acceso a la educación y la formación y de equidad para todos los trabajadores;
- 7) fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para establecer asociaciones en el campo de la educación y la formación;
- 8) atender la necesidad de aumentar la asistencia técnica y financiera para los países y las sociedades más desfavorecidos.

La Recomendación núm. 150 debería revisarse para que refleje el nuevo enfoque de la formación. Aunque algunas disposiciones de la Recomendación sigan siendo válidas, otras han dejado de ser pertinentes. Se precisa un instrumento nuevo y más dinámico que los Estados y los interlocutores sociales puedan aplicar y utilizar más fácilmente en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo de los recursos humanos, y que se integre en otras políticas económicas y sociales, en especial las políticas de empleo. Una nueva recomendación debería complementarse con un repertorio de recomendaciones prácticas y una base de datos que la Oficina pueda actualizar de manera continua como parte de sus labores habituales.

## ANEXO II

### Carta de Colonia

#### **Educación permanente: objetivos y aspiraciones<sup>1</sup>**

*(Adoptada por el Grupo de las ocho naciones más industrializadas (G-8), el 18 de junio de 1999)*

Todos los países se enfrentan al reto de cómo convertirse en una sociedad del aprendizaje y asegurarse de que sus ciudadanos cuenten con los conocimientos, las competencias y las calificaciones que necesitarán en el próximo siglo. Las economías y las sociedades reposan cada vez más en el conocimiento. La educación y las competencias son indispensables para obtener éxito económico, responsabilidad cívica y cohesión social.

El próximo siglo estará definido por la flexibilidad y el cambio; la movilidad será necesaria más que nunca. Hoy en día, un pasaporte y un billete permiten viajar a cualquier lugar del mundo. En el futuro, el pasaporte a la movilidad será la educación y el aprendizaje permanente. Este pasaporte a la movilidad debe ofrecerse a todos.

#### **Parte 1. Principios de base**

Para alcanzar nuestros objetivos económicos y sociales habrá que conseguir un compromiso renovado de invertir en educación permanente por parte:

- de los gobiernos, que deberán invertir para reforzar la educación y la formación a todos los niveles;
- del sector privado, que deberá formar a los empleados actuales y futuros, y
- de las personas, quienes deberán desarrollar sus propias capacidades y carreras.

Jamás ha sido tan rentable ni tan apremiante invertir en el ser humano. Es la clave del empleo, del crecimiento económico y de la reducción de las desigualdades sociales y regionales. A medida que nos acercamos al próximo siglo, el acceso al conocimiento será uno de los determinantes más importantes de los ingresos y de la calidad de vida. La globalización significa que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo pueden ganar con el aumento del nivel de las normas en materia de competencias y conocimientos en todo el mundo.

El compromiso de invertir más en el ser humano debe reposar en tres principios:

- en primer lugar, que todo el mundo tenga acceso a la educación y la formación, no sólo los dotados intelectualmente o los privilegiados económicamente, y que la educación básica sea gratuita. Debería concederse atención especial a las necesidades de los desfavorecidos y a la importancia de luchar contra el analfabetismo;
- en segundo lugar, que se aliente y ofrezca a todo el mundo la posibilidad de continuar aprendiendo permanentemente y no solamente durante los años de escolaridad obligatoria, y
- en tercer lugar, que se ayude a los países en desarrollo a establecer sistemas de educación completos, modernos y eficaces.

---

<sup>1</sup> [www.g8.gc.ca/1999/KolnCharter-e.htm](http://www.g8.gc.ca/1999/KolnCharter-e.htm), 19 de octubre de 2001.

## **Parte 2. Elementos esenciales**

Los elementos esenciales de toda estrategia de educación y formación permanentes son:

- una educación de gran calidad durante los primeros años;
- una educación primaria que permita a todos los niños obtener competencias sólidas en lectura, escritura, aritmética, así como en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y desarrollar capacidades básicas para la vida en sociedad;
- una educación secundaria que desarrolle las aptitudes y capacidades de todos los estudiantes, no sólo de los destinados a realizar estudios superiores o carreras profesionales, proporcionada por establecimientos escolares sensibles a las necesidades del mercado de trabajo;
- una formación profesional que imparta las competencias a tono con las necesidades del mercado laboral y la tecnología más actualizada, y que abra el camino a calificaciones superiores;
- una educación superior que ofrezca oportunidades a todos los que sean capaces de sacar provecho de este nivel de estudios, con un apoyo financiero necesario para garantizar el acceso de todos los que puedan beneficiarse del mismo;
- un sistema de adquisición de competencias para adultos que goce del apoyo apropiado por parte del sector público o de los empleadores, tenga en cuenta las necesidades de la familia y ofrezca la posibilidad de reciclarse durante toda la vida. Este sistema debería incluir programas de formación en el trabajo de gran calidad y ofrecer a los interesados las capacidades necesarias para el aprendizaje autónomo.

En todas las etapas del aprendizaje, debería hacerse hincapié en la importancia que tienen la creatividad, el espíritu de empresa y la educación para la ciudadanía democrática, incluido el respeto por los derechos políticos, civiles y humanos de todos, el valor de la tolerancia y el pluralismo, así como la comprensión y el respeto por la diversidad de las diferentes comunidades, opiniones y tradiciones.

## **Parte 3. Componentes básicos**

Los sistemas educativos tienen características nacionales fuertes y desempeñan una función muy importante a la hora de promover la diversidad cultural. No obstante, existen otros aspectos importantes en los que los países comparten prioridades y enfoques comunes o para los que han determinado estrategias particularmente efectivas de modernización de sus sistemas de educación y formación con miras a aumentar las normas en todos los niveles. Los componentes siguientes desempeñan una función clave:

- los docentes son la fuente más vital a la hora de promover la modernización y un nivel más alto de normas; su contratación, formación y destino, así como unos incentivos apropiados, revisten una importancia crítica para el éxito de cualquier sistema educativo;
- la función de apoyo mutuo en la financiación pública y privada y la necesidad de aumentar el nivel global de la inversión en la educación y la formación;
- las redes de TIC modernas y eficaces que apoyan los métodos tradicionales de enseñanza y aprendizaje y aumentan el número y la variedad de fuentes de educación y formación, por ejemplo, gracias a la enseñanza a distancia;
- el continuo desarrollo y mejora de las pruebas reconocidas internacionalmente como puntos de referencia de los resultados obtenidos por los estudiantes;
- el reconocimiento de los títulos profesionales y la experiencia en el trabajo;
- el fomento del estudio de lenguas extranjeras para mejorar la comprensión de culturas diferentes y aumentar la movilidad en el contexto de la globalización;
- la creciente atención al establecimiento de objetivos precisos en términos de normas más elevadas y de mejores resultados;

- la necesidad de desarrollar una cultura empresarial en el sector de la educación, especialmente en relación con el desarrollo de vínculos muy estrechos de investigación y desarrollo entre las universidades y las empresas.

## ANEXO III

### **Educación y formación: declaración conjunta del BIAC y la TUAC<sup>1</sup>**

*(enero de 1991)*

#### **Introducción**

Los dos lados de la industria (empleadores y trabajadores) se reúnen y colaboran en numerosas circunstancias de la vida cotidiana del trabajo para: mejorar la producción, solucionar conflictos, concluir acuerdos, planificar, etc. Las organizaciones de los interlocutores sociales también colaboran a menudo, aunque las prácticas nacionales varíen de forma considerable.

A nivel internacional, los comités consultivos económicos e industriales y las organizaciones sindicales, respectivamente, participan en las deliberaciones de la OCDE. Estos comités — el BIAC y la TUAC — realizaron en 1986 una declaración conjunta que fue presentada ante el consejo ministerial de la OCDE sobre la manera en que concebían la interdependencia existente entre el crecimiento económico y el desarrollo, por una parte, y el pleno empleo y la dignidad social, por otra<sup>2</sup>. En 1988, el BIAC y la TUAC presentaron una declaración conjunta ante la Conferencia Intergubernamental sobre Educación y Economía de la OCDE<sup>3</sup>.

Actualmente se acepta de forma generalizada la idea de que la inversión en materia de educación y formación en «recursos humanos» constituye un elemento clave del éxito económico. No obstante, nuestra experiencia en el mundo del trabajo nos ha convencido de que los resultados de los sistemas de educación y formación, el volumen y campo de aplicación de la inversión en competencias y calidad de la fuerza laboral adulta, los niveles de competencia funcional alcanzados y mantenidos — y, por lo tanto, las condiciones previas a un crecimiento económico sostenido durante el decenio crítico de 1990 — dejan mucho que desear.

El BIAC<sup>4</sup> y la TUAC tienen un interés común en presentar a los gobiernos de la OCDE una nueva declaración conjunta, centrada esta vez en la importancia vital de la educación y la formación. Resulta esencial que se adopte un enfoque dirigido a la «calidad total» de la formación profesional y la educación. No podemos ser complacientes por más tiempo con los sistemas que producen gran número de abandonos. Del 80 al 85 por ciento de los trabajadores del año 2000 ya forma parte de la población activa, y debemos lograr el desarrollo continuo de las calificaciones y las competencias de todos los adultos a lo largo de su vida.

#### **Retos a que se enfrentan los países de la OCDE**

Los Estados miembros de la OCDE, a medida que avanzan hacia el nuevo milenio y entran en él, deben reforzar sus economías de cara a los siguientes retos:

La evolución demográfica que renovaba la fuerza laboral adulta a un ritmo anual de un 2,5 por ciento aproximadamente se reducirá durante el decenio de 1990 hasta alcanzar un nivel inquietante del 1,5 al 1,9 por ciento anualmente en casi todos los países de la OCDE.

---

<sup>1</sup> Comité Consultivo Económico e Industrial y Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE.

<sup>2</sup> Pleno empleo y crecimiento considerado como el objetivo social y económico («Full Employment and Growth as the Social and Economic Goal») – BIAC y TUAC, París, 1986.

<sup>3</sup> Educación y economía en una sociedad cambiante («Education and the Economy in a Changing Society»), OCDE, París, 1989.

<sup>4</sup> El Consejo de Estados Unidos para el Comercio Internacional (USCIB) se desvincula de esta declaración.

A pesar de la disminución general del desempleo en la OCDE desde 1988, la persistencia de un nivel inaceptablemente alto de desempleo en muchas regiones y entre muchos grupos puede ser un factor de exclusión.

El cambio estructural y el desarrollo tecnológico tienen una repercusión creciente en los productos, así como en la producción y la forma en que se organiza, comercializa y distribuye. (Además, en la actualidad se están creando más empleos en los servicios y la información que en la producción.) Estos cambios sitúan a nuestras sociedades frente a diversos retos importantes. Debemos preparar a nuestros jóvenes a una comprensión y percepción más profundas de las nuevas tecnologías que están emergiendo, y motivarles a que dominen estos instrumentos en todos los aspectos de nuestra vida de forma que el cambio tecnológico contribuya al máximo al desarrollo económico y no limite el progreso social. Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de los retos medioambientales asociados a este proceso. Debemos desarrollar nuevas competencias en la fuerza laboral adulta a una escala masiva sin precedentes. Las empresas deben responder a los cambios con flexibilidad. Nosotros, por nuestra parte, debemos aumentar el desarrollo continuo y la reforma de nuestra producción industrial y de su organización del trabajo. Este reto, llevado a buen puerto, debería ser beneficioso tanto desde el punto de vista económico como social.

El aumento de la competencia en el mercado mundial, ya observado a raíz del crecimiento rápido del comercio mundial, que ha acelerado el progreso tecnológico haciéndolo cada vez más accesible a todos y modificando los parámetros políticos y económicos, continuará aumentando con toda probabilidad durante el decenio de 1990. Otro tipo de reto en materia de competitividad es el que resulta de las enormes necesidades que tienen las nuevas economías de mercado y democracias en Europa Oriental de recibir asistencia durante el difícil e inestable período de transición que es muy probable que se prolongue durante todo el decenio de 1990.

### **La respuesta que se impone**

Para permitir a los recursos humanos de los países de la OCDE hacer frente a estos retos se requiere una acción a tres niveles:

a) *Inversión en educación y formación.* Los países y las empresas que obtengan los mejores resultados en este clima de competencia internacional serán aquellos que habrán abordado la cuestión de la educación y la formación de las generaciones jóvenes, así como el desarrollo de las competencias de los adultos que ya forman parte de la fuerza laboral, como una inversión y no como un costo. No obstante, hay que precisar que si bien la inversión en educación y formación es una condición necesaria para el éxito, no es la panacea que pueda corregir otros fallos en materia de política económica o social. Además, la educación básica debe proporcionar a los jóvenes las competencias y la comprensión necesarias para su desarrollo individual, su integración y responsabilidad social, así como su empleabilidad por parte de los empleadores. Como condición fundamental para lograrlo, hay que dar a los jóvenes los medios de adaptarse de manera satisfactoria a los cambios rápidos del mercado de trabajo y de la sociedad. La reforma continua de los programas y la igualdad de oportunidades para ambos sexos son elementos esenciales. El sistema educativo puede ser un cimiento para la cohesión social en los países de la OCDE, cohesión que en sí misma es un factor clave para el desarrollo económico.

Las empresas dependen enormemente de los resultados del sistema educativo. Es el caso sobre todo de las empresas más pequeñas que tienen relativamente menos posibilidades de formar y readaptar ellas mismas a su personal y que de forma general no pueden permitirse invertir tanto en mejorar el nivel de competencia de sus trabajadores. Este último hecho se debe principalmente a la diferencia de tiempo necesaria para percibir la rentabilidad de tal inversión. Con objeto de lograr que estas empresas más pequeñas sean más competitivas y aumenten las posibilidades ofrecidas a su personal, hay que buscar y examinar programas de incentivar y otros sistemas de apoyo «exteriores» atractivos para ambas partes.

b) *Actuación de los sistemas públicos de educación y formación de los jóvenes.* Se han obtenido diversos progresos en los últimos diez años. No obstante, para los interlocutores

sociales es inaceptable que no se consiga alcanzar un mejor nivel de educación posible. La mayoría de los sistemas consiguen alcanzar, en el mejor de los casos, menos del 80 por ciento del nivel deseado de cada cohorte (a excepción del Japón). Aunque la medición de los niveles pueda inducir a error, esta situación priva a importantes grupos de jóvenes y a la economía de las condiciones previas necesarias a una participación activa de todos en el desarrollo de nuestras sociedades. Nuestra estrategia común exige una educación de base de «calidad total» para todos los jóvenes, de la que deben hacerse cargo nuestros gobiernos y cuyos sistemas escolares respectivos deben rendir cuentas. Los gobiernos deben proporcionar las fuentes de financiación necesarias (cuando se despliegan con eficacia) que permitan una educación de «calidad total». La OCDE desempeña una función importante a la hora de contribuir a desarrollar la buena práctica en este ámbito.

- c) *Necesidad de educación y readaptación profesional de la fuerza laboral adulta.* Más del 80 por ciento de la fuerza laboral del año 2000 ya está trabajando, y esta población adulta formará pues una parte creciente de la fuerza laboral disponible en el curso del próximo siglo. En muchos países de la OCDE, una parte importante de esta población dejó la escuela con sólo el mínimo de calificaciones escolares y la gran mayoría no recibe sistemáticamente educación o la readaptación profesional para adultos. A estas lagunas hay que añadir otros problemas a los que nos enfrentamos. Esta situación no se puede tolerar por más tiempo y hay que corregirla durante el decenio de 1990. La educación y la readaptación profesional continuas deben ser accesibles a los trabajadores adultos, y de forma atractiva. Los gobiernos de la OCDE tienen la responsabilidad inicial de dar la vuelta a esta situación, y los empleadores y los sindicatos se comprometen a aportar su apoyo a la realización de este objetivo.

### Mejora de la educación básica

Ante los cambios de carácter organizativo y estructural, la naturaleza del trabajo está cambiando a un ritmo acelerado. La producción en masa y los sistemas de producción basados en el taylorismo están dejando paso en algunas industrias a nuevas formas de organización del trabajo. Si las nuevas tecnologías se explotan a fondo, tanto en el plano económico como en el social, este proceso de cambio de la organización del trabajo se extenderá y ampliará. Al mismo tiempo, los cambios estructurales situarán a los trabajadores frente a cambios fundamentales a lo largo de su vida profesional. Esta evolución en el mundo del trabajo introduce modificaciones en los requisitos que se exigen a nuestros sistemas educativos. La necesidad creciente de poder tratar la información, tener nociones de cálculo aritmético, trabajar en grupo, poder comunicarse, saber leer, y disponer de otras calificaciones necesarias para las relaciones entre las personas y orientadas a la demanda, todo ello implica que los sistemas y programas educativos reflejen la necesidad de los jóvenes de aprender, y no sólo de absorber conocimientos, y de poder adaptarse a los cambios futuros y beneficiarse de los mismos. El sistema de educación básica debe proporcionar cada vez más la capacidad para participar y volver a participar en este mismo proceso educativo. Ello ejercerá mayor presión en los sistemas escolares para que se adapten y se les considere cada vez más a la vanguardia del cambio. Los indicadores de resultados inadecuados, como el aumento del analfabetismo funcional y la persistencia de altos índices de abandono, muestran que en muchos países de la OCDE la situación es muy grave. Se impone una utilización mejor de los recursos y, en algunos casos, de recursos públicos suplementarios, pero al mismo tiempo, se necesita una cooperación activa entre los establecimientos escolares, el mundo del trabajo y las autoridades públicas, tanto para asegurar que se produzca la adaptación de los sistemas como que se realice un mejor uso de la capacidad y del interés de las empresas para ayudar a los establecimientos escolares a crear motivación y generar posibilidades de estudios. Los establecimientos escolares no son fábricas y los entornos del aprendizaje no deben imponerse, sino edificarse progresivamente. Si la educación prepara el acceso al empleo, la escuela también debe garantizar que la educación permita la superación personal y la responsabilidad social.

Las sociedades y economías futuras no podrán cumplir sus funciones si la enseñanza de alta calidad se centra únicamente en un pequeño grupo. Por esta razón es necesario garantizar

un enfoque de «calidad total» de la educación. Nos hemos fijado como meta eliminar el fenómeno del abandono, así como aumentar globalmente el nivel de las normas.

La clave de estas mejoras se encuentra en la calidad y la moral de la profesión docente. Nosotros apoyamos las conclusiones del informe del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre condiciones de la enseñanza, titulado «El enseñante hoy en día», en las que se observa que en numerosos casos la mejora de las condiciones y las primas inherentes a la profesión docente deben ser una prioridad urgente, y que las posibilidades de readaptación periódica deben ofrecerse a los docentes para que mejoren la calidad de la enseñanza.

También deben introducirse cambios en los sistemas de educación superior. Debemos ofrecer mayores oportunidades de educación superior a los jóvenes, así como aumentar la flexibilización de estas instituciones para que apoyen la progresión continua de los adultos, en todas las vías de su vida profesional. Debería alentarse a las instituciones de enseñanza superior a examinar el potencial de formación profesional de los adultos en sus programas «universitarios» tradicionales a fin de aumentar su accesibilidad a los adultos.

### **Modernización de la formación básica**

Muchos Estados miembros de la OCDE deben mejorar sus sistemas de enseñanza profesional con objeto de ofrecer a los jóvenes que terminan la escolaridad obligatoria la posibilidad de seguir ya sea una educación superior ya sea una formación que les ofrezca calificaciones válidas. No existe un modelo único que refleje el equilibrio deseado o el tipo de sistema que sería preferible. En cambio, una estrecha colaboración entre los tres interlocutores — autoridades gubernamentales, empleadores y sindicatos — es esencial. Habría que utilizar de forma más sistemática las informaciones disponibles sobre las experiencias positivas, ya sean del sector industrial o de la colectividad.

En algunos casos existen desequilibrios entre los establecimientos de «educación» y de «formación» que deben corregirse. En otros países, los sistemas de formación profesional inicial y de aprendizaje se han venido abajo hasta llegar a niveles inquietantes. No obstante, en todos los países, aparecen problemas de: niveles insuficientes de formación básica, desequilibrios entre las calificaciones disponibles y las solicitudes, y falta creciente de oportunidades. Aunque la prestación exacta de los sistemas de formación profesional pueda variar, incumbe a las autoridades públicas asegurarse el estudio y funcionamiento del sistema, ya que todos los jóvenes tienen derecho a beneficiarse de esta formación. Las autoridades públicas, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, también tienen el deber de velar por que la formación profesional dé lugar a una serie de competencias y calificaciones que puedan ser validadas.

### **Readaptación durante la vida profesional**

Debe realizarse, no obstante, un esfuerzo sostenido para readaptar a la fuerza laboral adulta y éste, en gran medida, debe realizarse a nivel de empresa. Actualmente, esta práctica es a menudo insuficiente por dos razones: el entorno cambiante del decenio de 1990 y la tendencia permanente de las empresas a no invertir lo suficiente en formación por temor a que los otros empleadores les «roben» los trabajadores calificados. Este temor conduce también a centrar la formación en empleos demasiado específicos en vez de centrar la atención en un abanico amplio de competencias transferibles y utilizables por diferentes empleadores. El objetivo último debe ser aumentar el nivel de competencia del adulto.

En especial las empresas más pequeñas, y por razones evidentes, tienen dificultades para invertir suficientemente en formación y proporcionar planes de formación lo bastante completos. Estas empresas necesitan un mayor apoyo exterior, tanto de sus propias organizaciones como de las escuelas y las universidades, de los gobiernos y los bancos, para superar estas dificultades y limitaciones.

En la mayoría de los Estados miembros, la rápida expansión de la educación y la formación en los últimos decenios ha aumentado involuntariamente las desigualdades entre genera-

ciones en lo que respecta a la enseñanza dispensada, ya que la mayoría de los trabajadores más jóvenes ha recibido un nivel casi dos veces más alto de enseñanza que sus colegas mayores. Esta situación se acentúa todavía más cuando las prioridades de la producción hacen que se asignen más recursos complementarios a la formación y la readaptación continuas que beneficien a los trabajadores que han recibido un nivel superior de educación. Asimismo, empleos diferentes requieren niveles diferentes de perfeccionamiento. No obstante, para compensar estas circunstancias no se puede considerar que sea responsabilidad únicamente de los empleadores; la respuesta debe ser tripartita.

En este proceso hay intereses que incumben a toda la comunidad y, por lo tanto, el gobierno debe asumir su responsabilidad tanto en materia de orientación de los programas como de financiación. La responsabilidad de la financiación debe depender de los objetivos respectivos de la formación: sus objetivos inmediatos del empleo, sus grandes necesidades sociales o su superación individual. No obstante, el campo de la formación y la readaptación profesional basada en la empresa representa un ámbito perfecto para una estrategia de colaboración doblemente beneficiosa entre los interlocutores sociales y el gobierno, que tenga en cuenta las circunstancias nacionales, y donde todas las partes resulten beneficiadas y los conflictos puedan resolverse.

La formación en la empresa debe, por lo tanto:

- asumir la responsabilidad de poner remedio a las deficiencias educativas;
- proporcionar un abanico suficientemente amplio de competencias para garantizar la adaptabilidad y polivalencia de la fuerza laboral, y
- cuando sea posible, ofrecer una oportunidad de perfeccionamiento individual, y convertirse en una norma de las condiciones de trabajo de todos los trabajadores.

Estas demandas sobre lo que debe conseguir la formación en la empresa dan lugar a la necesidad de elaborar un modelo tridimensional que explique a la vez cómo desarrollar la competencia personal, la competencia social y la competencia profesional, y cómo repartir y equilibrar las responsabilidades correspondientes a estas ambiciones, en parte convergentes en parte divergentes. El proceso exige igualmente la adopción de nuevos métodos de colaboración, más variados, entre todos los «actores», como la aplicación de incentivos y el acceso bajo ciertas condiciones específicas a diversas opciones fiscales y financieras.

En algunos países también se han firmado convenios colectivos por los que se establecen buenas prácticas en la formación en las empresas. A veces, la licencia de formación remunerada se ha convertido en una práctica establecida. La licencia con fines de formación puede ser cada vez más importante en el futuro. Debería combinarse con mecanismos que rijan de forma constructiva su utilización en función del período de tiempo y los objetivos que sean también beneficiosos para los otros «actores». Los sistemas de «cuentas» personales para la formación (o derechos de emisión) combinados con otros incentivos deberían ser examinados.

No obstante, en casi todos los países existen lagunas en relación con la formación proporcionada por las pequeñas y medianas empresas. Otras áreas que requieren programas gubernamentales específicos son los grupos especialmente desfavorecidos, que pueden necesitar programas adaptados para ellos, como, por ejemplo, quienes se encuentran atrapados en empleos mediocres sin calificaciones o los desempleados de larga duración. Otra área tiene que ver con las industrias o sectores que se enfrentan a una reestructuración masiva, y donde los programas de previsión de la readaptación pueden facilitar la adaptación y el cambio.

### **Realización de los esfuerzos**

El BIAC y la TUAC están dispuestos a participar en un esfuerzo conjunto con la OCDE para alentar a los gobiernos a que aumenten la conciencia general en todos los círculos interesados sobre la importancia decisiva que tiene la calidad de la fuerza laboral en el desarrollo y los resultados económicos. Esperamos aumentar las posibilidades individuales de los trabajadores mediante incentivos y nuevas responsabilidades para continuar desarrollando sus competencias. Los objetivos perseguidos son los siguientes:

- la mejora del sistema escolar general mediante un «enfoque caracterizado por una calidad total» de la educación básica;
- el desarrollo de un sistema de educación profesional de alta calidad que permita que las calificaciones puedan ser validadas y ofrezca el más amplio acceso posible a todos;
- el aumento de las oportunidades para que los jóvenes prosigan sus estudios complementarios y superiores;
- el desarrollo de la formación en la empresa, y
- el fomento de la readaptación de los trabajadores durante su vida laboral.

Nuestro objetivo es aumentar las opciones disponibles para las personas a lo largo de sus vidas, así como hacer frente a los desafíos económicos y sociales. Deben ofrecerse oportunidades de desarrollo de las competencias, deben existir incentivos para motivar a las personas, y, por lo tanto, los cambios que se produzcan también tendrán repercusiones en la negociación colectiva y los sistemas salariales.

Una nueva estrategia de cooperación que beneficie a todo el mundo debe desarrollarse entre todas las partes implicadas — gobiernos, interlocutores sociales, y sobre todo las personas interesadas — en materia de educación y formación de los jóvenes y de desarrollo del potencial de la fuerza laboral adulta.

Se ha reconocido que existen límites absolutos a los recursos financieros y al tiempo disponible. Del mismo modo que los objetivos de formación y readaptación son diferentes para el empleador, la sociedad en general y las personas, las responsabilidades financieras también deben reflejar objetivos diferentes, individuales, de las empresas y de la colectividad. Igualmente, las oportunidades para utilizar el tiempo de trabajo en cuestiones de readaptación, licencia de formación y reducción general del tiempo de trabajo constituyen elementos que deben equilibrarse.

Por último, la financiación y utilización del tiempo de trabajo con fines de formación debe tratarse, no obstante, como una inversión. Una iniciativa gubernamental tomada en el momento oportuno puede garantizar que se obtenga la inversión necesaria. Es cierto que para muchas personas y pequeñas empresas, la acción gubernamental es la clave que les va a permitir participar en este proceso de alguna forma, ya que sus perspectivas inmediatas y su potencial raramente les permiten albergar ambiciones a más largo plazo o de mayor envergadura.

El perfil de las necesidades de formación debe plantearse a la vez a nivel de junta administrativa y de lugares de trabajo. En muchos casos, se trata de una cuestión que ha sido abordada en el orden del día de las negociaciones colectivas y, al mismo tiempo, ha sido un tema apropiado en el marco de consultas y acuerdos de cooperación. El objetivo último es aumentar las oportunidades individuales, evitar la exclusión y compaginar las necesidades económicas con las sociales.

Las sugerencias y reflexiones formuladas en esta declaración son un llamamiento a la OCDE y a sus gobiernos miembros para que la educación y la formación figuren en el centro de sus prioridades. El BIAC y la TUAC colaborarán con este fin y velarán igualmente por que se produzca una estrecha interacción de las políticas de educación y formación con otras prioridades, por ejemplo, en materia económica, de mano de obra y de asuntos sociales y en otras políticas. Estamos dispuestos a continuar y, de ser necesario, aumentar nuestra colaboración con la OCDE, su secretaría y el CERI<sup>5</sup>, en las formas presentes y futuras.

---

<sup>5</sup> Centro de Investigación e Innovación en Materia de Enseñanza, OCDE.