

Conferencia Internacional del Trabajo  
88.<sup>a</sup> reunión 2000

---

Informe V

La formación para el empleo:  
La inserción social, la productividad  
y el empleo de los jóvenes

Formación y desarrollo de los recursos humanos:  
Orientación y formación profesionales

Quinto punto del orden del día

---

ISBN 92-2-311513-2

ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2000*

---

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: <i>Los objetivos del desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo</i> .....	1
Discusión general .....	2
CAPÍTULO PRIMERO: <i>Mundialización, cambio tecnológico y nueva organización: el desarrollo de nuevas capacitaciones y competencias</i> .....	5
Introducción .....	5
Evolución gradual hacia una sociedad fundada en las capacitaciones .....	5
El cambio tecnológico .....	6
La nueva organización del trabajo y la gestión de los recursos humanos ...	8
Consecuencias del mercado de trabajo: empleo, capacitaciones y competencias .	8
Disminución del empleo permanente, aumento de la inestabilidad en el empleo y sensación de inseguridad .....	8
Formas de trabajo atípicas o fuera de normas .....	10
Dependencia del mercado de trabajo exterior .....	11
Un sector informal en pleno crecimiento .....	12
Los efectos del mercado de trabajo: salarios e ingresos .....	13
CAPÍTULO II: <i>Formación para mejorar la competitividad y la empleabilidad y para propiciar una prosperidad compartida</i> .....	16
Introducción .....	16
El desfase de las capacitaciones: principales carencias en el desarrollo de los recursos humanos y en la formación de capacitaciones .....	16
Promover la empleabilidad, la productividad y la inserción social .....	18
Formación y empleabilidad .....	18
Educación general .....	19
Educación profesional y formación inicial .....	21
Educación y formación continuas .....	24
Educación y formación continuas: una demanda creciente y diversificada ..	25
Demanda empresarial de educación y formación continuas .....	25
Políticas activas del mercado de trabajo y educación y formación continuas ....	27
CAPÍTULO III: <i>El empleo y la formación de los jóvenes</i> .....	33
Introducción .....	33
Los problemas del empleo juvenil: algunos datos .....	34
Políticas y programas .....	42

---

Educación y formación profesionales .....	43
La función de la información del mercado de trabajo y la orientación profesional .....	46
CAPÍTULO IV: <i>Políticas de formación y evolución del sistema: gobernabilidad, diálogo y nuevas asociaciones</i> .....	48
Introducción .....	48
Fuentes y tendencias de las reformas de las políticas y sistemas de formación ...	48
Cambios en el sentido de la demanda: la formación como inversión .....	49
Ante el problema del desempleo .....	51
Mejorar la calidad y la eficiencia de la formación .....	52
Aumentar la inversión en formación y compartir los costos .....	53
El buen gobierno y los asociados a la formación: hacia nuevas funciones y responsabilidades.....	54
Hacia un nuevo reparto de funciones entre el Estado y el sector privado ...	55
La elaboración de un marco institucional y la capacidad de diálogo y asociación de los actores sociales .....	58
La formación para grupos y sectores con necesidades especiales: la función de los asociados .....	59
La información sobre el mercado de trabajo y la orientación profesional .....	61
El mercado de trabajo y la orientación sobre la formación .....	61
La nueva función de la orientación, asesoramiento y reconocimiento de las capacitaciones y competencias .....	63
CONCLUSIONES .....	67
PUNTOS PARA LA DISCUSIÓN .....	73

## INTRODUCCION

### **LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LA FORMACION PARA EL EMPLEO**

El desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo desempeñan un papel importante, por no decir decisivo, para promover el crecimiento económico equitativo; sus beneficios se extienden a las personas, a las empresas y a la economía y la sociedad general, y pueden contribuir a que los mercados de trabajo funcionen mejor.

En este informe se considera que el desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo constituyen actividades de educación, formación inicial, formación continua y formación de por vida, que desarrollan y mantienen la empleabilidad y productividad de las personas durante toda su vida.

El desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo son una ayuda importante para los hombres y mujeres concretos, que pueden mantener así su empleabilidad y adaptabilidad en un mercado de trabajo en continua evolución por influencia de la mundialización, del cambio tecnológico y de los nuevos modos de organizar el trabajo. La educación y formación iniciales ponen el fundamento de su empleabilidad personal, al tiempo que la formación continua y la enseñanza permanente les dan los medios para mantenerla a lo largo de toda su vida laboral. El desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo mejoran sus posibilidades de encontrar y mantener un empleo; mejoran su productividad en el trabajo y su capacidad de obtener ingresos, elevan su nivel de vida y amplían sus posibilidades y oportunidades de carrera. Desarrollando la capacidad de los trabajadores para la prosecución de sus intereses colectivos e individuales, la educación y la formación fomentan un entorno favorable a la democracia económica y política. Constituyen además un instrumento adecuado para el desarrollo de las nuevas capacitaciones, competencias y actitudes sociales, así como de la tolerancia y de la solidaridad que tan necesarias son para la participación económica, social y política en un mundo cada vez más integrado y sometido a continua evolución. Estas capacitaciones comprenden un buen conocimiento de las lenguas extranjeras, así como la capacidad de entenderse y comunicar con gentes de diversas culturas y credos. Por último, la educación y la formación son indispensables a las personas que han de vivir en una sociedad que se basa en el conocimiento, las comunicaciones y la tecnología.

Las *empresas* pueden también obtener beneficios de la educación y de la formación, porque mejoran la productividad y aumentan los ingresos de los trabajadores. Para que las empresas puedan acrecentar la calidad de sus productos y servicios tienen que disponer de unos trabajadores dotados de una base educativa y formativa sólida: sólo así conseguirán ser competitivas en los mercados mundiales.

Como las personas individuales y las empresas, *la economía y la sociedad en general* se benefician también del desarrollo de los recursos humanos y de la formación. Utilizando mejor el potencial humano, la economía se hace más productiva, innovadora y competitiva. La formación puede contribuir a eliminar desajustes de las capacitaciones por sectores, regiones y ocupaciones. En los países industriales o en rápido proceso de industrialización, las inversiones masivas en educación y formación han generado importantes aumentos de productividad, un rápido crecimiento económico y toda una serie de progresos sociales.

*La promoción de la justicia social y de la igualdad de trato en el empleo* constituye otro objetivo importante del desarrollo de los recursos humanos y de la formación. La educación y la formación tienen un importante cometido que desempeñar para el fomento de la integración del mercado de trabajo y la inserción de los grupos de población susceptibles de discriminación: por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los trabajadores mayores y los grupos desfavorecidos (como las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los migrantes).

Así pues, el desarrollo de los recursos humanos y la formación pueden contribuir mucho a promover los intereses de los individuos, de las empresas y de la economía y la sociedad. Pero, la educación y la formación no pueden por sí mismas solucionar los problemas del desempleo y del subempleo, como tampoco los derivados de la pobreza y de la exclusión social. Para ser eficaces, han de ser parte integrante de las políticas económicas y sociales, comprendidas las políticas macroeconómicas que fomentan el crecimiento económico equitativo y con alto coeficiente de empleos, y el progreso social.

#### DISCUSIÓN GENERAL

Aunque estos objetivos de desarrollo de los recursos humanos y de formación no han experimentado cambios importantes a lo largo de los años (si bien la terminología que se utiliza es algo distinta, por ejemplo con la introducción del concepto de «empleabilidad»), el contexto en el que se mueven presenta en los últimos tiempos un cambio fundamental, porque ha evolucionado, hacia un tipo de economía liberal y basada en el mercado, hacia una mayor insistencia en el cambio tecnológico, hacia nuevas formas de organizar el trabajo y hacia una incidencia creciente del desempleo, de la pobreza y de la exclusión social.

Los principales instrumentos de la OIT en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y de la formación, son el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150). Estos instrumentos tratan de abarcar todos los aspectos de la formación y orientación profesionales a varios niveles y han sustituido a la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (núm. 117), que a su vez había sustituido a toda una serie de normas específicas elaboradas a partir de 1939, en particular la Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (núm. 57), la Recomendación sobre el aprendizaje, 1939 (núm. 60) y la Recomendación sobre la formación profesional (adultos), 1950 (núm. 88).

Otros muchos instrumentos reconocen la contribución de la formación y orientación al fomento del empleo, las condiciones de trabajo y el trato equitativo, y algunos están estrechamente relacionados con ello, como: el Convenio sobre la licencia pagada

de estudios, 1974 (núm. 140) y la Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 148); la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) y la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y la Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90).

Adoptados en 1975, el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150), reflejan las condiciones económicas y sociales que prevalecían en ese período. En aquellos momentos, muchos países estaban aplicando unas políticas económicas, sociales e industrializadoras planificadas, la tecnología de la información estaba aún en sus primeros balbuceos, la organización de las empresas se basaba en gran medida en principios tayloristas y la fuerza de trabajo disponía de empleos con salarios seguros. Aunque el Convenio núm. 142, que tiene un carácter más bien general, puede considerarse como todavía válido la Recomendación núm. 150 está claramente superada.

La Recomendación núm. 150, refleja el modelo de planificación de ese período: deja poco margen a la demanda y a las consideraciones del mercado de trabajo y da escasa o nula orientación sobre muchos temas que actualmente se consideran fundamentales para la política de formación y para las reformas del sistema que están emprendiendo los Estados Miembros. Estas cuestiones comprenden las políticas, la gestión y el marco reglamentario de la formación; la función de los participantes distintos del Estado (por ejemplo, el sector privado, los interlocutores sociales y la sociedad civil) a la hora de formular políticas e impartir formación; el ámbito y los mecanismos que permiten diversificar y abrir fuentes alternativas de financiación de la formación; concebir mecanismos y métodos apropiados para enfocar los programas formativos a determinados grupos; pasar de una formación para obtener «calificaciones» al desarrollo y reconocimiento de «competencias» que comprendan una amplia gama de conocimientos relacionados con el trabajo, capacitaciones técnicas y de comportamiento y actitudes; y la creciente necesidad de llevar a cabo unas actividades de desarrollo que contribuyan a preparar a los trabajadores para el empleo por cuenta propia y para el sector informal.

Por todas estas razones, el Consejo de Administración de la OIT decidió (en su reunión de marzo de 1998) que el desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo fuesen objeto de discusión general en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000. Por lo tanto, el presente informe se dirige a estimular una discusión sobre:

- el nuevo contexto de desarrollo de los recursos humanos y de la formación para el empleo y la nueva demanda de capacitaciones y competencias, en una economía mundial cada vez más integrada y en una sociedad de conocimiento y capacitaciones (capítulo I);
- la justificación del desarrollo de los recursos humanos y de la formación para aumentar la competitividad, la empleabilidad, y la equidad en el empleo, y las respec-

tivas funciones de la educación básica, la formación inicial y la formación continua para promover y mantener la empleabilidad (capítulo II);

- la cuestión específica del empleo y formación de los jóvenes (capítulo III): una cuestión que el Consejo de Administración de la OIT decidió (en su reunión de marzo de 1999) que formase parte de la presente discusión general;
- el desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo constituyen un desafío para el mundo actual: nuevas políticas y marcos institucionales y nuevos cometidos para los actores de la formación (capítulo IV).

Al final del informe, se propone una serie de puntos para discusión. En último término, la correspondiente Comisión de la Conferencia sobre este tema deberá aconsejar a la Oficina sobre cómo debería someter una nueva Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, para que se adopte en una de las próximas reuniones de la Conferencia.



## CAPITULO PRIMERO

# **MUNDIALIZACION, CAMBIO TECNOLOGICO Y NUEVA ORGANIZACION: EL DESARROLLO DE NUEVAS CAPACITACIONES Y COMPETENCIAS**

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo examina la gradual evolución que se ha producido en el mundo hacia un tipo de economía y de sociedad basada en el conocimiento y en las capacitaciones. El principio básico del informe es que actualmente el conocimiento, las capacitaciones, la educación y la formación de los trabajadores tienen su punto central en los esfuerzos de los países por responder al doble desafío de una mundialización con rostro humano: mejorar su capacidad de competir en los mercados mundiales de bienes y servicios, y promover el acceso de todos los ciudadanos a un trabajo decente y a una vida económica y social digna.

Las consecuencias que tienen estas tendencias son muy variadas, según los distintos países, sectores y personas. Los países que han invertido durante largo tiempo en el desarrollo de la educación y de las capacitaciones han sido hasta ahora capaces de adaptarse y cosechar los beneficios que trae consigo la evolución del orden mundial. Otros, (que suelen estar situados en el mundo en desarrollo, donde el acceso y nivel de la educación y formación son poco adecuados), tienen serias dificultades para participar en la apertura de la economía mundial y beneficiarse plenamente de los esfuerzos que llevan a cabo para rehabilitar su economía. El informe sostiene que la educación y la formación (a condición de que estén apoyadas por un entorno económico favorable a nivel nacional e internacional) pueden ayudar a los países, a las empresas y a los individuos a beneficiarse de la mundialización y a superar sus limitaciones, creando más y mejores empleos y mejorando sus ingresos y condiciones de vida.

### EVOLUCIÓN GRADUAL HACIA UNA SOCIEDAD FUNDADA EN LAS CAPACITACIONES

Las principales fuerzas que impulsan los cambios en el mundo del trabajo son la mundialización, los rápidos progresos de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, los cambios en los mercados financieros, las estrategias empresariales, las nuevas formas de gestión y las nuevas formas de organización del trabajo. Estas fuerzas — que se interrelacionan y se refuerzan mutuamente — auguran una economía y una sociedad en la que la producción de bienes y servicios depende cada vez más del conocimiento y de las capacitaciones humanas.

En los últimos decenios, las economías del mundo han ido creciendo en una interdependencia cada vez mayor, pero este proceso de mundialización no se ha reflejado del mismo modo en las diversas actividades y sectores económicos. El sector de los bienes y servicios industriales y comerciales está muy especialmente expuesto a las

fuerzas internacionales del mercado <sup>1</sup>. La presión de la competencia en el sector de los servicios se acentúa por el advenimiento de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, y por el proceso de liberalización <sup>2</sup>. El rápido aumento de las compras por Internet (el llamado «comercio electrónico»), y de otros servicios disponibles a través de la red mundial, contribuyen a reforzar esta tendencia. La creciente competencia internacional, que se basa en unos costos cada día más bajos porque los competidores son cada día más eficaces, está forzando a las empresas nacionales a adoptar unas tecnologías y unos modos de producción cada día más eficientes. Cada vez más, los competidores extranjeros están produciendo bienes y ofreciendo servicios directamente en los países en los que están invirtiendo.

Esta situación de apertura a todo el mundo trae consigo la oportunidad de aprender de los competidores a mejorar la organización del trabajo, a condición de que la fuerza de trabajo esté debidamente educada y formada. Las prácticas que han tenido éxito en una economía pasan con facilidad a las demás, y ello no sólo de las empresas multinacionales sino también de una empresa a otra. Cada vez hay más compañías que recurren a la externalización y a las tecnologías de la información para incrementar la capacidad de las empresas de su cadena de suministros, y afilar aún más su competitividad para responder a las nuevas expectativas de calidad de la productividad, de flexibilidad y de entrega «justo a tiempo» a escala mundial. Las empresas y los empresarios del sector informal pueden también necesitar nuevas capacitaciones a medida que se abren a la competencia. Aumentando su productividad y la calidad de su producto, se pueden establecer vínculos entre las actividades del sector informal y el sector moderno.

A continuación se explican las consecuencias de esta competencia mundial (y de la nueva tecnología y organización del trabajo que exige) en relación con el funcionamiento de los mercados de trabajo y de la demanda de capacitaciones y competencias.

### *El cambio tecnológico*

Los índices de progreso tecnológico se han acelerado a un ritmo sin precedentes en los últimos decenios, a medida que avanza el proceso por el cual la tecnología se transfiere de una empresa a otra, de un sector a otro y de una a otra economía. Muchos de los progresos que han tenido repercusiones importantes en los mercados de trabajo se han originado en la informática, las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y la investigación del espacio (la tecnología del sistema universal de determinación de la posición, la meteorología, la energía, la biotecnología, etc.).

La mundialización impone en gran medida el recurso a la tecnología, al establecer nuevos criterios de calidad para los productos y los servicios. A su vez, el impacto del cambio tecnológico sobre la demanda de capacitaciones (y por consiguiente sobre el empleo) depende de si va o no acompañada de los correspondientes cambios en la organización del trabajo y de la adopción de nuevas prácticas empresariales. Así pues, puede decirse que el potencial productivo de la tecnología viene determinado tanto por la disponibilidad y calidad de la formación como de las capacitaciones que imparte,

---

<sup>1</sup> Robert Reich: *The work of nations: Preparing ourselves for 21<sup>st</sup> century capitalism* (Nueva York, Alfred A. Knopf, 1992).

<sup>2</sup> Ray Marshall y Marc Tucker: *Thinking for a living: Work skills and the future of the American economy* (Nueva York, Basic Books, 1992).

puesto que la utilización de la tecnología determina la demanda de capacitación. Por lo tanto, el desarrollo de las capacitaciones por medio de la formación debería ser la respuesta estratégica al cambio tecnológico, a la mundialización y a las demás fuerzas que afectan a los mercados de trabajo.

Los analistas insisten en la tendencia a exigir un mayor nivel de capacitaciones que muestra la nueva generación de la tecnología, que se hace especialmente visible en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y en determinados procesos de fabricación, así como en sus efectos probables en la productividad y en la demanda de trabajadores con unas capacitaciones de nivel más elevado y con más competencias en su lugar de trabajo, que exigirán también — como es lógico — unos salarios más elevados.

La introducción de las nuevas tecnologías ha reducido la demanda de trabajadores no especializados y ha aumentado la valoración de las capacitaciones y competencias avanzadas en las economías industrializadas. En el sector servicios, el cambio tecnológico ha creado nuevas categorías de ocupaciones altamente capacitadas en los cuidados de salud, el procesamiento de la información y los servicios financieros y empresariales; también en el sector productor de bienes, se insiste ahora menos en la fuerza física y en la fidelidad a las rutinas y más en el comportamiento, flexibilidad e iniciativa del trabajador. Todo ello ha abierto nuevas oportunidades para los que están en situación de aprovecharlas.

En unos pocos países desarrollados (y en la mayoría de los países en desarrollo) han ido en aumento las ocupaciones poco especializadas en ventas y servicios, lo cual refleja la evolución de la actividad económica hacia el sector de los servicios. En los países en desarrollo, los sectores de servicios más tecnificados (finanzas, seguros, inmobiliarias, servicios empresariales y, hasta cierto punto, transportes, almacenamientos y comunicaciones) han generado una cuota muy significativa de todos los nuevos empleos a lo largo de los últimos 15 años. En otras partes, los empleos generados en el sector de los servicios han sido sobre todo unos empleos que suponen una mano de obra abundante, poco especializada, con bajos salarios y fuera de normas. La mano de obra poco especializada ha perdido empleos a tiempo completo y ha visto aumentar el trabajo fuera de normas, tanto para hombres como para mujeres, aunque estas últimas han mejorado en trabajos a tiempo parcial. El sector formal requiere cada vez más capacitaciones, por lo que el sector informal está absorbiendo la mayor parte de la expansión de las ocupaciones de servicios poco especializadas en los países en desarrollo.

El empleo manufacturero, que ha conocido un descenso en su cuota de empleo, se ha vuelto cada vez más especializado en los países desarrollados; en los países de la OCDE por ejemplo, el empleo manufacturero especializado se mantuvo más o menos constante de 1974 a 1994, al tiempo que el empleo en la fabricación no especializada disminuía en un 20 por ciento. El empleo manufacturero altamente especializado ha ido en rápido aumento en las economías en pleno desarrollo de Asia oriental y sudoriental, y algo más despacio en ciertos países de América Latina y Asia meridional. Estos niveles significativamente más elevados de empleo especializado en el sector manufacturero se pueden atribuir en gran medida a la mayor intensidad que se aprecia en la formación de capitales en las tecnologías de oficina y de informática, así como a la necesidad que tienen los trabajadores manuales que actúan en ese sector de disponer de una base educativa más amplia; al reemplazo de trabajadores de producción no especializados por máquinas; y a la redefinición de

gran parte del trabajo de producción a causa de la introducción de las nuevas tecnologías y de las nuevas formas de organización del trabajo, que requieren más capacitaciones y conocimientos. Los países están invirtiendo cada vez más en capital humano: en Alemania, por ejemplo, la proporción entre capital humano y capital físico se estima que ha aumentado, pasando de 1:5 a 1:2,2 entre el decenio de 1920 y el año 1989.

### *La nueva organización del trabajo y la gestión de los recursos humanos*

Los nuevos sistemas de organización empresarial, como la gestión de la calidad total, pueden conducir a reducciones en el empleo a nivel de gestión, porque hacen pasar la responsabilidad de la garantía de la calidad de los directivos a empleados de nivel inferior. La transferencia de la adopción de decisiones y la sustitución de incentivos y cultura empresarial en los controles administrativos tienden también a dejar a los directivos fuera del sistema. La jerarquía disminuye y los espacios de control se amplían. Las operaciones empresariales evolucionan hacia una estructura menos compartimentada según criterios funcionales y se organizan más en torno de grandes líneas de productos y mercados, para que la empresa sea más flexible y responda mejor a las demandas de los consumidores. Las empresas tienden a adoptar unas estructuras más horizontales que verticales.

Las prácticas laborales asociadas con una mayor participación de los empleados (como la introducción de la organización del trabajo de gran eficacia que supone transferir la adopción de decisiones y apoyarse en sistemas de trabajo en equipo) son tal vez las prácticas de gestión más importantes que afectan a la demanda de empleos. En particular los equipos autogestionados transfieren las capacitaciones de dirección a los trabajadores de primera línea, porque están expuestos a las tareas que llevan a cabo los demás miembros del equipo.

### CONSECUENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO: EMPLEO, CAPACITACIONES Y COMPETENCIAS

La reestructuración industrial, el cambio tecnológico, la evolución del lugar de trabajo y la búsqueda de calidad por parte de las empresas tienen profundas repercusiones en los mercados de trabajo de todo el mundo, pero sus efectos sobre el empleo son muy distintos en los países desarrollados y en los países en desarrollo. En los países desarrollados se ha producido una disminución del empleo permanente, un aumento de la inestabilidad y de la inseguridad en el empleo así como un gran aumento de las formas de trabajo fuera de normas, entre ellas el empleo a tiempo parcial y temporero. En los países en desarrollo, las repercusiones más importantes se refieren a la índole y crecimiento del sector informal.

### *Disminución del empleo permanente, aumento de la inestabilidad en el empleo y sensación de inseguridad*

Existe una fuerte presión que tiende a liquidar las actividades que no sean del mismo sector y a adquirir otras nuevas a medida que las estrategias van cambiando, reduciendo así los costos (especialmente los costos fijos) y los plazos de recorrido de la

producción y para hacerla más flexible, y todo ello tiene efectos generalizados sobre el empleo, de los que el aspecto más interesante es el redimensionamiento de las empresas (que consiste en una reducción permanente de empleo, casi siempre motivada por la reestructuración de la empresa). Se trata de un proceso que difiere mucho de los despidos que tuvieron lugar en períodos anteriores, causados por recesiones y con un carácter casi siempre temporal. La inseguridad en el empleo que se ha producido a raíz de este fenómeno ha afectado a las personas en los empleos — tradicionalmente más estables — de los sectores «primarios» del mercado de trabajo, es decir, los que ofrecen empleos estables, bien retribuidos y con acceso a las correspondientes prestaciones y oportunidades de ascenso.

Los persistentes esfuerzos por reestructurar las empresas mediante fusiones, adquisiciones y externalizaciones han contribuido también a la inseguridad en el empleo. Si los empleos se externalizan, es posible que sean tan estables como los de las empresas de origen, pero en las empresas que se compran y venden, los largos procesos de reestructuración suelen tener como resultado que los empleados sufran una grave interrupción de su carrera.

Aunque en general los empleos parecen haber sido estables en los decenios de 1990 y de 1980, reina la extendida sensación de que el empleo es ahora menos seguro<sup>3</sup>. (La inestabilidad y la inseguridad en el empleo se distinguen en que la primera puede provenir tanto de despidos o licenciamientos, que crean inseguridad, como de ceses voluntarios, que en cambio no crean inseguridad pero que contribuyen a configurar la sensación antes mencionada.) El sentido de inseguridad de la gente tiene mucho que ver con la manera en que evalúan el valor de sus capacitaciones y competencias en relación con las necesidades rápidamente cambiantes del mercado de trabajo, su acceso a las oportunidades de formación y su capacidad para ponerlas al día y hacerlas reconocer. Las mejoras en estos ámbitos, podrían reducir la sensación de inseguridad que tienen las personas concretas.

La movilidad de los empleados es una medida importante de la amplitud del cambio que se ha producido en las relaciones de empleo. La investigación que se ha llevado a cabo en los Estados Unidos apunta a que la permanencia general en el mismo empleo se ha mantenido bastante estable durante mucho tiempo, si bien es cierto que se aprecia una ligera disminución en los últimos diez años. Los cambios en la estabilidad en el empleo pueden ser más visibles en determinados grupos, especialmente entre los que no han tenido cuidado en poner al día sus capacitaciones y su empleabilidad general. Por lo menos durante el decenio de 1980 y en los Estados Unidos, el aumento de la movilidad parece que se puede atribuir a los despidos, especialmente en el caso de los directivos. En otros países, este tema está también adquiriendo importancia a medida que la reestructuración aumenta su ritmo.

Hay ciertos indicios que apuntan a que la estabilidad *profesional* va en aumento, aunque la permanencia con un empleador determinado tal vez vaya a la baja, y ello plantea de nuevo todo el tema de las inversiones en la formación continua. Aun cuando los empleados tengan más interés por desarrollar sus capacitaciones profesionales (porque previsiblemente se servirán de ellas durante más tiempo) los empleadores pueden ser menos propensos a facilitar estas capacitaciones o a financiar su adquisición, porque la continua rotación de los empleados de una empresa a otra hace que sea menos probable que saquen provecho de sus inversiones.

<sup>3</sup> OCDE: *Implementing the OECD Jobs Strategy* (París, 1997).

*Formas de trabajo atípicas o fuera de normas*

Otra consecuencia importante de la reestructuración del mercado de trabajo es el crecimiento de unas formas de trabajo atípicas o fuera de normas, que suelen definirse como un trabajo a tiempo parcial, temporero o contingente, o referirse a personas individuales empleadas por cuenta propia y que trabajan como contratistas independientes. Existe una doble presión para que las empresas amplíen el trabajo atípico. Por una parte, la presión que tiende a hacer pasar el trabajo de un costo fijo a un costo variable, sobre todo en los países en que los convenios colectivos aumentan los costos fijos del empleo <sup>4</sup> o cuando la legislación laboral no protege las formas de trabajo atípicas. En segundo lugar, existe una presión que tiende a hacer pasar el trabajo desde los mercados de trabajo internos, con elevados costos, a un mercado de trabajo exterior más barato y competitivo. Estas presiones hacen aún más necesario garantizar que los trabajadores que actúan en formas de trabajo atípicas (en su mayoría mujeres) tengan acceso a la formación continua.

Puede darse una tercera presión que favorezca la adopción del trabajo atípico, y es la introducción de un sistema de organización laboral de gran rendimiento, que insista en la flexibilidad, la capacidad de respuesta y la producción «justo a tiempo». Un estudio efectuado en los Estados Unidos a mediados del decenio de 1990 apuntaba a que esta dependencia de los trabajadores temporeros o eventuales (que llegaban a ser la mitad de la mano de obra productiva en muchas de las empresas entrevistadas) constituía el aspecto menos atractivo de esta organización laboral de gran rendimiento <sup>5</sup>. Las empresas indicaban que basándose en estos trabajadores podían alcanzar la flexibilidad que necesitan para responder con rapidez y eficacia a la evolución de las condiciones del mercado. Esto podría reducir el acceso de los trabajadores a la formación continua, a menos que se insista también en la *calidad* de productos y servicios cuando se compite por conquistar cuotas de mercado.

En los últimos tiempos, el trabajo atípico ha ido en aumento en muchos países desarrollados. En los Estados Unidos supone actualmente cerca de un 30 por ciento del empleo. Los trabajadores temporeros casi se han triplicado desde principios del decenio de 1980, y aunque sólo son del 2 al 4 por ciento del total del empleo (según la definición que se acuñe del mismo), podría suponer hasta un 10 por ciento del crecimiento del empleo en el decenio de 1990. Además, en Europa, el trabajo a tiempo parcial ha ido en rápido aumento, especialmente en ciertos países donde constituye una de las pocas maneras que tienen los empleadores de evitar los elevados costos fijos del empleo regular. Por razones parecidas, en el Japón el trabajo a tiempo parcial equivale actualmente a un 25 por ciento de todos los empleos. En los países en desarrollo (que durante mucho tiempo se han basado en el trabajo fuera de normas del sector informal) el aumento del trabajo atípico del sector formal ha sido mucho menos pronunciado.

Los trabajadores que participan en el trabajo temporal subcontratado (alternado con períodos de desempleo) verán probablemente cómo sus competencias se deterioran con más rapidez que los trabajadores permanentes, porque tienen menos acceso a la formación en el servicio y a la formación continua. Ello afecta sobre todo a las mujeres

<sup>4</sup> Richard B. Freeman (director de la publicación): *Working under different rules* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 1994).

<sup>5</sup> Christopher T. King y varios: *Engaging employers in school-to-work* (Austin, Centro para el estudio de los recursos humanos de la Universidad de Texas (Londres), 1996).

que — con el tiempo — pueden ver disminuir su empleabilidad y aumentar el peligro de exclusión social. Mantener y renovar las capacitaciones de estos trabajadores es, pues, una cuestión de importancia, que conviene abordar. Algunos países, especialmente de la Unión Europea, han integrado los derechos sociales básicos (comprendido el derecho a la formación) en el Código del Trabajo, que extiende estos derechos a los trabajadores con contrato temporal.

### *Dependencia del mercado de trabajo exterior*

La reestructuración y la disponibilidad de los trabajadores calificados que van en busca de empleos mejor pagados, han incitado a las empresas a reclutar en el mercado exterior, con vistas a procurarse rápidamente nuevas capacitaciones que les permitan responder adecuadamente al aumento de la competitividad. Si las capacitaciones y competencias que se requieren son nuevas para la empresa, podría ser difícil, costoso o largo desarrollarlas a nivel interno, de modo que las empresas pueden preferir buscarse subcontratistas, empresas mixtas o contratos externos. Además, los costos que supone cargar con empleados con capacitaciones obsoletas suelen animar a los empleadores a romper también con la relación de empleo. Esto tiende a favorecer a los trabajadores jóvenes, puesto que es más probable que estén familiarizados con las nuevas tecnologías y que tengan las capacitaciones y competencias adecuadas.

En algunos sectores y empresas, así como en ciertos mercados de trabajo limitados, se empiezan a observar síntomas de que se está debilitando la relación tradicional entre empleadores y trabajadores. Por una parte, actualmente muchos empleadores se sienten menos responsables del empleo, seguridad en los ingresos y planificación de carrera de sus empleados. Al mismo tiempo, los empleados «muy empleables» suelen considerar que sus intereses y objetivos están vinculados a toda una serie de empleadores más bien que a una sola empresa.

Un estudio de las empresas electrónicas del Sur de Inglaterra que más éxito han tenido llegó — por ejemplo — a la conclusión de que solían tener con sus ingenieros una política más similar a su gestión de los activos a corto plazo que a la que tenían con los activos a largo plazo, contratando y licenciando con la vista puesta en la reestructuración de su conjunto de competencias, y en mantenerlas al día. Una de las principales razones para este modelo era que las empresas estaban con frecuencia reestructurando y desarrollando nuevos productos, y estaban utilizando el mercado de trabajo como fuente de nuevas capacitaciones y competencias <sup>6</sup>.

Algunos empleadores adoptan un planteamiento más estratégico para la gestión y formación de sus recursos humanos, y promueven la movilidad interna de sus trabajadores más valiosos por medio de la formación. Las empresas que asumen la *responsabilidad social* de invertir en capacitaciones generales y formación para el empleo de los trabajadores, aunque tengan que desprenderse de ellos más adelante para permanecer flexibles y competitivos, reducen claramente el riesgo de conflicto social facilitando su reintegración en el mercado de trabajo.

La introducción de equipos de producción de trabajadores de primera línea reduce bruscamente la necesidad de supervisores y de directivos, eliminando así varios peldaños de la escala de ascensos y poniendo límites a las oportunidades del mercado de

<sup>6</sup> G. Causer y C. Jones: «Responding to «skill shortages»: Recruitment and retention in a high technology labour market,» en *Human Resource Management Journal*, vol. 3, núm. 3, 1993, págs. 202-221.

trabajo interno. En algunos sectores (como en las industrias de alta tecnología de Silicon Valley, California) la integración vertical ha sido sustituida en gran medida por redes de empresas, y los empleados profesionales y directivos progresan *pasando de una a otra*, más bien que ascendiendo dentro de la misma empresa. Aunque es difícil decir en qué medida la contratación exterior ha aumentado en todo el mundo, resulta significativo que el volumen de negocios de las agencias de contratación empresarial a nivel internacional se ha triplicado en la segunda mitad del decenio de 1990 <sup>7</sup>.

Esto tiene muchas consecuencias, porque los caminos de ascenso han sido pensados y favorecidos a través de la formación continua y cada persona individual necesita entregarse al desarrollo de su carrera y de sus competencias. Por lo tanto, la información y orientación relativas al mercado de trabajo y la formación para el empleo adquieren renovada importancia a ese respecto.

### *Un sector informal en pleno crecimiento*

El trabajo atípico o fuera de normas ha ido en aumento en muchos países en desarrollo, a medida que también ha ido creciendo el empleo en el sector informal. Aunque la fuerza de trabajo ha crecido rápidamente en esos países, este crecimiento ha sido escaso en el sector formal. Las razones son múltiples, y entre ellas cabe citar un crecimiento económico y de productividad titubeante, y un entorno político y macroeconómico poco favorable a las inversiones. En Africa, los programas de ajuste estructural han exacerbado la pérdida de empleos del sector formal. Como el mercado de trabajo no puede absorber todos los trabajadores despedidos y a los nuevos buscadores de empleo, el sector informal se ha convertido en una fuente predominante de empleo. El empleo asalariado del sector formal representaba sólo un 9,1 por ciento de la fuerza laboral activa de la República Unida de Tanzania en 1995, un 16,9 por ciento en Kenya en 1994 y un 25,3 por ciento en Zimbabwe en 1995 <sup>8</sup>. En toda Africa (con la excepción de Mauricio) y en muchos países en desarrollo de otras regiones, el modelo es parecido.

Como no pueden encontrar trabajo en el sector formal y tienen capacitaciones y aptitudes que se adaptan mal al sector informal, los que terminan su escolarización, los graduados y los trabajadores licenciados quedan muchas veces desempleados o muy subempleados. Los que participan en el trabajo del sector informal suelen pensar que las capacitaciones de negocios, empresariales y técnicas que necesitan son muy distintas de las que se refieren en los empleos asalariados. Este es un aspecto del desajuste de capacitaciones que distorsiona la creación de empleos, la productividad y el crecimiento de los ingresos en el sector informal.

La educación y formación (formales o informales) pueden mejorar mucho los ingresos y las condiciones de vida del sector informal cuando van asociadas a otras medidas para mejorar la productividad, la seguridad, las condiciones de trabajo y la calidad del producto. Una de las cuestiones que tienen que discutirse es cómo los programas nacionales de políticas de educación y formación pueden llegar con eficacia a los empresarios y trabajadores del sector informal, y cómo pueden incitarlos a llevar a cabo la necesaria inversión en tiempo, esfuerzo y recursos.

---

<sup>7</sup> Peter Cappelli: *The New Deal at work* (Nueva York, Oxford University Press, 1999).

<sup>8</sup> R. Van der Hoeven y W. Van der Geest: *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: The Experience in eastern and southern Africa* (Ginebra, OIT, 1999).



## LOS EFECTOS DEL MERCADO DE TRABAJO: SALARIOS E INGRESOS

En las economías competitivas abiertas, los salarios y los ingresos son determinados cada vez más por la productividad y por la capacidad por producir bienes y servicios de gran calidad. La creciente difusión de las nuevas tecnologías y prácticas de trabajo han generado una demanda de trabajadores que tengan unas capacitaciones más elevadas y que puedan tener competencias más amplias que antes en el lugar del trabajo. En muchos países de la OCDE, la diferencia de salarios entre los trabajadores especializados y no especializados ha ido en aumento desde 1980; en ciertos casos se ha producido una disminución de los ingresos reales de los menos capacitados. Por ejemplo, más de los dos tercios del aumento de la fuerza de trabajo que se ha producido en los Estados Unidos desde 1994 ha consistido en mujeres cabezas de familia con escasas capacitaciones, que han ingresado en el mercado laboral por una combinación de factores, como la expansión económica, unas disposiciones relativas al impuesto sobre la renta más atractivas, los subsidios de maternidad, los cuidados médicos y ciertas reformas nacionales y estatales que han tenido como resultado que vivir de las pensiones sea una alternativa menos atractiva que ir a trabajar <sup>9</sup>. Este espectacular incremento de la oferta de trabajadores no especializados ha disminuido sus ingresos reales, aunque las instancias decisorias y el público en general esperan que puedan ser más autosuficientes.

Algunos estudios apuntan a que también se han distanciado los diferenciales salariales entre los trabajadores especializados y no especializados en los países en desarrollo y en transición. El *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* advertía que las inversiones en alta tecnología que han hecho las empresas en China, Colombia, México, y Taiwán, China, han incrementado también de manera significativa las primas salariales de los trabajadores especializados.

Según este informe, «la combinación de los beneficios derivados del nivel de instrucción y de la experiencia parece indicar que la situación de los individuos de nivel de instrucción modesto y experiencia nula en el mercado de trabajo es la que más ha empeorado» <sup>10</sup>. Sin embargo, la experiencia en Alemania (donde los trabajadores de ingresos modestos han mejorado su situación y donde los salarios de los mejor pagados no han aumentado en relación con los demás trabajadores) parece indicar que el comportamiento de los salarios no es simplemente una cuestión de oferta y demanda laborales. En efecto, las instituciones también tienen mucha importancia, especialmente en la negociación salarial. Y en este sentido, como el sentido de formación alemán se basa en la asociación, ha sido capaz de adaptarse a las nuevas tecnologías y a las prácticas laborales sin necesitar nuevos incentivos para conseguir cambios importantes en la calidad y ofertas laborales.

Diversos estudios realizados en los Estados Unidos muestran que el uso de computadoras repercute en un aumento de los salarios, e indirectamente de las capacitaciones que se exigen. En otras partes, los salarios (y, por consiguiente, la exigencia de capacitaciones) aumentan también al parecer con la utilización de otros equipos de oficina. Pero de estos resultados parece deducirse que no son las capacitaciones especí-

<sup>9</sup> John Bishop: *Is welfare reform succeeding?*, documento de trabajo núm. 98-15 (Ithaca, Cornell University Center for Advanced Human Resources Studies, agosto de 1998).

<sup>10</sup> Oficina Internacional del Trabajo: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* (Ginebra, 1998), pág. 55.

ficas en ofimática las que están tirando al alza de estos salarios más elevados, sino que los empleados correspondientes tienen unas capacitaciones más altas, que no han sido objeto de medición. Otra explicación podría ser que los lugares de trabajo en los que los empleados utilizan estos equipos son fundamentalmente distintos: por ejemplo, pueden estar basados en sistemas de trabajo descentralizados que exijan más del empleado, en especial más autonomía. Otros estudios llegan a la conclusión de que es más productivo seleccionar a los empleados que utilizan las nuevas tecnologías; estos trabajadores adquieren más capacitaciones y, como resultado de ello, son mejor remunerados.

Por lo tanto, las políticas económicas que insisten en la demanda tienen una importante función que desempeñar. Los programas que se encaminan a elevar los niveles de educación, capacitaciones y competencia de los trabajadores son por sí solos insuficientes para contrarrestar la creciente desigualdad salarial, a menos que la demanda laboral se mantenga a niveles suficientemente elevados durante períodos muy largos.

De lo expuesto en este capítulo emerge una función *dual* para la educación y la formación: una función «proactiva» (de fomento) y una función «mitigadora» (de corrección).

La *función proactiva* de la educación y 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 la información y las comunicaciones. 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 del 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* los trabajadores 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 formación, consiste en hacer frente a las recientes tendencias del mercado de trabajo, que se han esbozado en este capítulo. 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 perso-

nas desfavorecidas en el mercado de trabajo, promoviendo así la equidad en los resultados del empleo. El desarrollo de los recursos humanos y la formación 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. Los jóvenes necesitan unas capacitaciones amplias, generales y aptas para el empleo, combinadas con la formación en capacitaciones específicas y cierta práctica en el mundo del trabajo, que les permita una transición más suave desde la escuela al trabajo. 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 están en 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.

A pesar de que se dirigen a la solución de necesidades muy distintas, las funciones proactiva y social de la educación tienen sin embargo un punto de convergencia. En efecto, ambas apuntan a la aparición de unas *sociedades basadas en el conocimiento y las capacitaciones*, en las que la educación, las capacitaciones y las competencias determinan en gran medida los resultados del empleo y de la carrera de las personas individuales, así como su integración en la vida social, la competitividad de las empresas y, en último término el progreso y bienestar de las naciones. Para hacer posible que todos participen plenamente en tales sociedades, es fundamental que se piensen de nuevo las cuestiones relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos y la formación.

## CAPITULO II

# **FORMACION PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA EMPLEABILIDAD Y PARA PROPICIAR UNA PROSPERIDAD COMPARTIDA**

### INTRODUCCIÓN

El presente capítulo examina los principios que están en la base del desarrollo de los recursos humanos para mejorar la competitividad y la empleabilidad y para fomentar una prosperidad compartida, examinando la *evolución del paradigma* hacia un tipo de formación que responda a las demandas económicas y las necesidades sociales de las personas individuales y planteando la cuestión fundamental de cómo debería compartirse (entre el Estado, las empresas y las personas individuales) la *responsabilidad social* de la formación y del desarrollo de los recursos humanos.

#### EL DESFASE DE LAS CAPACITACIONES: PRINCIPALES CARENCIAS EN EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y EN LA FORMACIÓN DE CAPACITACIONES

Las tendencias que se han identificado en el capítulo I suponen unos retos formidables para los gobiernos nacionales y locales, así como para las empresas y las autoridades responsables de la educación y formación, las instituciones y las personas individuales, a todas las cuales deberían ajustarse las políticas y sistemas de formación. En los países desarrollados, los sistemas de educación y formación suelen ser fragmentarios y poco flexibles, porque se han ido estructurando a lo largo de muchos años. En los países en desarrollo, la educación y formación técnicas se consideraban alternativas de rango inferior a la educación universitaria con vistas al ascenso económico y social. Además, los sistemas que se establecieron heredaron gran parte de la inercia que caracterizaba a los sistemas de los países desarrollados, lo que los hizo poco sensibles a los cambios generalizados que se produjeron en la economía.

Aunque las fuerzas de la mundialización y de la reestructuración económica crean más necesidad de invertir en la formación de los trabajadores, estas mismas fuerzas han conducido a las instancias decisorias y a las empresas a reducir de hecho sus inversiones en materia de desarrollo de recursos humanos y formación, considerando que los impuestos e inversiones sociales necesarias para financiar estos gastos pondrían en peligro la ventaja comparativa de su país y ahuyentarían las inversiones internas. Ante este problema no ha existido demasiada coordinación política a nivel internacional.

En los últimos tiempos ha ido en aumento el desfase de las capacitaciones (es decir, la diferencia entre las capacitaciones y competencias que se demandan y aquellas de las que dispone la fuerza de trabajo). El contenido, calidad y cobertura de la educación y formación en muchas partes del mundo no son suficientes para ayudar a los trabajadores a adaptarse a la evolución del mundo del trabajo, manteniendo así su

empleabilidad a lo largo de toda su vida laboral. Con frecuencia, los trabajadores no tienen la educación mínima necesaria para adquirir capacitaciones profesionales. En muchos países en desarrollo, el trabajo infantil generalizado impide una escolarización adecuada y los jóvenes que salen de la escuela están mal preparados para afrontar el mercado de trabajo. Con pocas excepciones, la formación de las empresas excluye a los trabajadores no especializados o semiespecializados, a los grupos con necesidades especiales y a los trabajadores con discapacidades, y suele limitarse a procesos de producción y lugares de trabajo determinados, reduciendo así la polivalencia de estas capacitaciones en el mercado de trabajo. Además, las capacitaciones y competencia que se obtienen en el lugar de trabajo, a través de una formación no convencional y de la experiencia en el propio lugar de trabajo, no suelen ser reconocidas. La formación del mercado de trabajo suele centrarse en los miembros más jóvenes de la fuerza de trabajo; la educación continua es todavía más un eslogan que una realidad. Y la información y orientación sobre el mercado de trabajo, así como la información sobre las oportunidades de formación no están al alcance de todos, especialmente en los países en desarrollo.

Históricamente, los sistemas de formación solían ser en gran medida públicos y su principal cometido era preparar a las personas individuales para trabajar en empleos estables en puestos asalariados del sector formal. En los países en desarrollo nutrían sobre todo la demanda del sector público, y en los países desarrollados las políticas de formación eran programas de readaptación que, en general, colocaban a quienes participaban en ellos en puestos mal pagados. La mayor parte de la formación solía estar orientada a la oferta y se impartía a los que ingresaban por primera vez en el mercado de trabajo, que solían ser olvidados cuando aumentaban las necesidades y la demanda de readaptación y reajuste de capacitaciones y competencias de la fuerza de trabajo ya existente, a medida que se producían los cambios de la tecnología y del lugar de trabajo. Además, los esfuerzos de formación solían estar escasamente financiados, mal coordinados y demasiado centrados en unas poblaciones beneficiarias rígidamente definidas, al tiempo que se prestaba poca atención a las necesidades de las personas situadas al margen (o fuera) de los mercados formales de trabajo, que llegaban a ser hasta un 80 por ciento de la fuerza de trabajo de algunos países.

Generalmente, los gobiernos se reservan la facultad principal o exclusiva de organizar, financiar e impartir la educación y formación, especialmente en los países en desarrollo y en las economías en transición. Y sin embargo, suelen estar mal informados acerca de las necesidades de formación de las empresas y de los trabajadores, y además están mal preparados para reajustar los programas de formación y las políticas correspondientes, a menos que cuenten con insumos procedentes del sector privado. Por otra parte, la privatización completa de la formación conduce a veces a situaciones en que no todos están escolarizados, o en que los contenidos son insuficientes, así como a una escasa demanda de las capacitaciones. Las empresas (sobre todo las pequeñas y medianas empresas) tienen poca capacidad y escasa voluntad para formar y administrar sus recursos humanos, porque tienen unas perspectivas de planificación a corto plazo y un conocimiento muy somero de sus necesidades reales en capacitación. Además, no suelen impartir formación en capacitaciones genéricas, por miedo a que los competidores se les lleven a los trabajadores así formados, aunque a veces consiguen acuerdos de reparto de costos. En general, las empresas no brindan formación de ningún tipo al creciente número de empleados de carácter eventual y temporero. De ahí que, esté empezando a aparecer un nuevo enfoque para el fomento de las capacitaciones.

PROMOVER LA EMPLEABILIDAD, LA PRODUCTIVIDAD Y LA INSERCIÓN SOCIAL

Muchos países han estado tratando recientemente de reformar sus sistemas de educación y formación para responder a la nueva demanda de capacitaciones y competencias, de modo que actualmente se están introduciendo políticas para reformar la educación y los programas de formación inicial y para establecer sistemas de formación continua y aprendizaje de por vida. En muchos casos, los gobiernos tienen una función de coordinación y fomento (más bien que de dirección) y se espera de las personas individuales que asuman más responsabilidades en la planificación y financiación de la educación y formación a lo largo de sus vidas laborales. Asimismo, se dan incentivos a las empresas para inducirlos a invertir más en la formación y readaptación de su personal. Los mercados de formación se están abriendo a la competencia. Y las políticas activas del mercado de trabajo y los programas sociales (que incluyen componentes de formación a gran escala) se centran en los grupos desfavorecidos. Todos estos cambios reflejan una marcada evolución hacia un nuevo *paradigma* o modelo de formación.

*Formación y empleabilidad*

En este nuevo paradigma, los objetivos de formación son polifacéticos y complejos. La educación y la formación son los principales instrumentos de que se dispone para preparar a los individuos para un mundo del trabajo que está en rápida evolución y que es cada vez más exigente, así como para incrementar su *empleabilidad*. La empleabilidad de una persona individual supone su capacidad para obtener y mantener un empleo y para mejorar su productividad y perspectivas de ingresos, compitiendo eficazmente en el mercado de trabajo, así como su movilidad profesional, su capacidad de «aprender a aprender» con vistas al nuevo mercado de trabajo y las nuevas oportunidades de empleo, de integrarse plenamente en la vida económica y social y, en general, de trabajar y vivir bien en una sociedad de conocimiento avanzado, de comunicaciones y de tecnología. Los *activos de empleabilidad* comprenden conocimientos, capacitaciones y actitudes, por lo menos a tres niveles:

- los *activos de base*, como las capacitaciones básicas y los atributos personales fundamentales (por ejemplo, fiabilidad e integridad);
- los *activos intermedios*, del tipo de las capacitaciones específicas para la ocupación correspondiente (a todos los niveles), las capacitaciones genéricas o clave (como la capacidad de comunicación y de resolver los problemas) y los atributos personales clave (como la motivación y la iniciativa), y
- los *activos de alto nivel*, que comprenden las capacitaciones que contribuyen a la eficacia organizativa (como el trabajo en equipo y la autogestión) <sup>1</sup>.

La complementariedad de la educación y la formación pueden ilustrarse como una *pirámide de empleabilidad*, cuyo fundamento se asienta en los activos de base y cuya cima son los activos de alto nivel de cada persona. A efectos de la discusión general en la Conferencia, podemos definir así la empleabilidad: *una persona individual es empleable cuando es capaz de: i) obtener un empleo; ii) mantenerse empleado, pro-*

<sup>1</sup> J. Hillage y E. Pollard: «Employability: Developing a framework for policy analysis», en *Labour Market Trends* (Londres), febrero de 1999.

gresar en su trabajo y ser capaz de adaptarse a los cambios, iii) obtener otro empleo si así lo desea para cambiar de trabajo o porque ha sido despedido, y iv) dar prueba de flexibilidad, ingresando y saliendo de la fuerza de trabajo en diversos períodos de su ciclo vital (para las mujeres esto es especialmente importante por la necesidad que tienen de tomar tiempo para la maternidad y la crianza).

La suma de conocimientos, capacitaciones y actitudes es lo que constituye la *competencia* de una persona individual. La competencia es, pues, mucho más que la adquisición lineal y por orden de un determinado conjunto de capacitaciones relacionadas con un empleo y la capacidad de llevar a cabo unas tareas específicas en un puesto de trabajo concreto. El actual mundo del trabajo requiere unos individuos aptos para aplicar su conocimiento en distintos contextos y en varias condiciones tecnológicas, así como reaccionar con independencia y creatividad. La competencia es un bloque estructurado de conocimientos, capacitaciones y actitudes que adquieren las personas individuales desde que se inscriben cuando son pequeños en la educación básica, pasando por la formación inicial y la experiencia laboral hasta prepararse para ingresar en el mercado de trabajo como adolescentes o jóvenes adultos, y siguen aprendiendo y entrenándose a lo largo de sus vidas de trabajo adulto. Se trata pues de una situación muy distinta de la que se preveía hace unas pocas décadas, y se aplica a todos los trabajadores, tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo <sup>2</sup>.

Fomentar la empleabilidad de las personas individuales por medio del establecimiento de la competencia tiene importantes repercusiones políticas a nivel de educación general básica, formación inicial y aprendizaje de por vida. Todos estos temas se discuten a continuación. (Las cuestiones y problemas especiales que afectan a los jóvenes ante el empleo y las respuestas que les aporta la formación se discuten detalladamente en el capítulo III.)

## EDUCACIÓN GENERAL

La capacidad de una persona individual para encontrar y retener un empleo tiene mucho que ver con la educación general: cuanta menos educación hayan tenido las personas, más probabilidades tendrán 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 cuentas) para que puedan actuar productivamente en el lugar de trabajo. También debería centrarse en unas *capacitaciones básicas*, entre ellas la capacidad de identificar, analizar y resolver los problemas, de aprender nuevas capacitaciones para adaptarse a las nuevas tareas que requiera su trabajo, de comunicarse con otros y de utilizar independientemente la información, de planificar, de tener nociones básicas de informática y de comprender un nivel sencillo de conocimientos científicos y tecnología <sup>3</sup>. Además, la educación básica debería impartir a los niños ya desde una edad muy temprana las correspondientes capacitaciones sociales y una buena comprensión de sus deberes de ciudadanía y de la cultura del trabajo, puesto que estas

<sup>2</sup> OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* (Ginebra, 1998).

<sup>3</sup> En los Estados Unidos estas aptitudes se suelen llamar «capacitaciones SCANS» por un conjunto de capacitaciones y competencias identificadas a principios del decenio de 1990 por la comisión del Secretario de Trabajo para la obtención de la capacitaciones necesarias (*Secretary Commission on Achieving Necessary Skills-SCANS*).

capacitaciones ayudan a entender los derechos y reivindicaciones sociales así como las obligaciones y responsabilidades sociales. Muchos sistemas de educación han descuidado esta labor.

La educación debería preparar a los jóvenes para que adopten unas carreras que no tengan un carácter meramente rectilíneo, y para la eventualidad probable de que durante su vida laboral se produzcan varios cambios de carrera. Debería dar una imagen positiva de la empresa y del espíritu empresarial, ayudar a superar las ideas estereotipadas sobre las cuestiones de género y fomentar la sensibilidad sobre ellas. Además, debería contribuir al desarrollo de su capacidad de improvisación y de su creatividad y, en general, equiparlos para que puedan hacer frente con éxito a la complejidad de un mundo en rápida evolución<sup>4</sup>. Inculcar en la mente de los jóvenes estas capacitaciones que tan decisivas van a ser para su empleabilidad futura constituye, ahora más que nunca, una tarea fundamental de la educación general básica.

El acceso a esta educación general básica es plenamente universal en todos los países industrializados, aunque la calidad no siempre resulte uniforme, aun dentro del mismo país. En cambio, muchos países en desarrollo tienen problemas para impartir las calificaciones básicas que determinan los planes de estudios nacionales a todos los niños en edad escolar; concretamente, muchos niños y niñas de zonas rurales no pueden asistir a la escuela, y otros muchos abandonan su escolarización antes de estar en plena posesión de las capacitaciones básicas fundamentales. En 1997, el índice de matrícula en la educación primaria era de un 56 por ciento en el África subsahariana y Asia meridional, de un 65 por ciento en América Latina y el Caribe y de un 71 por ciento en Asia oriental, en comparación con el 96 por ciento y más de los países industrializados. Además, las repercusiones que han tenido los programas de ajuste estructural en la financiación de muchos países africanos ha afectado negativamente la matrícula en las escuelas y la calidad de la educación<sup>5</sup>.

Hay un amplio consenso en que el fortalecimiento de la educación general, especialmente en su nivel primario y secundario, debería constituir una prioridad de las políticas públicas destinadas a mejorar la productividad y flexibilidad de la fuerza de trabajo. La falta de educación básica es el origen de la fragmentación del mercado de trabajo, del trabajo infantil y del círculo vicioso de la exclusión social. Las investigaciones del Banco Mundial ponen de manifiesto que en ciertos países los trabajadores que han terminado la enseñanza secundaria tienen un 50 por ciento más de oportunidades de recibir formación en el lugar de trabajo que los que sólo tienen la educación primaria<sup>6</sup>. El Banco Mundial propone también que la formación en capacitaciones específicas es más eficaz cuando los alumnos ya tienen una formación mínima de lectura, escritura y cálculo y tienen una capacitación para resolver problemas, sobre la que se puede trabajar.

Los sistemas de educación primaria y secundaria deberían contribuir al desarrollo de una fuerza de trabajo flexible, que adopte un planteamiento más activo de «aprender a aprender» y de trabajo en equipo. Se debería hacer un esfuerzo mayor por dar a los

<sup>4</sup> UNESCO: «Education and globalization», en *IIEP Newsletter*, abril – junio de 1998.

<sup>5</sup> R. van der Hoeven: *Into the 21st century: Assessing social and political concerns*, documento preparado para la Conferencia de la Universidad de las Naciones Unidas: *On the threshold: The United Nations and Global Governance in the New Millennium*, Tokyo, 19-21 de enero de 1999.

<sup>6</sup> Banco Mundial: *Vocational and technical education and training*, documento de política del Banco Mundial (Washington, DC, 1991).



estudiantes cierta experiencia del mundo del trabajo, como ocurre en Australia, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos. La educación general de nivel superior debe ser más flexible y responder mejor y más oportunamente a la evolución de los mercados de trabajo, impartiendo cursos de entrada y salida libre, diversas posibilidades de certificado y título así como posibilidades de aprendizaje a distancia y de trabajar directamente con las asociaciones de empleadores y de industria en unos programas de formación personalizados.

La inversión pública nacional e internacional debería garantizar un nivel mínimo de calidad y el acceso de todos a la educación básica, especialmente en las zonas rurales y en el caso de las mujeres y otros grupos desfavorecidos. En 1990, la Conferencia de Jomtien (Tailandia) elaboró un plan para incrementar la calidad de la enseñanza y de la educación en las escuelas, así como para alcanzar una educación primaria completamente generalizada antes del año 2000. En 1995, la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague aplazó esta fecha hasta el 2015, pero afirmó que este objetivo mundial debería ser financiado de manera duradera y previsible. La principal responsabilidad de la inversión en la educación básica seguirá correspondiendo al sector público, pero las comunidades locales deberán participar también, para asegurar que la respaldan, que responde a las necesidades locales y que es accesible a todos.

Estas nuevas vías que imparten la enseñanza básica podrán comprender programas patrocinados por el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, algunas de las cuales se servirán de la educación a distancia y los mecanismos basados en Internet, que suponen una gran esperanza para las poblaciones más necesitadas. Además, apoyando la agricultura como empresa productiva, la educación puede incitar a las personas a permanecer en las zonas rurales, y ayudarlas a obtener unos ingresos adecuados.

#### EDUCACIÓN PROFESIONAL Y FORMACIÓN INICIAL

La educación y formación profesionales se sitúan actualmente en el centro de las reformas que se están emprendiendo en muchos países. Está cristalizando un consenso sobre sus nuevos fundamentos y objetivos, aunque los medios para alcanzarlos puedan variar mucho de un país a otro.

El objetivo primario de la educación y formación profesionales consiste en inculcar conocimientos científicos y tecnología en un ámbito profesional amplio y desarrollar las competencias técnicas y profesionales requeridas, así como las capacitaciones profesionales específicas. Las políticas, programas y estructuras administrativas de la educación y formación profesionales varían mucho según los países, y según sus distintos estadios de desarrollo económico. Una cuestión fundamental de la educación y formación profesionales es la insistencia actual en la educación general académica y en el desarrollo de unas capacitaciones transferibles acompañadas de una formación de orientación profesional, para facilitar una transición suave de la escuela al trabajo y aumentar la empleabilidad fundamental de las personas.

Entre los 11 y los 15 años de edad, los estudiantes suelen ser orientados hacia una de las dos o tres *corrientes diferenciadas*, que subrayan las capacitaciones académicas, profesionales o generales. La corriente académica suele preparar para la educación superior y el ingreso en la universidad, y tiene unos contenidos relativamente escasos en relación con el mundo del trabajo, debido a la presión por conseguir los requisitos

que facilitan el acceso a la educación superior. La corriente profesional comprende una amplia gama de programas con varios niveles de contenidos, basados en el mundo del trabajo. En un extremo está un tipo de formación que se basa en la escuela y que incluye familiarizarse 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 de la gama se sitúan unos períodos alternativos de aprendizaje en la escuela y en la empresa, rigurosamente organizados y certificados, que se dirigen a formar trabajadores calificados que puedan obtener fácilmente acceso a un empleo. La corriente llamada «general» se sitúa en un punto equidistante de estas dos, y conduce a empleos no especializados y tal vez a una educación y formación profesionales postsecundarias, pero con escasas oportunidades de educación superior. Estas decisiones de opción en favor de una u otra corriente (que suelen suponer algún tipo de evaluación individual) solían ser irreversibles, pero actualmente se tiende a que tengan una cierta permeabilidad <sup>7</sup>.

Además, suelen ser bastantes corrientes los programas de formación profesional situados fuera del sistema formal de educación, generalmente a cargo de organismos independientes y financiados por los gobiernos o por una contribución de los empleadores sobre la nómina. En estos casos, los requisitos de ingreso y la duración de la formación varían mucho, porque se dirigen a los estudiantes que han terminado recientemente su escolaridad, a los jóvenes desempleados y a los trabajadores empleados que necesitan poner al día y adaptar sus capacitaciones. Los cursos de formación profesional de corta duración están más orientados al trabajo y son más flexibles.

La *formación privada* que imparten determinadas empresas e instituciones ha sido tradicionalmente un importante proveedor de capacitaciones en el mundo industrializado, y ha ido en rápido aumento en muchos países en desarrollo. El crecimiento de la formación privada se ha producido casi siempre en el ámbito de las capacitaciones de carácter no industrial (sobre todo en el sector de los servicios, de la informática y tecnología de la información, de la administración y de la contabilidad), eludiendo en general la formación destinada a las profesiones técnicas e industriales, que suele requerir unas inversiones más costosas. Este tipo de formación ha ido en aumento como respuesta a la demanda de las empresas y de ciertas personas concretas, en busca de más oportunidades de actualización y de formación continua. Las instituciones privadas suelen financiar estas actividades por medio del cobro de honorarios, que a veces son completados por subvenciones estatales; una gran parte de la matrícula y otros honorarios que cobran estas instituciones puede también adoptar la forma de becas estatales y préstamos a bajo interés a los estudiantes <sup>8</sup>. El aprendizaje no académico constituye una variedad de formación privada muy corriente en los países que tienen un sector informal extenso, tanto si es rural como urbano. El aprendizaje no académico suele absorber una cantidad bastante grande de jóvenes, y se está pensando

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, un creciente número de aprendices alemanes obtienen ahora un certificado de ingreso en la universidad (*Abitur*). Véase David Soskice: «Reconciling markets and institutions: The German apprenticeship system», en Lisa M. Lynch (directora de la publicación): *Training and the private sector: International comparisons* (University of Chicago Press, 1994).

<sup>8</sup> Los Estados Unidos disponen de un amplio sistema de becas y préstamos para estudiantes, que pueden ser utilizados para ayudar a muchas instituciones de enseñanza de carácter privado, establecimientos municipales, escuelas técnicas y universidades. En 1996-1997, se gastaron 285.000 millones de dólares en becas y préstamos a todos los niveles para los estudiantes (y sus familias).

en utilizarlo más en otros países, como medio de incrementar la oferta de aprendices capacitados que aspiren al empleo en el sector informal.

La formación y capacitación profesionales tienen muchas ventajas, pero también ciertas *deficiencias*<sup>9</sup>. Ante el creciente desempleo que impera entre los que ingresan en la fuerza de trabajo con amplios antecedentes académicos pero pocas capacitaciones laborales prácticas, muchos países están volviendo a pensar que la educación y formación profesionales son la solución del problema. Los resultados no siempre han sido satisfactorios, y la esperanza de dotar a los estudiantes que salen del sistema educativo con capacitaciones prácticas que les facilitasen una transición más fácil al mundo del empleo y que mitigasen el desempleo juvenil se ha cumplido sólo parcialmente<sup>10</sup>.

A nivel secundario, la educación profesional resulta entre 1,2 y 7,2 veces más cara que la educación secundaria académica. En ciertos países, participar en la educación profesional secundaria puede dejar las puertas abiertas para continuar los estudios; en cambio, en otros puede dejar a los estudiantes fuera de la educación universitaria, porque el acceso a ella se basa en el plan de estudios de la educación secundaria o general, o porque el ingreso y la matrícula tienen un claro matiz masculino o se basan en los logros de la educación general básica, que discriminan a las muchachas y a los grupos con escasos antecedentes académicos.

En muchas ocasiones, la formación profesional no ha resultado eficaz para inculcar unas capacitaciones empleables a causa de sus escasas vinculaciones con la industria y de la demora en adaptar sus programas a la evolución de las necesidades de las empresas. Los programas de formación profesional que se imparten fuera del sistema educativo formal adolecen del mismo problema, y suelen tener poca influencia en el empleo y los ingresos. Estos resultados no son sorprendentes, habida cuenta del nivel relativamente modesto del empleo, especialmente en los países en desarrollo en los que el ajuste estructural ha procedido a recortes importantes en los presupuestos dedicados a educación y formación profesionales.

Además, la calidad de los resultados de las instituciones de formación profesional suele ser bastante mediocre, porque en estos institutos lo que determina el grado de financiación pública es el número de alumnos matriculados, más bien que el índice de colocación o de mantenimiento en el empleo productivo de los alumnos en ellas diplomados: esta poca atención a los resultados perjudica la calidad de la formación, y los grupos de población desfavorecidos pueden quedar sin acceso a los programas por falta de recursos. El aprendizaje informal es más ampliamente accesible en los países en desarrollo, pero adolece de escasos contenidos teóricos y utiliza unos métodos y materiales rudimentarios. Con frecuencia, los aprendices son explotados como mano de obra barata, y por consiguiente pueden degenerar en un verdadero trabajo infantil.

---

<sup>9</sup> Véase Christopher T. King y varios: *Engaging employers in school-to-work* (Austin, Centro para el estudio de los recursos humanos de la Universidad de Texas (Londres), 1996); y W. Norton Grubb: *Learning to work: The case for reintegrating job training and education* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 1996), capítulo 7.

<sup>10</sup> En los Estados Unidos, la última ronda de la junta evaluadora de la formación profesional (*National Assessment of Vocational Education*), que tiene que elevar su informe al Congreso en 2002, mostró especial preocupación por los escasos índices de matrícula que registra la nueva formación profesional secundaria. Una de las estrategias más importantes a que se ha recurrido para acrecentar la calidad a nivel secundario, consiste en reforzar la interconexión de los objetivos de la formación profesional y los de la educación académica mayoritaria.

Además, el control de la calidad y el reconocimiento y certificación de las capacitaciones y competencias siguen siendo un problema.

La educación y formación profesionales deberían ser una extensión del sistema general de educación, y brindar tanto capacitaciones básicas como las capacitaciones específicas que demanda el mercado de trabajo, y estas capacitaciones deberían ser transferibles, de modo que los trabajadores puedan ser a su vez polifacéticos y adaptables.

## EDUCACIÓN Y FORMACIÓN CONTINUAS

### *Un reto importante: aprender toda la vida para poder trabajar toda la vida*

En una sociedad de conocimiento e información, aprender toda la vida por medio de la educación y formación continuas constituye el principio orientador de las estrategias políticas que fomentan el bienestar económico y la competitividad del país, así como su cohesión social y la realización personal de los individuos. En los países en desarrollo, el aprendizaje de por vida suele asumir una función social especialmente importante, puesto que hay un retraso acumulado en la educación y formación de la fuerza de trabajo. El aprendizaje de por vida supone un elemento de equidad muy importante porque ofrece a los jóvenes la perspectiva de obtener el acceso a la formación avanzada, independientemente de su educación y formación iniciales. La necesidad de una formación de por vida se aplica no sólo a los trabajadores del sector formal de los países en desarrollo sino también a las pequeñas empresas y microempresas y a los trabajadores (rurales y urbanos) del sector informal, que necesitan urgentemente mejorar sus capacitaciones, productos, servicios y condiciones de trabajo.

Muchas organizaciones internacionales están promoviendo la adopción de estrategias de aprendizaje de por vida entre sus Estados miembros. Por ejemplo, en junio de 1999, el grupo de los ocho países más industrializados (G8) adoptaba una «carta de empleabilidad», también llamada la Carta de Colonia, con el subtítulo de «Objetivos y ambiciones para un aprendizaje de por vida». Esta Carta declara que la educación debería promover el espíritu de empresa y ser accesible a todos. 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. La Carta pone de relieve las funciones complementarias de los sectores privado y público en la financiación de la formación de por vida, subraya la importancia de las nuevas tecnologías de la información y hace un llamamiento en favor de un mayor reconocimiento internacional de las capacitaciones y competencias obtenidas a través de la educación y formación continuas.

Algunos países han elevado el derecho a la educación y formación continuas al rango de garantía constitucional, y otros muchos han promulgado leyes para promoverlas y desarrollarlas activamente. Estas leyes definen sus objetivos, ámbito de aplicación y límites, así como su estructura institucional y organizativa, las disposiciones financieras básicas y las condiciones de accesibilidad para este tipo de educación y formación. Ciertos países (por ejemplo, la mayor parte de los países de la Unión Europea) están tratando de armonizar los distintos programas y prácticas de educación y

formación continuas que han ido proliferando en el pasado, fusionándolos en un marco jurídico único para que sean más eficaces y equitativos.

### *Educación y formación continuas: una demanda creciente y diversificada*

Diversos factores explican la creciente demanda de educación y formación continuas. Las empresas buscan en la educación y formación continuas un modo de aumentar su competitividad. Muchos trabajadores despedidos y vulnerables necesitan educación y formación continuas, porque sus capacitaciones sólo se adaptan a un empleador o sector determinados, con lo que aumenta el peligro de desempleo si pierden sus puestos de trabajo. Los desempleados a largo plazo, cuyas capacitaciones se han ido deteriorando y cuya confianza se ha ido erosionando, necesitan la educación y formación continuas para dar impulso a sus oportunidades de conseguir un empleo. Los trabajadores «de la segunda oportunidad» que han dejado prematuramente la educación general o la formación, necesitan que la educación y formación continuas renueven las oportunidades perdidas, y hay quienes simplemente desean seguir aprendiendo, puesto que la tecnología y el mundo del trabajo siguen evolucionando. Los logros educativos de los miembros jóvenes y adultos de la fuerza de trabajo y la calidad de su formación inicial antes de ingresar en el mercado del trabajo, determinan en gran medida el ámbito y naturaleza de la educación y formación continuas <sup>11</sup>.

### *Demanda empresarial de educación y formación continuas*

La formación y el aprendizaje se llevan a cabo con frecuencia en el propio lugar de trabajo, según el tamaño y volumen de la empresa, el tipo de organización del trabajo y la cultura de la dirección. En el decenio de 1960, las iniciativas de mejora del empleo fueron tal vez el punto de partida para introducir una educación continua con carácter más sistemático, especialmente en las grandes empresas. En el decenio de 1970 la formación y actualización de los trabajadores se habían convertido en elementos de promoción de los contratos de ventas de nuevos equipos y de transferencia tecnológica a los países en desarrollo. Las grandes empresas y las multinacionales suelen plantearse la educación y formación continuas de manera sistemática, y hacer de las inversiones en formación en el trabajo una parte integrante de sus políticas y prácticas de recursos humanos y de gestión de la calidad total. Algunas de ellas han empezado a integrar su inversión en recursos humanos en sus sistemas de contabilidad, como si se tratase de cualquier otro tipo de inversión en capital físico.

El volumen de la empresa suele ser un factor importante para impartir educación y formación continuas. Las estadísticas de la Unión Europea y de los Estados Unidos indican que las grandes empresas son en general las más activas suministradoras de educación y formación continuas. Estas grandes empresas están incorporando cada vez más las prácticas de gestión de recursos humanos que les resultan positivas y las nuevas formas de organización del trabajo que les ayudan a convertirse en organizaciones de gran eficacia, todo ello en base a la utilización de un aprendizaje individual y colectivo continuo. Las asociaciones profesionales, de empleadores y de industria también

---

<sup>11</sup> Para un análisis general de la formación empresarial y sus efectos, véase John Bishop: *The incidence of and pay off to employer training: A review of the literature with recommendations for policy*, documento de trabajo núm. 94 (Ithaca, Cornell University, 1994).

colaboran en la financiación de la educación y formación continuas, ayudando a las pequeñas y medianas empresas. Las asociaciones empresariales desempeñan una función clave en el sector informal de los países en desarrollo.

La formación inicial que imparten las empresas desempeña una función importante ayudando a los jóvenes a adaptarse a empleos concretos y, a continuación, a desarrollar sus competencias profesionales *transferibles*, especialmente cuando la formación inicial de carácter institucional ha sido escasa o demasiado general. Por ejemplo, el Japón ha puesto de relieve el valor de la formación en el lugar de trabajo por encima de la que brindan las instituciones de formación, y ha insistido en la formación, tanto técnica como de relaciones de empleo, comprendidas las capacitaciones «blandas»<sup>12</sup>. En muchos países, la formación continua en el trabajo se ha ampliado para corregir los programas iniciales de formación y educación básica que no aportan (o, por lo menos, esta es la impresión que prevalece) respuestas adecuadas a la evolución del mercado de trabajo. En cierta medida, ello refleja la experiencia de los Estados Unidos en los últimos años, con la expansión de una formación personalizada que se financia por medio de una gran variedad de fuentes de financiación de la formación (por ejemplo, el Employment and Training Panel de California y la Smart Jobs Fund de Texas) y responde muy directamente a las necesidades articuladas por las asociaciones de empleadores y de empleados.

Esta ampliación de la formación inicial para convertirse en una formación «alternativa», que combina la formación institucional con la formación en el lugar de trabajo y con el aprendizaje, ha reducido las diferencias entre la formación inicial y la formación en el trabajo. Cuando las empresas desempeñan un papel importante en la formación inicial, especialmente por medio de aprendizajes estructurados, una formación alternativa o un sistema dual como el que impera en Alemania o cuando mantienen vínculos muy estrechos con las instituciones de formación, la educación y formación continuas se siguen de manera natural y llegan a todos o a la mayor parte de los empleados, como instrumento para promocionar la competitividad de la empresa y la gestión de los recursos humanos. Noruega ha ampliado su utilización de la formación por aprendizaje, tras muchos años de insistir en un sistema basado en las instituciones escolares, y lo mismo han hecho ciertos subsectores de muchos países (por ejemplo, la banca, los seguros, los servicios de agua y electricidad y los propios servicios públicos).

A pesar de la creciente demanda empresarial de educación y formación continuas, la inversión general de las empresas en formación ha sido insuficiente, con la posible excepción de los países que cuentan con una tradición de formación en el trabajo (por ejemplo, Dinamarca, Alemania, Japón y Suiza). Si la rotación de los empleados es muy elevada, las empresas pueden ser reticentes a impartir formación a sus trabajadores. Las empresas que corren el peligro de que «les cacen» el personal, tienden a limitar sus inversiones a los elementos de formación menos transferibles y más específicos de la empresa, y las empresas más pequeñas dan poca formación porque suelen tener unos costos de formación más elevados por empleado. Según un estudio reciente, uno de cada cinco trabajadores de los Países Bajos decía que no estaba recibiendo la formación que necesitaba, uno de cada cuatro de los Estados Unidos decía que estaba menos

---

<sup>12</sup> Masanori Hashimoto: «Employment-based training in Japanese firms in Japan and in the United States: Experiences of automobile manufactures», en Lynch (director de la publicación), *op. cit.*

formado de lo necesario y casi un 30 por ciento de los trabajadores de Suiza y un tercio de los trabajadores del Canadá respondían que no estaban recibiendo una formación suficiente para el desarrollo de la fuerza de trabajo. Además, muchos estudios muestran que la educación y formación continuas se dirigen a los trabajadores menores de 35 años y a los trabajadores que ya tienen mejor educación, han desarrollado capacitaciones de formación y poseen las capacitaciones adecuadas, de carácter general y transferible; los trabajadores que suelen recibir menos formación patrocinada por su empleador son las mujeres, las minorías y los que actúan en el sector informal.

#### POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y EDUCACIÓN Y FORMACIÓN CONTINUAS

El crecimiento del desempleo a fines del decenio de 1970 y a principios del de 1980 fue recibido al principio con medidas pasivas de apoyo a los ingresos, pero estas medidas pronto fueron sustituidas por programas activos pensados especialmente para ayudar a los jóvenes y a los desempleados de larga duración, a los trabajadores despedidos y a las mujeres que reingresaban en el mercado de trabajo, entre otras cosas, brindando una educación y formación importantes. La financiación del empleo y la formación se estableció tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo para brindar formación y readaptación de los desempleados y otros adultos. Todos esos fondos son financiados por el Estado o por medio de unas tasas con cargo parcial al seguro de desempleo, pagadas por los empleadores y los trabajadores<sup>13</sup>. Las organizaciones económicas de carácter regional y subregional (como la Unión Europea y el MERCOSUR) contribuyen cada vez más a ello y las empresas pueden ser requeridas a contribuir a los fondos de educación y formación continuas, especialmente en el caso de las industrias con frecuentes despidos. Por otra parte, los recursos que los desempleados dedican a educación y formación continuas suelen oscilar al ritmo de los ciclos económicos, aumentando cuando crece el desempleo y bajando cuando disminuye.

Actualmente, los contratos locales y regionales de formación están más abiertos a la competencia, y suelen subcontratarse a empresas privadas de formación de carácter competitivo a medida que se van introduciendo las reformas que liberalizan el mercado de formación de los desempleados, que tradicionalmente estaba reservado a instituciones y centros de formación del sector público. Además, las instituciones públicas tienen la oportunidad de competir con otras empresas de formación por cuotas del creciente mercado del sector privado de educación y formación continuas dirigidas a los adultos. El marasmo y la disminución del empleo regular, que se ha producido sobre todo en los países en desarrollo, ha conducido recientemente a la promoción del empleo por cuenta propia y al espíritu de iniciativa empresarial, y en ambos casos aumenta la demanda de formación directiva y empresarial. Pero las medidas de formación empresarial no siempre han tenido el éxito que se esperaba, puesto que las condiciones económicas siguen siendo desfavorables, especialmente en ciertos países en desarrollo.

<sup>13</sup> En los Estados Unidos, estos fondos de garantía estatal rivalizan actualmente en volumen con las asignaciones federales en materia de formación, en virtud de la *Workforce Investment Act* de 1998; por ejemplo, los tres fondos de formación de Texas, el segundo estado por volumen, totalizaba en 1998 más de 60 millones de dólares.

*La educación y formación continuas como parte de las estrategias contra la pobreza y en favor de la equidad.*

Las recientes conferencias y reuniones internacionales, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1996, han señalado la creciente incidencia de la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad económica y la exclusión social en todo el mundo. Los grupos de población más afectados son las mujeres, los desempleados, los grupos minoritarios, las personas con discapacidad, las poblaciones indígenas y los trabajadores de las pequeñas empresas y del sector informal rural y urbano. Como muchos de los pobres tienen un acceso limitado a la educación general básica y la formación, quedan relegados a un tipo de trabajo de escasa productividad y bajos salarios, situado generalmente fuera del sector formal.

Las mujeres son más de los dos tercios de las personas que viven en la pobreza en todo el mundo. Están muy concentradas en empresas marginales de supervivencia (y muchas veces trabajando a domicilio) así como en el empleo asalariado de los mercados secundarios, que se caracteriza por las escasas capacitaciones que requiere y su elevada rotación. En África subsahariana, se ocupan también de la mayor parte de la producción agrícola. Por lo tanto, el problema de la formación está muy vinculado a la vulnerabilidad económica y social de las mujeres, y muy especialmente a las múltiples barreras y limitaciones que les impiden aprovechar las oportunidades de formación.

Las trabajadoras de más edad, analfabetas o con escasa educación carecen de las capacitaciones básicas que se requieren para beneficiarse de la formación en caso de que se les imparta. Además (en parte porque ingresan y reingresan en el mercado de trabajo con estas capacitaciones inadecuadas), se ven obligadas a ocupar los tramos inferiores del sector formal de los países en desarrollo o los trabajos mal remunerados o cada vez más eventuales o a tiempo parcial de los países desarrollados.

La erradicación de las prácticas de empleo que discriminan a las mujeres, por medio de una reducción del costo de las oportunidades de formación y de una mejora de su acceso a la educación y formación continuas, son medidas que seguramente mejorarán mucho sus oportunidades de alcanzar mejores empleos y de obtener más ingresos.

Las políticas de apoyo a un aprendizaje de por vida y los nuevos caminos que conducen al desarrollo de las capacitaciones de los trabajadores en unas formas de trabajo atípicas y las de ocupaciones con escasas oportunidades de formación pueden aumentar mucho el acceso de las mujeres a puestos de trabajo mejores y a ingresos más elevados. En ciertos países desarrollados, las empresas del sector privado han actuado como verdaderas pioneras de la educación y formación continuas como parte de sus políticas de fomento de la equidad en el empleo para hombres y mujeres. Por ejemplo, en la Junta de Suministros Eléctricos (*Electricity Supply Board*) de Irlanda, los empleos técnicos y de alto nivel que antes estaban dominados por los hombres se han abierto a las mujeres una vez que éstas han superado los requisitos de los programas de educación y formación continuas.

Las personas con discapacidad comprenden una media del 10 por ciento de la población total. Tradicionalmente, quedaban excluidas del sistema educativo regular y de los programas de formación de la mayor parte de los países y — en lugar de ello — se les colocaba en centros especiales en los que se les impartía una formación muy limitada, con frecuencia desconectada de las demandas reales del mercado de trabajo. Esta desigualdad de oportunidades en la educación y formación ha contribuido a la escasa integración económica y a la marginación de las personas con discapacidad.



Inspirándose sobre todo en las políticas y orientaciones de la OIT y de la UNESCO, un creciente número de países está desarrollando estrategias, legislación e incentivos para garantizar a las personas con discapacidad un acceso y unas oportunidades equitativas en la educación y formación. El concepto de «adaptación razonable» a las necesidades de las personas con discapacidad (que se refleja por ejemplo en la legislación nacional de los Estados Unidos y del Reino Unido), se aplica también a las escuelas y centros de formación. En Bolivia, Brasil, el Caribe, Colombia, México y Uruguay se ha elaborado una metodología para integrar a las personas con discapacidad en las principales instituciones de formación y capacitación profesionales. Ciertos países de la Unión Europea han instaurado medidas para fomentar la formación de los trabajadores con discapacidad, por medio de la negociación colectiva y los convenios colectivos entre los interlocutores sociales. Sin embargo, el problema de una educación y formación adecuada sigue sin haberse solucionado para la gran mayoría de las personas con discapacidad.

Muchos países, particularmente los de Africa, tienen un gran *sector informal* en el que existe una sólida tradición de aprendizaje. La formación continua dirigida a los aprendices puede utilizarse aquí para mejorar la calidad del aprendizaje. Los programas de asistencia tratan muchas veces de establecer centros de recursos polivalentes que brindan asistencia técnica y servicios y facilitan la transferencia tecnológica al sector informal y a los empresarios y artesanos de la microempresa. En ciertos países, las asociaciones de empresarios se han hecho cargo de estos centros de recursos y los utilizan para la formación continua y la puesta al día de sus miembros. Estos centros han contribuido asimismo a elevar la calidad del aprendizaje informal. Especialmente desarrollados en Africa occidental, son ahora emulados en otras partes de la región.

La formación del sector público ha favorecido tradicionalmente a unos grupos distintos de los que tienen mayores necesidades. Ello es especialmente cierto en los países en desarrollo, aunque algunos de ellos (sobre todo Colombia) han cambiado significativamente sus prioridades de formación y sus asignaciones de recursos en favor de los pobres. En Africa, la mayor parte de los gobiernos carecen simplemente de recursos para financiar adecuadamente grandes programas de formación para los pobres, y el escaso número de instituciones públicas que allí existe se dedica mayormente a preparar a los que salen del sistema escolar para las ocupaciones especializadas del sector formal. Poco es lo que se sabe sobre el acceso de los pobres a la formación privada. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales han paliado en cierta medida esta gran laguna integrando una formación básica y otros tipos de formación en sus programas actuales de asistencia.

La educación y formación continuas directamente vinculadas al desarrollo de las necesidades de los grupos claramente identificados entre los pobres, constituye un importante elemento de una estrategia contra la pobreza. La educación y formación continuas (tanto si se imparten de manera formal como informal), insisten en la formación básica funcional, las capacitaciones empresariales fundamentales, las capacitaciones para mejorar la seguridad en el trabajo, y el desarrollo de las capacitaciones técnicas para aumentar la productividad en las pequeñas empresas urbanas y rurales. También se imparte formación en capacitaciones múltiples para respaldar los esfuerzos de diversificación de la base de ingresos de los participantes.

Los países han optado por varias estrategias distintas para estimular la inversión privada en una formación de las capacitaciones que se centre también en los trabajadores desfavorecidos y vulnerables. Como muchos de estos trabajadores están

empleados en microempresas y en establecimientos de pequeño o mediano volumen, algunos de estos incentivos de formación se dirigen también a ellos. Las cotizaciones para formación pueden ser útiles, porque proporcionan lo que podríamos llamar un «terreno de juego» para la inversión que los empleadores hacen en sus empleados. En ciertos países, se han hecho esfuerzos para redistribuir el dinero recogido por medio de estas cotizaciones de modo que financie la formación de los miembros de grupos vulnerables, aun en el caso de que éstos no aporten ninguna contribución financiera. Pero a veces los empleadores han puesto en duda esta práctica argumentando que no obtienen beneficios directos de la provisión de esta formación.

La educación y formación continuas desempeñan además un papel cada vez más importante en la negociación colectiva. Algunos sindicatos han establecido fondos de formación a través del proceso de negociación colectiva a nivel nacional en Europa (por ejemplo, en Dinamarca y los Países Bajos) y a nivel sectorial (en los Estados Unidos, en las industrias automotriz y de telecomunicaciones). Estos fondos suelen financiarse conjuntamente por parte de los empleadores y de los trabajadores, con unas contribuciones que se especifican en el convenio de negociación colectiva. Ello tiene repercusiones positivas en la formación de los trabajadores, especialmente en la de los que son protegidos por los convenios colectivos, pero en los países que tienen un sector informal importante o una cobertura sindical escasa, esta estrategia suele tener repercusiones muy limitadas.

Los Estados Unidos y el Reino Unido se han centrado recientemente en la promoción de un *mercado de formación* para responder a las necesidades de los grupos desfavorecidos estableciendo unas cuentas individuales de formación. Para que estas cuentas de formación sean eficaces tienen que ir acompañadas de una información adecuada y con objetivos claros, que dé información sobre el mercado de trabajo y los servicios de orientación <sup>14</sup>.

Los esfuerzos en educación y formación continuas han evolucionado a partir de unas iniciativas privadas del decenio de 1970 hasta convertirse en un elemento estratégico e integral de las políticas económicas y sociales de muchos países en el decenio de 1990. Muchos gobiernos han tratado de establecer un marco de incentivos y compromisos para que empresas e individuos participen, sostengan, desarrollen y financien unas actividades de desarrollo de la formación y de las capacitaciones de las empresas, y que promuevan el éxito en la carrera de los empleados a través de unos recorridos cada vez más diversificados.

### *Cómo responder al reto de un aprendizaje de por vida*

El primer reto al que hay que responder consiste en revisar y reforzar el fundamento mismo sobre el que se sostienen la educación y formación continuas, que no es otro que la educación general básica y la formación inicial. Una mejora sustancial en la

---

<sup>14</sup> Las cuentas individuales de formación (*individual training accounts - ITA*) que se están creando en virtud de la ley de inversiones en la fuerza de trabajo (*Workforce Investment Act*) no son vales en el verdadero sentido de la palabra, porque tienen muchos controles y restricciones y van acompañados por un proceso muy elaborado de certificados de formación y de una información sustancial sobre las oportunidades del mercado de trabajo, la demanda de ocupaciones, los salarios, etc. Para una crítica detallada de estos vales de formación véase John Trutko y Burt S. Barnow: *The evidence on vouchers* (1999).

educación y las capacitaciones básicas proporcionaría un fundamento más sólido para desarrollar un sistema de educación y formación continuas, que ayudasen a las personas individuales a adaptarse mejor a la continua evolución de las demandas del mercado de trabajo. Ciertos países han progresado más que otros en esta labor de garantizar el acceso de todos a las oportunidades de desarrollo general y a unas capacitaciones transmisibles y empleables. En los países que han progresado menos en este ámbito, la educación y formación continuas tienen que fijarse la prioridad de seguir corrigiendo las deficiencias de la educación básica y de la formación inicial e impartir las necesarias capacitaciones empleables. Pero la educación y formación continuas han de esforzarse también por responder a la rápida evolución de la demanda de capacitaciones específicas del mercado de trabajo. El Estado ha de seguir asumiendo una función importante, impartiendo educación y formación continuas como medio de equipar la fuerza de trabajo con el requisito de una empleabilidad general. En cambio, los países que han podido elevar las capacitaciones básicas de su población pueden transferir gran parte de la responsabilidad de la educación y formación continuas, así como de su financiación, al sector empresarial y al mercado privado de formación.

El segundo reto es comprometer a todos los actores interesados (los principales son el Estado, las empresas y las personas individuales) en un esfuerzo colectivo por sostener la nueva cultura de educación y formación continuas. El Estado debería asumir un papel fundamental en el desarrollo de la base de la educación y formación continuas, las empresas y el mercado de formación privado también deberían asumir el suyo, que consiste en impartir y financiar la educación y formación continuas, y las personas individuales deben apoyar la demanda de educación y formación continuas y contribuir a su financiación. El reto más importante en materia de equidad consiste en movilizar a los grupos particulares, brindarles la necesaria información y guía y mejorar su capacidad de organizarse y de hacer un uso eficaz de las oportunidades de educación y formación. Esto incluye el aprovechamiento de las grandes oportunidades de aprendizaje que se brindan a través de Internet, actualmente accesible a una parte cada vez más importante de la población como herramienta indispensable y medio fundamental de educación y formación continuas.

Para resumir, en muchos países, las políticas e instituciones de formación han respondido mal a los cambios generalizados que se han producido en la economía y en la sociedad. La creciente necesidad de educación y formación inicial para echar los fundamentos de empleabilidad y capacidad de formación a lo largo de toda la vida de trabajo sigue sin haber sido alcanzado por amplios sectores de la población, especialmente en los países en desarrollo. La demanda económica y social de readaptación y reajuste de las capacitaciones y las competencias de la fuerza de trabajo existente ha sido con frecuencia pasada por alto, especialmente en los márgenes de los mercados laborales formales. Esta omisión ha hecho difícil para todos los países beneficiarse de la mundialización y de las nuevas tecnologías, así como mejorar su productividad y competitividad. La incidencia de la pobreza, la desigualdad de la vulnerabilidad económica y de la exclusión social está creciendo en todo el mundo. Los grupos más afectados comprenden las mujeres, los desempleados, los grupos minoritarios y las poblaciones indígenas, que suelen trabajar en pequeñas empresas y en el sector informal rural y urbano. Si se pudiera contar con inversiones más abundantes y continuas para la adquisición de capacitaciones y formación, ello podría contribuir grandemente a invertir esta tendencia, y por lo tanto sería un elemento integrante de las políticas y programas económicos, de empleo y sociales a nivel general.

Para ello, hay que hacer frente a dos retos fundamentales. En primer lugar, los países tienen que seguir revisando y reforzando su educación básica y su formación inicial, así como perseguir unas políticas que reflejen los progresos que han ido obteniendo hasta ahora. En segundo lugar, los países han de comprometerse y comprometer a todos los actores interesados (el Estado, las empresas y las personas individuales) en un esfuerzo colectivo por invertir en más y mejor formación, así como apoyar la aparición de una cultura de educación y formación continuas. Este esfuerzo tiene que venir apoyado por más recursos, orientaciones dirigidas a objetivos concretos y una información más precisa y detallada sobre las experiencias que hayan tenido éxito a nivel nacional e internacional.

## CAPITULO III

### EL EMPLEO Y LA FORMACION DE LOS JOVENES

#### INTRODUCCIÓN

Los impedimentos al empleo de los jóvenes (entre los 15 y los 24 años) han aumentado mucho en los últimos años. Hay actualmente una cantidad realmente desproporcionada de jóvenes que sufren un desempleo a largo plazo y se ven reducidos a trabajos precarios o de duración determinada o a empleos de mala calidad y escasos ingresos. Por consiguiente, muchos jóvenes abandonan el mundo del trabajo (o ya no pueden entrar en él) y pasan a engrosar el número de los desempleados. Los jóvenes socialmente desfavorecidos son los más afectados, con lo que se perpetúa el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social. Los problemas de desempleo juvenil están presentes en todas partes, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, aunque en los países en desarrollo (donde pocas personas pueden permitirse estar sin ningún trabajo) el problema del empleo constituye más bien un problema de subempleo y bajos salarios en el sector formal y de empleos de baja calidad en el sector informal, cuyo ámbito es especialmente amplio.

El empleo juvenil se ha convertido en una cuestión prioritaria para las organizaciones de empleadores y de trabajadores de todo el mundo. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) presentó su programa de acción sobre el empleo juvenil a la primera reunión (1998) del Consejo General de la OIE. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) tiene asimismo un plan de acción sobre el empleo juvenil. Muchas organizaciones juveniles intervienen en la promoción y en los proyectos de fomento del empleo juvenil. La Organización de Estados Americanos tiene un proyecto multinacional (*Young Americans Business Trust – YABT*) que promueve el desarrollo de las microempresas, la formación en capacitaciones empresariales y los servicios de apoyo a los jóvenes del Caribe y las Américas. Las *Directivas para las políticas de empleo en el año 2000* de la Comisión Europea urgen a los Estados miembros a asegurarse de que todos los jóvenes desempleados puedan acogerse a nuevas oportunidades antes de los seis meses de desempleo, por medio de la formación, la readaptación, las prácticas laborales, un empleo u otras medidas de empleabilidad con vistas a una integración efectiva en el mercado de trabajo.

La OIT ha estado trabajando durante mucho tiempo para concienciar la opinión pública sobre las cuestiones relativas al empleo juvenil. En 1970 adoptó la Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136) que da orientaciones en relación con los programas especiales que tienen por objeto permitir que los jóvenes participen en actividades destinadas al desarrollo económico y social de su país, y especifica las condiciones en que deben actuar. En 1986 y 1996, el empleo juvenil se inscribió en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, y en 1996 la Conferencia adoptó unas conclusiones para lograr el pleno empleo, en las que hacía un llamamiento a los países para que planificasen y aplicasen medidas especiales

para aumentar la empleabilidad de los grupos con necesidades especiales, entre ellos los trabajadores jóvenes.

Asimismo, la OIT ha puesto en ejecución un Programa de acción sobre el desempleo de los jóvenes que pone de relieve la importancia de mejorar las condiciones económicas generales y de reforzar la participación tripartita, insistiendo en la necesidad de una información adecuada sobre el mercado de trabajo, y de unas medidas cuidadosamente centradas en objetivos concretos y de supervisión y evaluación. La OIT ha establecido una base de datos con el nombre de *Indicadores clave del mercado del trabajo* (ICMT), que comprende el desempleo juvenil, desglosado por sexos. La OIT dispone actualmente de una página en red sobre el empleo juvenil <sup>1</sup> que brinda información sobre las publicaciones, indicadores y prácticas óptimas de empleo juvenil, y está en proceso de preparar manuales sobre el empleo juvenil para uso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además, la OIT ha emprendido actividades a nivel nacional para fomentar el empleo de los jóvenes en Brasil y Fiji.

Además, la OIT se ha comprometido seriamente en la erradicación del trabajo infantil, que está en la raíz de las malas condiciones de trabajo de los jóvenes. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) está actualmente en actividad en 90 países de Asia, Africa, América Latina y Europa. En junio de 1999, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un nuevo Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil. La erradicación del trabajo infantil suprimiría un obstáculo importante a la asistencia a la escuela y mejoraría las condiciones del aprendizaje tradicional.

Recientemente se han emprendido otras actividades internacionales, entre las cuales cabe citar *Foro Mundial de la Juventud del Sistema de las Naciones Unidas* y la primera *Conferencia Mundial de Ministros encargados de la Juventud*. Habida cuenta del creciente consenso sobre la necesidad urgente de ayudar a los jóvenes a obtener un trabajo adecuado, el Consejo de Administración de la OIT decidió que convenía poner un particular énfasis en los jóvenes durante la discusión general sobre desarrollo de los recursos humanos y formación para el empleo, en la reunión del año 2000 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

#### LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO JUVENIL: ALGUNOS DATOS

Una gran proporción de jóvenes trabajadores están *desempleados* en todo el mundo. En países tan diversos como Colombia, Egipto, Italia y Jamaica, más de uno de cada tres trabajadores jóvenes están clasificados como desempleados: han manifestado que no tienen trabajo, que lo están buscando y que están disponibles (cuadro 1). Las regiones más gravemente afectadas son las del sur de Europa (especialmente Grecia, Italia y España), Europa oriental (en particular Bulgaria, Letonia, Macedonia y Polonia) y el Caribe (especialmente Jamaica y Trinidad y Tabago). Pero el desempleo de los jóvenes no tiene la misma gravedad en todos los países. En Austria, Japón, la República de Corea, México, Singapur y la República Unida de Tanzania, menos de uno de cada 12 trabajadores jóvenes está desempleado, y la diferencia entre el índice de desempleo juvenil y el de desempleo adulto es relativamente pequeña. En Alemania,

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/publ/english/60empfor/polemp/youth>.

**Cuadro 1 Índices de desempleo visible: trabajadores jóvenes de una selección de países (hacia 1997)***Clasificados por la diferencia entre el índice juvenil y el de los adultos*

	Índice de desempleo juvenil (%)	Diferencia entre el índice juvenil y el de los adultos (diferencia de porcentaje)	Año (si no es 1997)
Zimbabwe	44,3	33,7	1994
Egipto	34,4	30,0	1995
Colombia	35,1	29,3	
Namibia	56,7	28,5	
Jamaica	35,2	26,6	1995
Italia	33,6	24,5	
España	37,1	19,9	
Sri Lanka	24,7	18,7	1995
Francia	28,1	17,2	
Polonia	24,6	15,2	
India	16,1	12,6	1993
Rusia	16,6	9,7	1995
Hungría	15,9	8,5	
Chile	13,0	8,9	
Brasil	12,6	8,0	
Indonesia	8,7	7,7	1992
Reino Unido	13,5	7,6	
Estados Unidos	11,3	7,5	
Corea, República de	7,7	5,8	
Tanzanía, República Unida de	7,2	5,1	1990
México	6,6	4,2	
Japón	6,6	3,7	
Singapur	5,1	3,0	
Austria	6,5	2,3	
Alemania	10,0	0,3	

Nota: Normalmente se considera que los jóvenes están comprendidos entre los 15 y los 24 años, y se considera que las personas son adultas a partir de los 25 años. El desempleo se define como la combinación de estar sin trabajo, estar dispuesto a trabajar y estar buscando trabajo durante el período de referencia; no obstante, las diferencias en la aplicación de la definición y en las fuentes de datos tienen por efecto reducir la comparabilidad de los índices de desempleo entre los países.

Fuentes: OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* (Ginebra, 1998, cuadro 9; P. Visaria: *Unemployment among youth in India: Level, nature and policy implications*, documento núm. 36 de Empleo y Formación (Ginebra, OIT, 1998), cuadros 2.3 y 2.8; Equipo consultivo multidisciplinario para África meridional de la OIT: *Key indicators of the labour market 1999* (Ginebra, OIT, 1999), cuadro 2.

aunque ha aumentado el desempleo entre los jóvenes, sigue sin tener mucha diferencia respecto al de los adultos.

En muchos países hay un número desproporcionadamente elevado de jóvenes que están subempleados, es decir, que trabajan menos horas de las que quisieran. Los jóvenes sólo pueden conseguir empleos a tiempo parcial o trabajos estacionales, como suele suceder en las economías de base agrícola de Asia meridional y de África subsahariana.

El subempleo es también muy elevado entre muchos jóvenes que colaboran en las unidades de producción familiar en los sectores informales rural y urbano <sup>2</sup>.

En casi todos los países, *los jóvenes del grupo de edad inferior a 20 años* arrojan un índice de desempleo más elevado que el de los que están entre 20 y 24 años (cuadro 2). Sin embargo, esta diferencia es bastante reducida en Indonesia y la India, y sólo puede calificarse de moderada en la mayor parte de las economías desarrolladas.

## Cuadro 2 Desempleo entre los jóvenes desfavorecidos, por grado de escolarización, raza, género y edad

*Diferencias porcentuales entre los índices de desempleo de los dos subgrupos de trabajadores jóvenes*

	(1) Escolarización: primeros abandonos menos todos los abandonos <sup>1</sup>	(2) Origen étnico: minoría menos mayoría <sup>2</sup>	(3) Género: mujeres menos hombres	(4) Edad: grupo de 15/16-19 de edad menos grupo de 20-24 de edad
Economías desarrolladas				
Francia	10	10	7	-6
Alemania	6	10	-1	-3
Japón	0 <sup>3</sup>	6	0	4
Suecia	10	10	-1	7
Reino Unido	15	26	-6	4
Estados Unidos	9	20 <sup>4</sup>	-1	8
Otras economías				
Brasil			6	
Hungría			-2	15
Polonia			6	19
India			0	3
Indonesia	-20 <sup>5</sup>		1	1
Jamaica	-2 <sup>6</sup>		22	16
Namibia			15 <sup>7</sup>	7

Nota: Los espacios vacíos significan que no se han encontrado los datos correspondientes.

<sup>1</sup> Para los países desarrollados, los que no han completado la escolarización de nivel secundario superior menos todos los egresados; para los demás países, los egresados de nivel primario menos los demás grupos de egresados, como se indica.

<sup>2</sup> Minorías étnicas: coreanos (Japón, 1995), no europeos (Suecia, 1995: grupo de egresados de escuelas secundarias en 1988), poblaciones extracomunitarias (Francia), extranjeros (Alemania) y negros (Reino Unido, 1998 y Estados Unidos, enero de 1999).

<sup>3</sup> Categoría habitual de empleo: «no trabajan», «no están en casa» o «no estudian».

<sup>4</sup> Edad: 14-16 años.

<sup>5</sup> Egresados de primaria menos egresados de secundaria y niveles superiores (varones, medio urbano).

<sup>6</sup> Egresados de primaria menos todos los egresados, 20-24 años.

<sup>7</sup> 20-24 años.

Fuentes: Para las economías desarrolladas véase P. Ryan: *Youth employment and training*, documento no publicado, elaborado para la OIT (octubre de 1999). Para las demás economías, véanse: cuadros 1 y 5 de este informe.

<sup>2</sup> M. R. Rosenzweig: «Labour markets in low-income countries», en H. Chenery y T.N. Srinivasan (directores de la publicación): *Handbook of development economics*, vol. 1 (Rotterdam, Elsevier, 1998).



En Francia y Alemania (donde esta diferencia es negativa) los programas de mercado laboral masivo y los aprendizajes que se dirigen a los jóvenes del grupo de edad inferior a 20 años han conseguido reducir temporalmente su índice de desempleo.

Las causas del desempleo y del subempleo de los jóvenes suelen atribuirse a la relativa importancia de varios factores: la demanda total, los salarios de los jóvenes, la reglamentación del mercado de trabajo, la legislación protectora del empleo y el volumen de la fuerza de trabajo juvenil. Pero tal vez lo más importante (en el contexto de la discusión general) sea la *empleabilidad* de los jóvenes es decir, su nivel educativo, la pertinencia y calidad de su formación inicial y que tengan cierta experiencia que les facilite su inserción en el mercado de trabajo. La influencia relativa de estos factores tiende a variar sustancialmente en los distintos contextos nacionales y de desarrollo. A continuación se explican brevemente.

Lo que más influye en el empleo y desempleo de los jóvenes es la situación total del empleo nacional. No se trata sólo de constatar que los trabajadores jóvenes comparten los efectos negativos que sufren todos los trabajadores cuando disminuye la oferta de trabajo, sino de poner de relieve que este fenómeno tiene en ellos unos efectos desproporcionadamente graves. En casi todos los países, a un 1 por ciento de incremento en el índice de desempleo de los adultos suele corresponder un aumento de casi el 2 por ciento en el índice de desempleo juvenil (cuadro 3)<sup>3</sup>. Sin embargo, la demanda

### Cuadro 3 Grandes ciclos del desempleo juvenil

*Evolución estimada del índice de desempleo juvenil con una variación de un punto en el índice de desempleo adulto o total*

Serie temporal por países del índice de desempleo total (1980-1994)

Francia	1,8*
Bélgica	1,7*
España	1,5*
Reino Unido	1,4*
Estados Unidos	1,4*
Dinamarca	1,4*
Australia	1,3*
Alemania	1,1
Italia	1,1
Países Bajos	0,8

Serie temporal por países agrupados del índice de desempleo de adultos (1980-1997)<sup>1</sup>

Países de la OCDE	1,7
Otros países asiáticos	1,8
América Latina	1,8
Países en transición	2,0

Nota: El asterisco indica las diferencias estadísticamente significativas de la unidad ( $p=,05$ ).

<sup>1</sup> Los efectos por países en todas las categorías, a excepción de las economías en transición; no se indica su importancia estadística.

Fuente: OCDE: *OECD Employment outlook*, julio de 1996 (París), cuadro 4.18; D. G. Blanchflower: *What can be done to reduce the high levels of youth joblessness in the world*, documento inédito, preparado para la OIT (1999).

<sup>3</sup> D.G. Blanchflower y R. B. Freeman (directores de la publicación): *Youth employment and joblessness in advanced countries* (Chicago, University of Chicago Press/NBER, 1999).

total no puede por sí misma explicar el desempleo juvenil. En ciertos países, donde las instituciones nacionales ponen a los jóvenes en pie de igualdad con los adultos ante el empleo, suele haber menos desempleo juvenil, aun en los tiempos de adversidad.

Los estudios llegan a la conclusión de que, aunque *el volumen de la masa juvenil* tenga influencia en el desempleo de los jóvenes, las condiciones generales del mercado de trabajo tienen un efecto superior. Por ejemplo, en los países de la OCDE, un incremento de la población juvenil de un 10 por ciento conduciría a un aumento del desempleo juvenil de sólo un 5 por ciento <sup>4</sup>. Por lo tanto, un crecimiento económico sostenido podría contribuir de manera muy significativa a contener y reducir el elevado índice de desempleo juvenil que se registra en los países en desarrollo, en caso de que los jóvenes tengan las competencias y capacitaciones que demanda el mercado de trabajo.

Los *salarios de los jóvenes* (en relación con los demás salarios) se citan a veces como causa del elevado desempleo de los jóvenes. Los empleadores tienen pocos incentivos para dar empleo y retribuir a los jóvenes con unos salarios que no reflejen su productividad, pero si los jóvenes y los adultos se complementan mutuamente en el trabajo, aportando (por ejemplo) unas capacitaciones distintas, entonces este argumento queda fuera de lugar. En muchos países de la OCDE los índices salariales relativos de los jóvenes disminuyeron durante el decenio de 1990, al tiempo que aumentaba el índice de desempleo juvenil, lo que indica que las políticas que reducen los salarios juveniles para yugular el desempleo de los jóvenes pueden ser ineficaces.

Se suele decir que la reglamentación del mercado de trabajo aumenta el desempleo de los jóvenes porque encarece mucho el trabajo juvenil <sup>5</sup>. Las políticas que se aducen suponen una reducción de la protección del empleo en el caso de los jóvenes. Sin embargo, el creciente recurso a los contratos de duración determinada para los jóvenes (que suelen quedar fuera del ámbito de aplicación de la legislación sobre el empleo) ha tenido pocos efectos en el aumento de la proporción de jóvenes que ocupan empleos estables; Francia brinda un buen ejemplo de ello, porque los contratos de duración determinada no suelen hacer más que pasar el desempleo juvenil desde un desempleo a largo plazo a frecuentes períodos de trabajo con duración determinada.

Como los jóvenes tienen menos experiencia que los adultos, tienen que dedicar más tiempo *a buscar el trabajo que mejor corresponde a sus aptitudes*. Por lo tanto, es perfectamente previsible que ello eleve el índice de desempleo juvenil en los países en desarrollo, que no tienen prestaciones de desempleo, cuyo nivel de vida es bajo, y donde los trabajadores jóvenes no pueden permitirse una larga búsqueda a menos que dispongan de apoyos financieros, de modo que se las arreglan para ir sobreviviendo con trabajos de escasa productividad y a nivel de mera subsistencia en el *sector informal* o en trabajos ocasionales. Sin embargo, la necesidad de dedicar más tiempo a la búsqueda no puede explicar por sí misma los elevados índices diferenciales absolutos de desempleo entre jóvenes y adultos que existen en países como Colombia, Egipto, Italia, Jamaica, Namibia y Zimbabwe (cuadro 1).

Esta búsqueda del trabajo que mejor corresponde a sus aptitudes no puede explicar tampoco el gran aumento de la *inactividad juvenil* en algunos países desarrollados, entre ellos Suecia y el Reino Unido y — en menor medida — los Estados Unidos

<sup>4</sup> Koresman y D. Neumark: «Cohort crowding and youth labor markets: A cross-national analysis», en Blanchflower y Freeman, *op. cit.*

<sup>5</sup> OCDE: *The OECD jobs study. Facts, analysis, strategies* (París, 1994).

(cuadro 4). Hay poca información disponible sobre los países en transición y en desarrollo, pero parece que la inactividad está muy extendida entre los varones jóvenes de Indonesia y entre los varones menores de 20 años de la India.

**Cuadro 4 Desempleo, inactividad y falta de trabajo en los varones jóvenes, por grupos de edad y en una selección de economías (1987 y 1997) por grupos de edad y en una selección de economías (1987 y 1997)**

*Porcentaje de población por grupo de edad*

Edad	País	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		Desempleados <sup>1</sup> 1987	1997	Inactivos <sup>2</sup> 1987	1997	Total sin trabajo <sup>3</sup> 1987	1997
<b>Economías desarrolladas</b>							
16-19	Francia	8,0	4,5	2,2	2,3	10,2	6,8
	Alemania	1,9	2,2	1,2	2,4	3,1	4,6
	Japón	1,6	1,9	1,2	1,5	2,8	3,4
	Suecia	1,6	3,6	3,6	9,9	5,3	13,5
	Reino Unido	11,4	8,6	1,7	10,8	13,1	19,4
	Estados Unidos	6,8	3,2	1,2	4,5	8,0	7,7
20-24	Francia	14,1	15,4	2,4	2,9	16,5	18,3
	Alemania	6,2	8,5	2,4	4,0	8,6	12,5
	Japón	3,1	4,7	1,4	1,8	4,5	6,5
	Suecia	3,7	11,0	7,8	12,1	11,5	23,2
	Reino Unido	12,7	12,6	2,3	6,1	15,0	18,7
	Estados Unidos	9,0	5,5	1,5	5,4	10,5	10,9
<b>Otras economías<sup>4</sup></b>							
15-19	India (urbano)	7,4	4,8	4,9	3,7	12,3	8,5
20-24	India (urbano)	11,8	9,7	2,4	2,4	14,2	12,1
15-24	Indonesia		8		9		17

Nota: (5)=(1)+(3); 6=(2)+(4).

<sup>1</sup> Definición normalizada OIT/OCDE.

<sup>2</sup> No están en la fuerza de trabajo y no están matriculados en ningún curso de educación.

<sup>3</sup> No están empleados y no están matriculados en ningún curso de educación.

<sup>4</sup> Los datos de la India se refieren a 1987-1988 y a 1993-1994, respectivamente; los de Indonesia a 1992; la comparabilidad con los datos de la OCDE es limitada.

Fuente: N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone: «Giving young people a good start: The experience of OECD countries», en OCDE: *Preparing youth for the 21st century: The transition from education to the labour market* (París, 1999), gráfico 4; Japón y Suecia, encuestas oficiales sobre la fuerza de trabajo; Visaria, *op. cit.*, cuadro 2, 4; C. Manning y P. N. Junankar: «Choosy youth or unwanted youth», en *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, abril de 1998, pág. 68.

La *discriminación* contribuye también al desempleo, subempleo e inactividad de los jóvenes: los más desfavorecidos de entre ellos suelen tener más problemas para encontrar empleo, además de tener grandes dificultades para acceder a una buena educación básica y ser discriminados en función de su clase social, orígenes étnicos, género, discapacidad, etc. (cuadro 2). Por ejemplo, los datos de Japón, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos ponen de manifiesto que los índices de subempleo de las minorías étnicas son superiores a la media. Los jóvenes desfavorecidos son incluso más propensos al desempleo, y muy especialmente a la inactividad. En ciertas

economías avanzadas la falta de trabajo juvenil se concentra cada vez más en las familias en que ningún miembro tiene empleo <sup>6</sup>.

En muchos países en desarrollo y en transición (y también en ciertos países desarrollados como Francia) hay más desempleo entre *las muchachas* que entre los muchachos, pero en otros países (como Hungría, la India, Indonesia, algunos países de América Latina y la mayoría de los países desarrollados) la diferencia de género es pequeña o casi nula. No obstante, la discriminación económica por géneros es mucho más visible.

Las muchachas suelen tener más desempleo que los muchachos (o unos índices de participación inferiores) pero esta situación cambia mucho de un país a otro. En muchos países, las muchachas obtienen mejores resultados escolares que los muchachos, pero siguen concentradas en los ámbitos tradicionales de estudio, no relacionados con la evolución del mercado de trabajo. Países como Francia, Jamaica y Japón, en los que las muchachas tienen igual acceso a la educación, siguen teniendo un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo de las jóvenes a causa de la discriminación por razón del género de las personas. En otros países (como Ghana, la India y Kenia) el acceso de las muchachas a la educación y formación es muy escaso, lo que obliga a un número desproporcionado de muchachas a ingresar en el sector informal, y sobre todo en actividades de subsistencia <sup>7</sup>. En cambio, otros países como Afganistán y Arabia Saudita imponen la inactividad económica a muchas mujeres jóvenes.

Los *niveles educativos* no pueden por sí mismos colmar las diferencias de índice de desempleo entre jóvenes y adultos, porque los efectos que tienen los logros educativos sobre el desempleo de los jóvenes son aleatorios. En la mayor parte de las economías desarrolladas, los jóvenes que dejan la escuela demasiado pronto sufren una tasa más alta de desempleo en los primeros tiempos de su vida de trabajo, pero el aumento masivo de la matrícula escolar que se ha producido en los últimos años en Francia y otros muchos países ha tenido como resultado reducir las ventajas que para el empleo suponía la obtención de un nivel educativo más elevado, fenómeno especialmente visible en Italia y España (cuadro 5). En ciertos países en desarrollo como Indonesia, Jordania y Tailandia, los índices de desempleo son más elevados en el caso de los que han recibido más educación y no al contrario, aunque ello no vale para otros países, como el Paraguay. En Indonesia, los egresados de las escuelas de nivel primario (que pueden aceptar empleos de baja calidad y escasa seguridad) tienen de hecho un desempleo muy inferior a los egresados de establecimientos de nivel secundario y terciario, que son más exigentes pero cuyas capacitaciones tal vez no se conformen a la demanda del mercado de trabajo (cuadro 2). Sin embargo, la calidad e idoneidad de la educación y formación tienen ciertamente repercusiones en la empleabilidad de los jóvenes.

Las *competencias y capacitaciones* de que disponen los jóvenes constituyen un factor significativo a la hora de determinar el empleo de la juventud. Los estudios muestran que los resultados del empleo son cada vez más determinados por el nivel y calidad de la educación y formación, así como por su adecuación a las

<sup>6</sup> N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardonne : «Giving young people a good start : The experience of OECD countries», en OCDE, *op. cit.*

<sup>7</sup> S. McGrath, K. King, F. Leach y R. Carr-Hill: *Education and training for the informal sector* (London, Overseas Development Administration, 1995).

### Cuadro 5 Índices de desempleo de los jóvenes adultos (20-24 años) por nivel educativo (1996)

Porcentaje de la fuerza de trabajo entre 20 y 24 años

	Nivel educativo		
	Menos de secundaria	Más que secundaria	Terciaria (no universitaria)
Países con relación positiva			
Francia	37,0	23,5	19,0
Polonia	32,0	26,7	26,0
Suecia	30,9	20,2	11,0
Reino Unido	28,0	11,6	8,0
Hungría	22,3	11,7	3,4
Estados Unidos	19,1	9,6	5,3
Uruguay	17,0	16,0	11,0
Alemania	15,4	8,4	7,2
Paraguay	14,3	9,3	3,1
Países con relación varia o negativa			
España	37,0	40,7	36,8
Italia	29,1	36,8	37,9 <sup>1</sup>
Jordania	17,8	19,5	39,4
Brasil	10,0	11,2	8,1 <sup>1</sup>
Malasia	4,1	5,1	7,2 <sup>1</sup>
Tailandia	2,8	3,6	5,9

<sup>1</sup> Nivel universitario.

Fuente: OCDE: *Education at a glance: OECD indicators* (París, 1998), cuadro D4.1a.

necesidades y oportunidades del mercado de trabajo. Los mecanismos que se han desplegado para facilitar a los jóvenes la transición de la escuela al trabajo (como los aprendizajes, la formación en alternancia y la participación de los jóvenes en el mundo del trabajo durante su escolarización) desempeñan también un papel fundamental, especialmente cuando se fundan en una estrecha vinculación entre la escuela y la empresa.

La mundialización y difusión de las nuevas tecnologías están aumentando la demanda de trabajadores con un nivel más elevado de educación, capacitaciones y competencias. Los países que disponen de una oferta creciente de jóvenes que han recibido educación pueden esperar una mejora rápida de la calidad y cantidad de empleo para los jóvenes. Sin embargo, el mercado laboral favorece también la experiencia en el trabajo y las actitudes en el mismo, de las que carecen a menudo aun los jóvenes que han recibido una educación y formación esmeradas. Para los jóvenes, el período de transición entre la escuela y el empleo tiende a ampliarse y los que encuentran trabajo tienden a pasar por más períodos de trabajos en empleos temporales e inseguros. La principal tarea que tiene ante sí la política oficial consiste en impartir una educación adecuada y apropiada, una formación inicial y unos programas de apoyo (por ejemplo, orientación y consejo profesional, asistencia en la

búsqueda del empleo y apoyo económico y psicológico) para reducir la inseguridad y la estrechez durante el período de transición y facilitar a los jóvenes una inserción definitiva en un empleo estable.

Las *consecuencias* del desempleo, subempleo e inactividad juveniles están bien documentadas. Si se produce en los primeros momentos de la vida laboral, el desempleo puede perjudicar para siempre la empleabilidad de los jóvenes, puesto que las pautas de conducta y las actitudes que se establecen en los primeros momentos tienden a persistir más adelante. Además, quedan excluidos de la adquisición de experiencia y del acceso a la formación continua, lo cual también contribuye a aumentar las dificultades que tendrán más tarde para encontrar empleo. Otras consecuencias graves del desempleo y la inseguridad de los jóvenes están vinculadas con la exclusión que sufren de un papel productivo en el mundo adulto del trabajo y ello puede desmoralizarlos, socavando la cohesión social y conduciendo a problemas sociales como la delincuencia, el abuso de drogas, el vandalismo y la marginación en general. Por lo tanto, en todos los países conviene dar prioridad a unas políticas de educación y formación acompañadas de programas de apoyo y de las políticas macroeconómicas apropiadas para estimular la demanda de trabajo.

#### POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Para que la educación y la formación tengan repercusiones positivas en el empleo de los jóvenes, tienen que ser cuidadosamente planificadas y recibir la financiación adecuada. Deberían darse incentivos para animar a los jóvenes a invertir en formación, y convendría que formaran parte integrante de las políticas y programas de empleo juvenil. La integración efectiva de las políticas económicas, sociales y de formación destinadas a los jóvenes supone una estrecha colaboración entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, y entre los sectores público y privado, así como una plena cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de toda la comunidad en general. Aunque ello vaya más allá del ámbito de este informe, las políticas macroeconómicas que afectan la demanda total de trabajo y las políticas microeconómicas que afectan la oferta laboral pueden también desempeñar una función importante para mejorar las perspectivas de mejorar los empleos para los jóvenes.

Los países desarrollados tienen con frecuencia un tipo de formación que se combina con otras *políticas activas del mercado de trabajo*. Unos programas bien concebidos y adecuadamente financiados deberían ofrecer a los jóvenes trabajadores desfavorecidos un *conjunto de servicios*, entre ellos una educación que complemente sus lagunas, formación para el trabajo, asistencia para buscar empleo, y facilitarles la adquisición de una experiencia laboral. Los datos correspondientes a los Estados Unidos apuntan en la dirección de que no basta con ofrecer unos pocos servicios. Además, se suele considerar que los programas de mercado de trabajo de los Estados Unidos no han funcionado bien en los pasados tres decenios, o que su ayuda ha sido meramente marginal y que por lo tanto no justifica los costos. Sólo el programa *Job Corps* (un programa de gran intensidad, en régimen de internado y con costos muy elevados, que impartía un volumen muy considerable de educación complementaria y de formación profesional) obtuvo progresos significativos en el empleo y en los ingresos, al tiempo que la entidad patrocinadora obtenía unos beneficios netos substanciales por encima de

los costos<sup>8</sup>. Unos programas similares (que se llevaron a cabo en Francia, Suecia y el Reino Unido y que abarcaron gran parte de la fuerza de trabajo de menos de 20 años) mejoraron también el índice de empleo que los participantes registraron a continuación. Los programas que dan mejores resultados suelen ser patrocinados por los empleadores en materia de formación en el empleo y de experiencia en el trabajo. Sin embargo, los participantes en estos programas tienden a desplazar, en gran escala, a los empleados regulares, tanto adultos como jóvenes: este desplazamiento reduce mucho (y puede llegar a anular) las ventajas que el conjunto del programa pueda suponer para el empleo.

Los programas mal planificados y con financiación escasa no sirven más que para presionar a los jóvenes para que acepten falsos empleos mal remunerados, que se presentan como formación en el trabajo y en los que los empleadores tienen poco interés en ofrecer una formación real. El aumento de las prestaciones condicionadas (trabajo o actividad obligatoria para poder acogerse a las prestaciones) podría haber fomentado el rápido crecimiento de la desocupación juvenil inactiva en países como Suecia y el Reino Unido (cuadro 2). Muchos jóvenes aceptan una retribución inferior durante (y aun después) de su participación en los programas de mercado de trabajo, pero hay otros que optan por no seguir acogiéndose a las prestaciones oficiales, abandonan la fuerza de trabajo y se buscan la vida por otros caminos (la familia, el sector informal y a veces la delincuencia) antes que ingresar en los programas que ofrecen las administraciones públicas, de mala calidad y mal pagados.

### *Educación y formación profesionales*

La educación y formación profesionales suele dirigirse a los jóvenes entre los 16 y los 24 años, y tiene que hacer frente a los complejos problemas de la formación de los jóvenes. La formación profesional patrocinada por las instituciones públicas de muchos países de América Latina ofrece ejemplos de educación y formación profesionales para los jóvenes. Chile ha sido uno de los pioneros de la reciente tendencia a la privatización y descentralización de los programas oficiales de formación. El estancamiento del empleo del sector formal ha conducido a un apoyo generalizado (tanto por parte de los gobiernos como de las organizaciones no gubernamentales) a los programas que promueven el empleo por cuenta propia en el sector informal, y que se sirven no sólo de la educación formal sino también de la formación del mercado de trabajo. El programa *Chile Joven* ofrece formación patrocinada por los empleadores y de corta duración a los jóvenes desfavorecidos y desempleados, y ha sido copiada por otros países como Argentina (*Proyecto Joven*)<sup>9</sup>. Estos programas se dirigen a los jóvenes de hogares con pocos ingresos y escasa base educativa. La evaluación formal de *Chile*

---

<sup>8</sup> J. J. Hechan, R. L. Roselius y J. A. Smith: «US education and training policy: A reevaluation of the underlying assumptions behind the 'new consensus'», en Lewis C. Solmon y Alec R. Levenson (directores de la publicación): *Labour markets, employment policy and job creation* (Boulder, Westview Press, 1994); véase también P. Ryan y C. Büchtemann: «The school-to-work transition», en G. Schmind, J. O'Reilly y K. Schöman (directores de la publicación): *International handbook of labour market policy and evaluation* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).

<sup>9</sup> M. R. Gallart: *Trends and challenges in vocational training and employment in Latin America*, documento presentado a la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Organización de Estados Americanos, Viña del Mar, Chile, 20-21 de octubre de 1998.

*Joven* apunta a que este programa aumentó en cerca de un 10 por ciento los ingresos inmediatos provenientes del trabajo de los que participaron en él.

Unos pocos países han integrado formalmente la educación y la formación iniciales en el empleo, sobre la base de las necesidades del mercado de trabajo. El resultado ha sido mantener bajas las tasas de desempleo juvenil y garantizar una transición relativamente suave de los jóvenes desde la escuela al trabajo, y merece la pena describirlo con más detalle.

En Dinamarca, el diseño, aplicación, evaluación y reforma del sistema de formación de los jóvenes es una empresa tripartita. Se establecen normas para unas 90 categorías de profesionales y se desarrollan disposiciones reglamentarias para cada una de ellas por parte de un comité compuesto a partes iguales por representantes de la dirección y de los trabajadores, bajo la supervisión general del Ministerio de Educación. Las disposiciones reglamentarias son breves pero especifican las capacitaciones necesarias para cada ocupación, la duración, el programa de estudios y lo que hay que examinar para determinar si la persona que ha terminado la formación responde a las normas de aceptación. Para inscribirse en este programa de formación, un joven puede ponerse en contacto con un empleador y firmar un compromiso con una empresa o escuela técnica o también ponerse primero en contacto con una escuela y buscar luego un empleador. Las juntas directivas de las empresas y de las escuelas técnicas tienen que estar compuestas (por precepto legal) por una mayoría de representantes de la dirección y de los trabajadores de las empresas locales. Al final del programa se procede a un examen por parte de un equipo que consta de un profesor, un representante de la dirección y un representante de los trabajadores.

Como los interlocutores sociales elaboran las normas y rigen las instituciones que imparten la formación, tienen el sentimiento de que son los titulares del sistema, lo cual a su vez fomenta su utilización y la retroinformación dentro del sistema. El sistema danés resulta caro pero trata de garantizar que nadie se quede fuera. Como resultado de ello, los índices de abandono de la escuela son bajos. Se hace un gran esfuerzo para reinsertar, por medio del aprendizaje y lo más pronto posible, a los egresados del sistema educativo; prácticamente no hay desempleo para los jóvenes menores de 18 años y sólo un poco durante la transición de la escuela al trabajo, y para los jóvenes daneses que realmente están desempleados, los períodos de desempleo suelen ser cortos.

En Alemania, los programas de pre-profesionales han conseguido aumentar los niveles educativos de los malos estudiantes hasta un nivel suficiente para ayudarles a tener derecho al aprendizaje y a llevarlo a cabo con éxito, a pesar de ser bastante riguroso y exigente. La mayor parte de los jóvenes alemanes (comprendidos los desfavorecidos) que no van más allá de la escolarización secundaria participan en algún tipo de aprendizaje, que reúne así casi dos tercios de los jóvenes<sup>10</sup>. Las características más significativas del sistema alemán son la inversión conjunta (por parte de los trabajadores y de las empresas) en la formación, la determinación conjunta del contenido del programa de formación por parte de los sindicatos, de los empleadores y del Gobierno y la certificación reconocida a nivel nacional de las capacitaciones al terminar la formación. Como resultado de ello, los jóvenes alemanes han sufrido relativa-

<sup>10</sup> D. M. Gross: *Youth unemployment and youth labour market policies in Germany and Canada*, documentos de empleo y formación, núm. 37 (Ginebra, OIT, 1998), y W. Franz y W. Pohlmeier: «Young and out in Germany? On youth's chances of labour market entrance in Germany», en Blanchflower y Freeman (directores de publicación), *op. cit.*



mente poco desempleo, tienen elevados ingresos después del aprendizaje y estuvieron en los últimos dos decenios en posesión de unas capacitaciones más elevadas que las de los de la mayoría de los demás países.

El Japón ha tenido también éxito en sus esfuerzos por mantener un bajo nivel de desempleo entre los jóvenes. Como en Alemania, su sistema ha mantenido un nivel educativo elevado y ha conseguido mejorar los resultados de los malos estudiantes. En el Japón existen vinculaciones de contratación directas entre las escuelas y los empleadores, y los empleadores ofrecen formación a los empleados jóvenes como parte de su carrera vital. A pesar de ciertos signos de erosión del sistema de empleo de por vida en el Japón, hasta ahora estas instituciones funcionan extraordinariamente bien para mantener el desempleo juvenil a niveles muy bajos.

En el mundo en desarrollo, tanto la variedad de los actuales acuerdos institucionales como las perspectivas de un desarrollo institucional adecuado, suelen ser subestimadas <sup>11</sup>. En Asia Oriental, la expansión de la educación estatal y el apoyo a la formación intensiva, patrocinada por los empleadores, ya ha obtenido grandes éxitos <sup>12</sup>. En África, muchos países siguen teniendo unos sistemas de formación por medio del aprendizaje de corte tradicional y a gran escala, dirigidos primariamente a las actividades manufactureras y de reparación del sector informal, y en muchos casos apoyados por las organizaciones sectoriales de empleadores. Puede ser posible construir sobre estas estructuras tradicionales un sistema de aprendizaje dinámico y moderno, que constituya un elemento importante de la educación y formación profesionales, aunque los esfuerzos por importar programas de aprendizaje que no encajan con los sistemas tradicionales no han tenido éxito. En América Latina, la tradición de formación de gran calidad en los institutos de formación profesional de titularidad estatal proporcionan una buena base sobre la cual podrían desarrollarse unos sistemas de formación juvenil menos monolíticos y más orientados al mercado.

Un tipo particular de formación que se ha emprendido en muchos países en desarrollo, está en relación con la promoción del *espíritu empresarial de los jóvenes*. Aunque no sea la panacea para el empleo juvenil (y aunque probablemente suponga unos riesgos demasiado grandes para los jóvenes), el *espíritu empresarial de los jóvenes* puede ayudar a reducir el desempleo juvenil y mejorar la empleabilidad de los jóvenes <sup>13</sup>. Un componente clave de un programa empresarial efectivo de la juventud es la formación en capacitaciones adecuadas, el asesoramiento empresarial y la tutoría o «apoyo mentor». En la India, el Bharatiya Yuva Shakti Trust declara que su servicio más útil a los jóvenes empresarios ha sido la creación de vínculos interpersonales, siguiendo la tradición Guru-Shishya. El mentor, que es un profesional interesado, enseña, guía y promueve la disciplina entre los posible empresarios, supervisa sus progresos, les ayuda a resolver los problemas y presta asistencia general al desarrollo de la empresa.

---

<sup>11</sup> T. Banuri y E. J. Amadeo : «Worlds within the third world: Labour market institutions in Asia and Latin America», en A. Fishlow (directores de la publicación): *Economic liberalization: No panacea* (Oxford, Clarendon Press, 1991).

<sup>12</sup> D. Ashton y F. Green: *Education, training and the global economy* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).

<sup>13</sup> Véase el documento de antecedentes de la OCDE para la Conferencia Internacional sobre el Espíritu de Empresa de los Jóvenes y el Empleo por Cuenta Propia, Programa LEED, 12 de noviembre de 1999.

*La función de la información del mercado de trabajo y la orientación profesional*

Tanto la información del mercado de trabajo como la orientación profesional, tienen una importante función que desempeñar, independientemente del estado de desarrollo del país de que se trate. Un mejor conocimiento de las oportunidades del mercado de trabajo (por ejemplo, de la naturaleza y ubicación del empleo, de los salarios y condiciones de trabajo y de las oportunidades) y la ayuda para utilizar esta información son fundamentales para mejorar las operaciones del mercado de trabajo. La información del mercado de trabajo y la orientación profesional, resultan especialmente importantes para los jóvenes, que suelen tener poco conocimiento y experiencia del mundo del trabajo.

El estado de la información del mercado de trabajo y la práctica de la orientación profesional varían mucho de uno a otro país. La información del mercado de trabajo puede incluir informaciones sobre elementos tales como el empleo actual o en proyecto (por profesiones, industrias y sectores), las condiciones de trabajo (por ejemplo, los horarios) y los ingresos, así como las perspectivas de carrera y las capacitaciones y competencias que requiere el empleo así como los que imparten formación (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, escuelas municipales y técnicas), sus ofertas de cursos y su eficacia en el mercado de trabajo. Los consejeros de orientación profesional (que pueden estar encuadrados en organizaciones no gubernamentales, escuelas, universidades u otras instituciones de formación) hacen uso habitual de la información de mercado de trabajo para informar y orientar a los jóvenes (y también a los adultos sobre las opciones de empleo y de carrera que tienen ante sí).

Tanto la información del mercado de trabajo como la orientación profesional se han hecho aun más importantes en los países que dependen cada vez más de los mecanismos del mercado para dirigir la asignación de los recursos de la educación y formación profesionales. La utilización activa de la información del mercado de trabajo y de la orientación profesional puede tener importantes repercusiones en los resultados del mercado de trabajo. Se ha comprobado que el empleo a largo plazo y los resultados de los ingresos son mucho mejores para los jóvenes ya egresados de la escuela (y también para los adultos) en los programas que utilizan información del mercado de trabajo para dirigir a los participantes a empleos muy demandados por las industrias y las profesiones que ofrecen oportunidades de ascenso en la carrera y que pagan unos salarios adecuados<sup>14</sup>. El recurso a la información del mercado de trabajo por parte de unos consejeros bien preparados, puede también ayudar a incrementar la cantidad y calidad de cabos que se atan entre los empleadores y los que buscan trabajo, a reducir los plazos y duración del desempleo y — en general — a aumentar la eficiencia de las operaciones del mercado de trabajo.

Para resumir, los problemas de empleo juvenil siguen siendo causa de honda preocupación en casi todo el mundo. En ciertos aspectos, son ahora peores que hace 20 años. Muchos gobiernos se han centrado en mejorar la empleabilidad, suponiendo que si los jóvenes están más equipados para el trabajo en materia de capacitaciones y apti-

---

<sup>14</sup> Christopher T. King y varios: «Training programme success for adults and out-of-school youth: A tale of two states», en Burt S. Barnow y Christopher T. King (directores de la publicación): *Improving the odds: Improving the effectiveness of publicly funded training* (Washington, DC, Urban Institute Press, 2000). Estos resultados fueron confirmados por la reciente evaluación de un programa dirigido, en el que el trabajo sustituía la ayuda social.

tudes, también podrán competir mejor en el mercado de trabajo y contribuir así a generar más empleos. El aumento de los logros de la educación general, de la educación profesional y del aprendizaje en el trabajo así como el énfasis que ponen los programas del mercado de trabajo en la formación en el trabajo, todo ello refleja la búsqueda de una mayor empleabilidad juvenil.

El aumento del nivel educativo (general y profesional) ha contribuido sin duda a que muchas personas individuales hayan conseguido la solución del desempleo y del subempleo, pero no ha solucionado el problema general del desempleo juvenil, porque se necesitan unas políticas adicionales que estimulen la oferta y la demanda de empleo. El aprendizaje basado en el trabajo es el que ofrece los mejores resultados, pero éstos alcanzan su nivel óptimo en un contexto institucional muy estructurado, como el que existe en Alemania y el Japón, más bien que por medio de la proliferación de programas transitorios sobre el mercado de trabajo.

## CAPITULO IV

### **POLITICAS DE FORMACION Y EVOLUCION DEL SISTEMA: GOBERNABILIDAD, DIALOGO Y NUEVAS ASOCIACIONES**

#### INTRODUCCIÓN

Muchos son los países que han puesto en marcha reformas de gran alcance en sus políticas, sistemas e instituciones de educación y formación profesionales (a menudo formando parte de unas reformas de mayor alcance), para que respondan mejor y con más eficacia a la evolución de los mercados de trabajo, hagan frente a los retos que se les presentan y superen las grandes limitaciones de sus actuales sistemas. Esta evolución de las políticas tiene su origen en el ajuste estructural y la crisis fiscal de muchas economías en desarrollo y en transición, así como por la redefinición de la función del Estado en la vida económica y social de otras. Algunos países han ido más lejos por el camino de la reforma que otros. Unos pocos (por ejemplo Australia, Chile, Sudáfrica y Túnez) han sido más ambiciosos, comprometidos e innovadores que los demás, pero la mayor parte de ellos tienen que superar la inercia de sus sistemas actuales, llevar a cabo cambios generalizados en su comportamiento individual y colectivo, y transformar los fundamentos de la formación y del aprendizaje de por vida para que respondan a los nuevos objetivos sociales y económicos. La gobernabilidad del desarrollo de los recursos humanos, la formación y el aprendizaje de por vida es *la* cuestión fundamental que exige un nuevo compromiso de los interlocutores sociales en el sentido de desarrollar las capacitaciones y competencias de toda su fuerza de trabajo. La Declaración de Copenhague sobre el desarrollo social reconocía que la democracia, el buen gobierno y la administración transparente y responsable constituyen los fundamentos mismos de un desarrollo sostenible y centrado en las personas.

#### FUENTES Y TENDENCIAS DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS Y SISTEMAS DE FORMACIÓN

En los países que han ido más lejos, las reformas del sistema de educación y formación profesionales han sido orientadas por cuatro objetivos principales, que responden a algunos de los problemas más espinosos del desarrollo de los recursos humanos y de la formación: i) mejorar el acceso y la calidad de la educación básica como fundamento de la empleabilidad y la capacidad de formación de las personas individuales; ii) reformar el sistema de formación y las instituciones y programas encargados de aumentar la movilidad y flexibilidad de las personas en el mercado de trabajo; iii) reformar y ampliar la oferta de formación específica en relación con el empleo, que ayude a las personas individuales a conseguir, mantener y mejorar de forma continua su propia situación en unos mercados de trabajo en rápida evolución, y iv) mejorar los resultados de la educación y formación profesionales para los grupos que hasta ahora

no han podido acceder a ellas, y que por consiguiente, han quedado relegados a unos puestos de mala calidad y — en general — con escasas oportunidades de empleo. Sin embargo, aún hay grandes dificultades para alcanzar plenamente estos objetivos, aplicar los cambios institucionales oportunos, generar un nuevo compromiso social y económico entre los interlocutores sociales y sacar partido de las novedades que se están produciendo en el mundo del trabajo (por ejemplo, la aparición de organizaciones de aprendizaje) y de las nuevas tecnologías de información y comunicación para elevar el nivel de la formación. A continuación se examina el empuje que tienen estas reformas en las diversas partes del mundo.

### *Cambios en el sentido de la demanda: la formación como inversión*

El objeto de las reformas ha sido provocar un cambio de sistema o *paradigma*, en el sentido de que las instituciones y programas sean las responsables de la demanda económica y de las necesidades sociales, y que no se limiten a presentar sus consideraciones. Muchos de los actuales programas han seguido existiendo independientemente de si responden o no a las necesidades de las empresas y de las personas individuales. Como los gastos de formación compiten con otras inversiones, tienen que justificarse demostrando que responden a determinados criterios económicos y sociales: garantizando unos resultados adecuados de la formación (como la mejora del empleo y de la productividad), ofreciendo unos resultados individuales y colectivos satisfactorios en relación con la inversión en formación, garantizando un elevado nivel de resultados de formación y asegurando que las instituciones y los programas sean capaces de responder rápidamente a los cambios que se producen en la demanda del mercado y en las necesidades sociales.

*Ampliación de la oferta de formación privada y de las empresas.* Mejorar la sensibilidad de los programas de formación a los cambios que se producen en la demanda del mercado de trabajo ha constituido un objetivo importante en las reformas de la educación y de la formación profesionales de muchos países y ha dado lugar a la expansión de la formación impartida por instituciones y empresas privadas. La formación del sector privado tiende a estar más orientada al mercado y generalmente ha sido capaz de ajustarse mejor a los cambios que se producen en la demanda. Creando un entorno favorable (es decir, fomentando el crecimiento económico, ofreciendo incentivos fiscales, mejorando la capacidad de formación de los jóvenes por medio de una mejor educación básica, etc.) los gobiernos han incitado al sector privado a invertir en formación, tanto inicial como continua, ofreciéndoles créditos fiscales, cotizaciones sobre la nómina, devoluciones de impuestos y otros incentivos. Como, a partir de ahí, el sector privado ha asumido una función más relevante en la formación profesional y en la capacitación específica para el trabajo, los gobiernos han podido concentrar los recursos públicos en los ámbitos en los que el sector público tiene una ventaja comparativa, es decir, la educación básica e inicial y la formación general para la empleabilidad.

En algunas economías en rápida expansión, en particular en Asia oriental y América Latina, la demanda de trabajadores y técnicos especializados suele ser superior a la oferta, y la diferencia cada vez más grande de ingresos entre los trabajadores especializados y los no especializados constituye una grave preocupación de la administración pública. Actualizar las capacitaciones de los trabajadores se ha convertido en un problema fundamental, y cada vez más se da por supuesto que las empresas tienen que

ofrecer formación por su cuenta. Pero el problema estriba en si las empresas han de ser obligadas o simplemente incitadas a suministrar esta formación. Los datos procedentes de Indonesia, Malasia y México muestran que las empresas tienen más probabilidades de ofrecer formación si son de gran volumen, tienen unos trabajadores que han recibido educación e invierten en las nuevas tecnologías.

*Fortalecimiento de los vínculos entre las empresas y las instituciones y escuelas de formación.* Las reformas que se han llevado a cabo en muchos países promueven una creciente colaboración entre las escuelas o instituciones y las empresas. En algunos casos, se han centrado en unos períodos alternativos de formación y otros períodos de aprendizaje; las escuelas e instituciones se concentran en mejorar la formación para unas capacitaciones empleables que sean transferibles, al tiempo que las empresas se hacen cargo de la formación práctica y específica de la empresa. Un nuevo entorno de políticas a seguir, un cambio general de percepción y la participación de las empresas en las juntas que adoptan decisiones a nivel de escuelas, institutos y sectores, todo incita a esta nueva complementariedad entre las escuelas y las empresas. Así pues, las reformas han mejorado la calidad de la formación y han reducido sus costos, a medida que el suministro de formación con alto coeficiente de unos equipos costosos se ha ido transfiriendo a las empresas.

Sin embargo, ciertos países no tienen ni tradición de formación en las empresas ni una infraestructura sólida de educación y formación, y a consecuencia de ello se transponen directamente los modelos de formación ya existentes (como el sistema dual de Alemania) a países como Indonesia y Togo, con resultados que no siempre son positivos. Un medio más eficaz para desarrollar una asociación viable entre las empresas y las instituciones podría ser que participen en un diálogo social encaminado a explorar y aplicar unos acuerdos de colaboración que se adapten a las necesidades y circunstancias concretas del país, así como a la capacidad de los interlocutores.

*Descentralización de las decisiones en materia de formación.* Las reformas del sistema de formación han empezado a descentralizar la elaboración de políticas y la programación y gestión de la formación institucional a nivel regional, sectorial y local, y aun las instituciones concretas de formación. La mayor adecuación de los programas a las necesidades del mercado de trabajo local es el principal beneficio que se espera de la descentralización, especialmente en los países que ya han procedido a descentralizar su administración pública por medio de reformas democráticas, por ejemplo en África.

*Financiación de la formación en función de los resultados.* Este puede ser un incentivo poderoso para que los suministradores de formación, tanto públicos como privados, mejoren la calidad de la formación que imparten y la ajusten mejor a las necesidades de las empresas y a la demanda generada por los programas de políticas sociales y de empleo. En el Reino Unido y los Estados Unidos, las subvenciones estatales dependen de los antecedentes que tengan los proveedores de formación en relación con la colocación y mantenimiento de sus diplomados en el empleo, más bien que de sus cifras de matrícula o del número de horas de clase. Sin embargo, los institutos no pueden depender exclusivamente de una financiación en función de los resultados, puesto que no tienen influencia en la oferta de empleos que se produce en el mercado de trabajo. Además, en este caso podrían ceder a la tentación de seleccionar para sus programas sólo a los alumnos más brillantes y con más posibilidades de empleo, lo que supondría abdicar del objetivo principal.

*Ante el problema del desempleo*

El fenómeno del aumento del desempleo afecta a Europa, a los países en transición y a muchas economías en desarrollo.

Por su parte, las economías en transición han tenido cierto éxito ante el problema del desajuste de la oferta y la demanda. Por ejemplo, en Hungría la evaluación de los programas de readaptación apunta a que la reforma de los planes de estudios, la ampliación de su contenido general y el aumento de la edad para la especialización profesional han tenido como resultado un mejor ajuste entre los trabajadores y las empresas. En cambio, los países han tenido menos éxito con la formación de los trabajadores desempleados, sobre todo porque disponen de pocas oportunidades de empleo para absorberlos.

Ante el creciente desempleo de los adultos, muchos países desarrollados han optado por inyectar unos recursos masivos en la formación para el mercado de trabajo. Además, el derecho a las prestaciones de desempleo suele estar vinculada (con un éxito bastante modesto) a la obligación de superar una formación de actualización o readaptación. Los programas de formación suelen tener más probabilidades de éxito cuando:

- se basan en un detallado análisis de la demanda de nuevas capacitaciones, de modo que faciliten la transición desde el desempleo a los empleos en las industrias y ocupaciones que van en aumento; este análisis puede provenir de los sistemas de información del mercado de trabajo y de la formación, de los consejos sectoriales, regionales y locales o de las proyecciones económicas;
- la extensión y calidad de la formación es suficiente para brindar una calificación reconocida y valorada por los empleadores, con lo que se produce un auténtico cambio en las perspectivas de empleo;
- tienen una vinculación estrecha con los sistemas de producción por medio de un patrocinio de los empleadores o porque tienen muchos elementos que corresponden al lugar de trabajo previsto;
- las medidas para tratar con los trabajadores desempleados y despedidos se negocian y se acuerdan entre las partes interesadas.

Muchos países están introduciendo *programas de formación modulares y en función de las competencias* que facilitan a los trabajadores la movilidad entre las empresas y las ocupaciones. Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania, por ejemplo, utilizan los Módulos de Calificaciones para el Empleo (MCE) para mejorar la formación de los desempleados. Los MCE tienen una metodología de formación flexible y orientada a la demanda y al empleo, que brinda a los participantes un análisis del empleo basado en la competencia, una evaluación de las necesidades reales de los alumnos, un aprendizaje centrado en el alumno y unos materiales didácticos especialmente diseñados. Facilita el desarrollo y suministro de formación y readaptación para responder a las necesidades específicas de los distintos grupos beneficiarios, especialmente adultos, que generalmente no puede ser formados de modo tradicional. Como indica la experiencia en estos países, esta metodología ofrece un mejor acceso, más eficacia y eficiencia, formación y readaptación relacionada con el empleo, todo lo cual contribuye a mejorar los resultados del mercado de trabajo para los desempleados.

### *Mejorar la calidad y la eficiencia de la formación*

Cada vez se aplican más consideraciones de calidad a los programas de formación, y se usan como criterios para asignar los recursos de formación a medida que se intensifica la competencia entre los que suministran la formación, especialmente en el mercado de la formación continua. La garantía de calidad se consigue utilizando los indicadores de eficacia para supervisar las instituciones y programas de formación. Estos indicadores dan consistencia, comparabilidad y retroinformación sobre las buenas prácticas, con vistas a prestar apoyo al desarrollo y planificación futuros. En ciertos países (por ejemplo, en Francia y Alemania), se están utilizando cada vez más las normas de calidad ISO 9000 para garantizar las normas de formación y la eficiencia de la empresa. Los proveedores de formación que compiten en el mercado de trabajo por la formación continua (por ejemplo, en la Unión Europea) tratan de obtener un certificado ISO 9000. En otros países, la evaluación de la calidad se basa en unos puntos de referencia ya alcanzados o en superar unos cursillos modulares y certificados (como ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido y en los Estados Unidos). Los mecanismos internos de control de la calidad que se utilizan para evaluar las instituciones de formación combinan la autonomía y las garantías de calidad, e interesan tanto a los proveedores de formación público como privados. La información que facilitan los empleadores sobre la capacidad y competencia de los contratados tras haber superado con éxito los programas de formación se utilizan con frecuencia como medida de la calidad de los programas.

La *certificación* de las competencias y capacitaciones de los trabajadores es el equivalente de los controles de calidad a nivel individual, y está adquiriendo una importancia cada vez mayor en la evolución hacia el suministro de educación y formación continuas y orientadas hacia el mercado de trabajo a partir de muchos proveedores. El objetivo de esta certificación es hacer transparentes los mercados de trabajo internos y externos, facilitar un acceso equitativo de los trabajadores a los mercados de trabajo, facilitando además su movilidad dentro de los mismos, y promover que en las empresas se dé prioridad a las capacitaciones transferibles y a la gestión eficiente de los recursos humanos. Además, constituye un instrumento importante para aumentar la pertinencia de la formación inicial y continua (tanto formal como informal) y para centrar los objetivos de la formación en grupos que tengan necesidades especiales, así como para mejorar y facilitar la orientación durante la carrera del trabajador.

Muchos países (por ejemplo, Australia y México) y subregiones económicas, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) están introduciendo nuevas metodologías y sistemas para la convalidación y reconocimiento de los aprendizajes anteriores así como la adquisición no formal de capacitaciones y competencias, en colaboración con los interlocutores sociales. En el Japón, el reciente y gradual abandono de la mentalidad de un empleo de por vida con una sola empresa está generando la necesidad de revisar los mecanismos basados en la empresa (y muy desarrollados en el país) para reconocer las capacitaciones y competencias anteriores. La Unión Europea ha introducido un «pasaporte de competencia» y ha insistido en la convalidación y evaluación de las capacitaciones transferibles en contextos laborales distintos. En América Latina y los países del Magreb, los actuales sistemas de certificación de capacitaciones tienen que ser reevaluados a la luz del nuevo énfasis que se pone en las competencias.



*Aumentar la inversión en formación y compartir los costos*

El capital humano se considera cada vez más como un determinante fundamental de la riqueza de las naciones y del bienestar de sus poblaciones. La experiencia de varias economías asiáticas demuestra que la utilización eficaz de la educación y las capacitaciones de los trabajadores depende de la demanda del mercado en relación con sus servicios <sup>1</sup>. Es muy probable que esta demanda cambie rápidamente. La grave crisis de Asia y de ciertas economías de América Latina ha mostrado recientemente que la inversión en el desarrollo de nuevas capacitaciones debería emprenderse *de forma continua* ayudando a los trabajadores despedidos a encontrar nuevos empleos y capacitando además a los que sigue trabajando a conservar sus empleos. Tales inversiones son de particular importancia para los trabajadores de los países que suministran poca protección o seguridad en el empleo.

Muchas veces se oye decir que los países invierten poco en sus recursos humanos. El ajuste estructural, las crisis fiscales y la retirada gradual del Estado de la financiación directa de la formación, han contribuido mucho a reforzar esta opinión. Se espera cada vez más de las empresas y de las personas individuales que se hagan responsables de una gran parte de la inversión en formación. Se están aprovechando fuentes no tradicionales de inversión y se están contemplando nuevos acuerdos de reparto de costos entre el Estado, las empresas, los empleadores, los trabajadores y los buscadores de empleo, con vistas a ampliar y diversificar la base de recursos para la formación.

Aunque sigue apoyando directamente la formación general para el empleo, la política oficial actual se dirige sobre todo a incitar a las empresas, individuos, formadores privados y otros a invertir más en la formación relacionada con el empleo y en formación continua, por medio de la utilización de incentivos financieros y no financieros. Algunas políticas están además incitando a los institutos públicos de educación y formación profesional a buscar fuentes complementarias de financiación a nivel local para ampliar la base general de recursos para la formación.

Algunos países (por ejemplo, Chile y Suecia) han privatizado parcialmente su sistema de formación. Se espera de los institutos de formación pública que vendan sus servicios en el mercado para sufragar en parte sus necesidades de financiación. Y si de verdad quieren hacerlo así, estos institutos tienen que orientarse a la eficacia. Necesitan tener un nuevo estatuto jurídico, adoptar nuevas prácticas de gestión y modificar las condiciones del contrato del personal formador. Las autoridades públicas pueden además convertir en condicional la financiación de los centros de educación y formación profesionales, exigiendo que los beneficiarios (es decir, las empresas y las personas individuales) costeen parte de los costos de la formación, en forma de «fondos de contrapartida» o de «cofinanciación». Los gobiernos suelen utilizar estos programas de incentivos, especialmente cuando quieren fomentar la introducción de los nuevos programas de formación.

Los dirigentes públicos de muchos países suelen recurrir a *gravámenes*, con lo que consiguen una nueva fuente de financiación de la formación sin necesidad de disminuir de manera grave las fuentes de financiación de que ya disponen. Sin embargo, los gravámenes suelen requerir unas capacidades de gestión muy considerables y presentan la dificultad adicional de que hay que supervisar y evaluar la formación que se

---

<sup>1</sup> D. Mazumdar y P. Basu: *Macroeconomic policies, growth and employment: The East and South-East Asian experience* (Ginebra, OIT, 1994).

emprende. Han demostrado ser muy eficaces en los países de ingresos medios, en los que la capacidad empresarial y administrativa está suficientemente desarrollada. Son especialmente apropiadas para la formación continua y la readaptación, y cuando los fondos de formación gestionados por los interlocutores sociales asignan los recursos siguiendo unos criterios de calidad, pertinencia y equidad. Sin embargo, son las empresas grandes más bien que las pequeñas las que tienden a beneficiarse de los gravámenes e incentivos tales como la exención de impuestos y la financiación basada en una tasa de formación. Las grandes empresas tienen capacidad y recursos para establecer sus propios planes de formación, elaborar programas para sus necesidades específicas y granjearse así la lealtad de su personal. Y estos son precisamente los elementos que no suelen encontrarse en las pequeñas empresas.

Los *acuerdos colectivos voluntarios* se están utilizando cada vez más para conseguir contribuciones de las empresas más allá y por encima de toda contribución obligatoria. Este es muy especialmente el caso de los países de ingresos medianos/altos que tienen un sector empresarial bien desarrollado y un sistema de negociación colectiva en funcionamiento a nivel sectorial o de todo el ramo industrial, y en los que tanto los empleadores como los trabajadores comprenden la importancia de la formación para mantener la productividad, la competitividad y la empleabilidad.

Las reformas de la educación y formación profesionales recurren con frecuencia a las *personas individuales* para que sufragen — total o parcialmente — su formación. El principio de que los beneficiarios han de pagar ha sostenido tradicionalmente la formación por medio del aprendizaje. Participar en el costo de una formación mantenida por los empleados resulta un incentivo muy fuerte para que las empresas impartan formación, y de ahí puede provenir mucha formación complementaria. Muchos países desarrollados y en desarrollo están explotando esta fuente de financiación también en la formación de ingenieros superiores y técnicos medios.

Los institutos de formación privados con más empuje son testigos de la buena disposición de los individuos a invertir en su propia formación, también en los países de ingresos bajos y medios. Pero el precio cada vez más elevado de las matrículas de estos centros puede hacer que los estudiantes más pobres se vean excluidos de la formación que en ellos se imparte. Para salir al paso de esta dificultad, algunos países han introducido programas de becas y préstamos subvencionados a la formación, y han suprimido la asimetría entre los subsidios o matrículas de la educación y formación profesionales y las correspondientes a la educación general, que pueden resultar discriminatorias contra los estudiantes de educación y formación profesionales. Las posibilidades de que las personas individuales tengan que pagar por su formación son mayores en los ámbitos de capacitación en rápida expansión, como las tecnologías de la información, comprendidos los programas informáticos y el mantenimiento electrónico. En los países en desarrollo más pobres, como la República Unida de Tanzania y Zimbabwe, los mercados de formación privada han ido en rápido crecimiento, apoyados por una intensa demanda social de formación.

#### EL BUEN GOBIERNO Y LOS ASOCIADOS A LA FORMACIÓN: HACIA NUEVAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

La persistente incapacidad de la formación que facilita el Estado para producir los resultados esperados y responder a las necesidades del mercado, unida a la incapacidad

de las empresas para garantizar un acceso amplio y equitativo a las oportunidades de formación, están presionando a las instancias decisorias para que busquen nuevas políticas de formación y unas estructuras de gobernabilidad adecuadas. Las instancias decisorias reconocen cada vez más que la responsabilidad del desarrollo de los recursos humanos y de la formación debería compartirse en forma de asociación entre el Estado, las empresas, los interlocutores sociales y los trabajadores individuales. La función del Estado debería ser determinar los objetivos a largo plazo del desarrollo de los recursos humanos y formular políticas, en colaboración con los interlocutores sociales, que creen un entorno de inversiones compartidas que hagan posible impartir una formación que resulte al mismo tiempo eficaz y equitativa. Para reestructurar su función, el Estado debería concentrarse en un desarrollo proactivo de la empleabilidad general de los trabajadores a través de la educación básica y la formación inicial. Las empresas y las personas individuales deberían asumir una responsabilidad conjunta e invertir más en mantener la empleabilidad, por medio de la educación y formación continuas. Las empresas tendrán que asumir unas responsabilidades primarias en una gran parte de la formación inicial específicamente laboral, para hacer más fácil la transición desde la escuela al trabajo. Además, el Estado desempeña una importante *función correctora* que conviene reforzar facilitando el acceso a las oportunidades de formación de los trabajadores desempleados, de las mujeres y de los trabajadores con discapacidades y necesidades especiales, todos los cuales han sido hasta ahora bastante descuidados. Por lo tanto, cada vez es más importante la creación de un marco institucional, de entorno y cultura, que fomente el diálogo continuo para la prosecución de estos objetivos pro activos y correctores de la formación. En muchos países (especialmente en los países en desarrollo) los interlocutores sociales tienen que acrecentar su capacidad de participación en un diálogo significativo sobre la formación. Esta necesidad fue ampliamente reconocida por las reuniones regionales consultivas tripartitas sobre el desarrollo de los recursos humano y la formación que la OIT celebró en 1999.

#### *Hacia un nuevo reparto de funciones entre el Estado y el sector privado*

En los últimos años, la redefinición de las funciones del Estado, el creciente protagonismo del sector privado, la democratización y el crecimiento de la sociedad civil en los países en transición y en determinados países africanos, han contribuido a acelerar el proceso de reforma de la educación y formación profesionales, y han suministrado un nuevo fundamento para su gobernabilidad. Cuando se revisan y ajustan las políticas de educación y formación profesionales, hay una pregunta que se plantea con frecuencia: ¿Qué funciones deberían asumir el Estado, los trabajadores y la sociedad civil en el buen gobierno, financiación, suministro y evaluación de la educación y formación profesionales?

La transición de una educación y formación profesionales controladas por el Estado, centralizadas y orientadas a la oferta hasta un sistema descentralizado y más abierto al mercado, tiende a ser gradual. Puede haber diferencias en el buen gobierno y otros aspectos de la educación y formación profesionales entre los sectores, industrias y regiones de un país determinado, pero en la práctica las funciones respectivas del gobierno y del sector privado para suministrar educación y formación profesionales dependerán (entre otras cosas) del nivel de desarrollo económico de un país, de la fuerza que tenga el sector privado y de la percepción de las funciones fundamentales

del gobierno. La educación y formación orientadas a la oferta y de carácter preponderantemente estatal siguen siendo moneda corriente en los países en desarrollo con bajos ingresos, en los que el sector privado y el mercado de trabajo están poco desarrollados, al tiempo que en los países industrializados están ganando rápidamente terreno la educación y formación orientadas a la demanda y abiertas a las necesidades del mercado.

Dos consideraciones importantes están en la raíz de las funciones que tiene el Estado en la formación. En primer lugar tiene la responsabilidad de garantizar que todos los individuos tengan un acceso equitativo a la educación y formación. En segundo lugar, el Estado tiene que asumir por lo menos una parte de los costos de formación, puesto que la sociedad en general se beneficia de ella. En este sentido, la principal preocupación de los gobiernos ha sido facilitar a los jóvenes una educación y formación iniciales, y poner en marcha programas de formación y readaptación para los desempleados y los desfavorecidos.

El sector privado ha desempeñado hasta ahora una parte importante en el desarrollo de los conocimientos y de las capacitaciones que necesita. En muchos países en desarrollo (y en algunos países desarrollados) el aprendizaje sigue siendo una fuente fundamental de formación. Constituye la base de muchas de las reformas de la educación y formación profesionales y de la estructuración de nuevas asociaciones entre el Estado, los institutos de formación y las empresas, tanto en el sector informal como en el sector moderno. Los sistemas estructurados y reglamentados de aprendizaje, como el sistema dual alemán y la formación alternativa que está en boga en Francia y otros países europeos, constituyen ejemplos excelentes de colaboración público-privada en la formación. Estos sistemas combinan la formación en el trabajo por parte de las empresas con la educación y formación profesionales en las escuelas e institutos. No obstante, la extensión de la participación del sector privado en la educación y formación profesionales varía mucho de un país a otro.

La necesidad creciente de formación continua a lo largo de la vida de trabajo de una persona ha incitado a los gobiernos a fomentar una mayor participación del sector privado en la educación y formación continuas, y a desarrollar una formación abierta a las necesidades del mercado y más sensible a la demanda. El contenido de la formación está vinculado con las necesidades de las empresas, y los costos se están cobrando a los beneficiarios. Se aplican cada vez más unos criterios de calidad en la formación, para mejorar su eficacia. Las autoridades públicas centrales tienen ahora menos funciones, y en cambio van en aumento las que asumen en la formación diversos organismos regionales y locales y entidades industriales y sectoriales. Asimismo, se está pidiendo al sector privado que participe en la elaboración de las políticas de formación.

En algunos países (por ejemplo, Chile, el Reino Unido y los Estados Unidos) la mayor parte de la formación corre a cargo del sector privado, al tiempo que el gobierno establece el marco general y aporta los incentivos necesarios para el fomento de los esfuerzos colectivos. Los institutos públicos de educación y formación profesionales están sometidos en gran parte a las mismas fuerzas del mercado que los formadores privados. Las autoridades locales, los organismos sectoriales e industriales y aun las instituciones individuales están asumiendo crecientes responsabilidades en materia de elaboración de los programas de formación.

Con la expansión de la industria, se han establecido en todo el mundo institutos autónomos de formación profesional fuera del ámbito de los sistemas formales de educación: estas instituciones pueden ser de titularidad pública o pertenecer a entidades

privadas, como organizaciones sin fines de lucro, organizaciones lucrativas, empresas e incluso asociaciones de empleadores en el caso de los artesanos y de las pequeñas empresas. Muchas grandes empresas, reconociendo la importancia de una fuerza de trabajo bien calificada, e insatisfechas de la calidad de la formación de los trabajadores que imparte el sistema de educación y formación profesionales, han establecido sus propios centros de formación. Además, tienen su propia gestión de los recursos humanos y sus políticas de formación, e imparten formación a sus proveedores y servicios en el extranjero. Acuerdan colectivamente sus planes de formación, y están preparados cuando se produce una reestructuración importante de la industria y el empleo.

### *La participación privada y sus ventajas comparativas*

Como *las empresas* están abiertas al mercado y tienen que responder con rapidez a los cambios, tienden también a poseer precisamente la calidad de que carecen los sistemas estatales de educación y formación profesionales: la capacidad de impartir capacitaciones prácticas en el lugar de trabajo, que reflejen las exigencias del mercado. La formación de las empresas suele ser pertinente, eficaz y eficiente. Sin embargo, muchas empresas se orientan primariamente a unos objetivos a corto plazo, al objeto de incrementar su productividad y sus beneficios. La formación que imparten las empresas tiende a ser específica para cada puesto, a veces centrada en unos trabajadores mejor calificados, y no aumenta necesariamente la flexibilidad de las personas individuales ni su movilidad en el mercado de trabajo. Puede también ignorar las necesidades de formación que tienen importancia a largo plazo para el conjunto de la economía. La formación por parte de la empresa tiende a excluir a los trabajadores que están desempleados, empleados por cuenta propia o que actúan en el sector informal. La función de *las organizaciones de empleadores* puede revestir gran importancia para dar a conocer las preocupaciones de las empresas y para ejercer influencia en la política y buen gobierno de la formación, llamando la atención sobre la necesidad de una inversión a largo plazo en formación continua, y fomentando el aprendizaje en las empresas. En el sector privado, varias organizaciones de empleadores y cámaras de comercio, asociaciones especiales para las pequeñas empresas, etc., están actuando a nivel nacional y local así como sectorial e industrial.

El *sector voluntario sin ánimo de lucro* tiene la ventaja de poder llegar con eficacia a los niveles de base, incluso en zonas apartadas, y de brindar acceso a la formación a los grupos de población más pobres y desfavorecidos. Estos ámbitos y grupos tienden a presentar escaso interés para la mayor parte de las empresas y no pueden ser alcanzados fácilmente por los formadores públicos normales. Sin embargo, las organizaciones voluntarias ofrecen muchas veces una formación que tiene unas repercusiones escasas o nulas. En este sentido, la política pública tiene que favorecer un aumento de capacidad en el sector voluntario de la formación.

*Los trabajadores y aprendices* tienen una función importante en la gestión de su propio aprendizaje y para invertir en su desarrollo personal. *Las organizaciones de trabajadores* y los consejos de trabajadores pueden hacer mucho por garantizar que sus miembros tengan acceso a una formación en capacitaciones transmisibles y de amplia base, que aumenten su movilidad. También pueden dar voz a los que no están empleados de manera formal (los desempleados, los empleados por cuenta propia y los trabajadores del sector informal) y promover una cultura del aprendizaje entre los trabajadores.

*Las funciones básicas del Estado y el creciente protagonismo del sector privado*

Una de las tareas más importantes del *Estado* es crear un entorno favorable para que las empresas y los individuos inviertan en formación, siguiendo unas políticas económicas que sostengan el crecimiento económico y la creación de empleo. Además, puede promover una perspectiva más amplia y a más largo plazo en las políticas nacionales de formación, garantizando así el equilibrio entre la eficiencia y la equidad en la formación. El Estado puede también impartir formación. Los organismos estatales suelen estar comprometidos en la educación nacional, regional y local y en actividades de formación que comprenden la planificación del desarrollo, la educación, el desarrollo rural e industrial, la salud y la agricultura.

Las asociaciones novedosas entre el estado y las empresas que se están produciendo en todo el mundo ponen de relieve los importantes efectos que puede tener la colaboración en la elaboración de políticas, el suministro de formación y la participación en los costos. Tales asociaciones resultan especialmente útiles cuando los recortes presupuestarios de los gobiernos y las medidas de ahorro de las empresas reducen las inversiones en formación, y también cuando la incertidumbre del empleo y las imperfecciones del mercado desalientan a las personas individuales de financiar su propia formación. La descentralización promueve la autonomía y eficiencia institucionales, y fomenta la colaboración y compromiso activo de múltiples participantes a nivel local. Conduce también a mejorar la cooperación y comunicación entre las instituciones de educación y formación.

Las empresas tienden a concentrarse en un tipo de formación muy específica y destinada a sus empleados de plantilla. Las pequeñas y medianas empresas imparten formación sobre todo para fomentar mejoras rápidas de la productividad.

Para que el sector privado asuma sus nuevas funciones complementarias en el ámbito de la formación hay que aprovechar toda la capacidad y las posibilidades que tienen las empresas para formar a los trabajadores. Corresponde a los gobiernos promover una cultura de desarrollo de los recursos humanos y de formación entre los interlocutores sociales, y ofrecer incentivos que animen a las empresas a comprometerse y participar a nivel prelaboral y de formación continua.

*La elaboración de un marco institucional y la capacidad de diálogo y asociación de los actores sociales*

Las estructuras descentralizadas y las asociaciones estratégicas refuerzan cada vez más los sistemas de formación de muchos países. Un primer objetivo es tratar de lograr una cultura común de aprendizaje y formación, en la que participen el Estado, las empresas, los individuos y la sociedad civil. La cuestión es si el sector privado está dispuesto y es capaz de asumir más responsabilidades de formación que las que ha tenido tradicionalmente el Estado y si está dispuesto a contribuir a que el Estado se vuelva a centrar en sus tareas fundamentales de reglamentar, promover y facilitar la formación, desempeñando su función correctora con más eficacia. En cualquier caso, el Estado sigue siendo responsable ante sus ciudadanos de la calidad general y de los resultados de la formación, especialmente cuando se financia con cargo al erario público. Además, los gobiernos tienen que compensar las imperfecciones del mercado que sesgan el acceso a la formación, especialmente entre los que tienen necesidades especiales.

La existencia de una tradición de diálogo y negociación tripartitas y paritarias en materia social, suele ser decisiva para estructurar unas asociaciones de formación eficaces. Este ha sido muy especialmente el caso cuando la facultad de decisión ha sido devuelta a los sectores individuales y a las empresas. Los gobiernos están cada vez menos comprometidos en la supervisión y suministro directo de la formación. En vez de ello centran sus actividades en la elaboración de políticas, el control de la calidad y la reglamentación. Además, promueven el diálogo social en la formación, reuniendo a diversos grupos de diversos intereses y experiencias para establecer un entendimiento común sobre la formación que conviene ofrecer, hay que dirigirse a quién y quién tiene que impartirla. Para promover el diálogo social sobre la formación se han utilizado grupos consultivos dirigidos por la industria a nivel nacional y regional, los fondos de formación y el fomento de la competencia entre los formadores.

Una buena combinación ha sido la formación orientada a la demanda, planificada en asociaciones colectivas de grupos directamente afectados, con apoyo y supervisión estatales: esta fórmula ha dado buenos resultados para brindar una formación eficaz y eficiente, pero para ello es necesario que se cumplan las condiciones siguientes: poca burocracia y definición clara de las nuevas funciones, tareas, objetivos, responsabilidades y expectativas de las organizaciones y de las personas individuales que comprenden la estructura descentralizada; buena dirección y contabilidad; procedimientos flexibles para supervisar e informar sobre gastos y costos; adopción de decisiones en base a objetivos y prioridades específicos más bien que a los que interesan a grupos concretos o a intereses particulares; una labor eficaz en relación con los sistemas de información del mercado y la formación; un sistema transparente para evaluar la eficacia del programa de formación, y que se extiendan los correspondientes certificados. La descentralización requiere que los miembros de la comunidad local comprendan bien las nuevas funciones del Estado como agente y financiador parcial de la formación, y también las responsabilidades de los diversos actores de esta nueva estructura de formación, y más descentralizada.

La cultura de diálogo social y convenios colectivos (voluntarios u obligatorios, como en Francia) para resolver las cuestiones sociales, de empleo y de trabajo a nivel de empresa, de sector o de todo el país, ha promovido la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas y en la inversión conjunta en formación. Al ser poco conflictiva, la formación ha constituido un verdadero catalizador del diálogo social tripartito o paritario y de la negociación colectiva en otras cuestiones, de orden social, económico y laboral. Buen ejemplo de ello es la negociación paritaria sobre la formación continua en España, que ha cristalizado en un convenio colectivo con el Gobierno. El diálogo sobre la formación continua ha dado también buenos resultados en los países en desarrollo en los que la democracia ha ido ganando terreno en los últimos años, sobre todo en África.

El diálogo tiene que ampliarse y debería promover nuevos objetivos, como por ejemplo, hacer avanzar la empleabilidad de los trabajadores y la integración de todos en la nueva sociedad de conocimientos y tecnología.

*La formación para grupos y sectores con necesidades especiales:  
la función de los asociados*

En los países en desarrollo, las grandes empresas del sector moderno emplean sólo una pequeña parte de la fuerza de trabajo; la gran masa de la fuerza de trabajo queda

más allá del alcance de los programas de formación basados en la empresa. En los países industrializados, las grandes empresas emplean cada vez menos personas, y cada vez hay más trabajadores y grupos que tienen escaso o nulo acceso a las oportunidades de formación. Estos grupos están formados por: jóvenes, mujeres, trabajadores despedidos y trabajadores en peligro de perder sus empleos, trabajadores a tiempo parcial y a domicilio y trabajadores con necesidades especiales (por ejemplo, los que pertenecen a minorías étnicas o que tienen discapacidades).

Para los que ingresan por primera vez en el mercado de trabajo, la formación tiene que dirigirse a mejorar su empleabilidad general y a familiarizarlos con el mundo del trabajo. Los trabajadores despedidos y los desempleados tienen que reciclarse para facilitar su integración en el mercado laboral. Los que tienen pocas capacitaciones y los que llevan mucho tiempo desempleados, tienen apremiante necesidad de información para mejorar su empleabilidad. Y, por otra parte, la formación que se dirige a los desempleados y los despedidos debería formar parte de unos servicios de apoyo general encaminados a prestarles asistencia para encontrar, asegurar y retener un empleo.

Los *planes de formación* centrados y patrocinados por el Estado suelen ser la única oportunidad que tienen los grupos antes mencionados. Estos programas pueden fomentar la equidad en los resultados del mercado de trabajo, ayudando a los más desfavorecidos a ser más empleables. Sin embargo, la formación patrocinada por el gobierno no siempre ha conseguido este objetivo. Tal formación tiene que ser pertinente (es decir, que se imparta en los ámbitos de capacitación para los cuales existe una demanda conocida del mercado) e impartir una formación en capacitaciones empresariales y de negocios que ayude a quienes la reciben a convertirse en trabajadores por cuenta propia. Pero conviene advertir que la formación sola no puede garantizar unos resultados positivos a menos que vaya respaldada por otras medidas y programas de mercado de trabajo. En este sentido, es fundamental contar con un entorno macroeconómico favorable que impulse y mantenga la demanda de trabajo.

Los programas de formación abiertos al mercado de trabajo y dirigidos a los grupos que tienen necesidades especiales son más eficaces cuando están estrechamente vinculados a la competencia de las empresas y a sus necesidades en materia de capacitaciones. Por lo tanto, las empresas tienen que participar en la identificación de las capacitaciones que hacen falta y las necesidades de formación que se prevén para el futuro. Los gobiernos pueden introducir unos incentivos que inciten a las empresas a suministrar a los miembros de estos grupos beneficiarios (en particular los jóvenes) la experiencia adecuada en el mundo del trabajo, como parte de sus programas de apertura al mercado del trabajo.

En muchos países, las *pequeñas empresas* se caracterizan por ofrecer poca formación a sus trabajadores; los factores que contribuyen a ello suelen ser: la falta de tiempo, los elevados costos, la poca capacidad técnica y la escasez de recursos, el miedo a que una vez formados los trabajadores sean «cazados» por empresas más grandes y la poca concienciación de los beneficios que pueden obtener de tener una fuerza de trabajo formada. Por otra parte, los trabajadores de las microempresas y otras entidades del sector informal (como los pequeños agricultores y los trabajadores eventuales del sector rural) tienen aun menos oportunidades de formación. Las pequeñas unidades de producción necesitan formación para ser competitivas, establecer vínculos con las empresas más grandes (como clientes, proveedores o subcontratistas) y, en último término, para competir con eficacia en los mercados internacionales.



Las grandes empresas se están asociando cada vez más con las pequeñas empresas, en forma de cadenas proveedoras de productos y servicios. La producción de insumos se contrata cada vez más a las pequeñas empresas, y aun a las microempresas. También se subcontrata a las pequeñas empresas para gestionar las ventas y la distribución a los consumidores de los productos acabados y de los servicios. En ambos casos, las grandes empresas (con frecuencia multinacionales) ofrecen formación, mejora del producto y otros servicios esenciales a las empresas que forman parte de su cadena de proveedores, al tiempo que les piden que se ajusten a sus normas — muy exigentes — en materia de calidad y de fechas de entrega. Las cadenas de proveedores pueden ser un canal muy eficaz para la difusión de la tecnología moderna, así como de las prácticas y capacitaciones de gestión entre las pequeñas empresas. Por ejemplo, en Singapur la empresa de máquinas de coser Singer ha contribuido al establecimiento de un nuevo sector industrial local mediante la formación y los programas de construcción de competencias.

Hay que insistir una vez más en que la formación constituye sólo uno de los elementos de un conjunto general de medidas de apoyo e incentivo a las pequeñas empresas. Las pequeñas unidades de producción sólo pueden sobrevivir, expansionarse y generar empleo si introducen una tecnología más avanzada, y si mejoran continuamente la calidad del producto y las prácticas de gestión. Y nada de esto puede hacerse sin contar con una fuerza de trabajo capacitada y competente.

#### LA INFORMACIÓN SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL

La información sobre el mercado de trabajo constituye, cada vez más, un recurso de gran importancia para orientar las inversiones colectivas e individuales para ir estructurando la empleabilidad de las personas individuales y una fuerza de trabajo competitiva y flexible. En este sentido, la calidad y la oportunidad suelen tener más importancia que la cantidad de información suministrada. Además, tiene que centrarse cuidadosamente para responder a las necesidades de los grupos concretos de clientes. La rápida evolución de la naturaleza del trabajo, y de las propias condiciones del mercado de trabajo dan aun más importancia a las dimensiones cualitativas de la información sobre el mercado de trabajo. Por ello, la OIT ha elaborado recientemente una serie de *indicadores clave del mercado del trabajo (ICMT)*, en términos tanto cualitativos como cuantitativos. El principal objetivo de estos ICMT es mejorar la comparabilidad internacional de la información sobre el mercado laboral y prestar asistencia a los dirigentes y a los consumidores para que puedan adoptar unas decisiones bien informadas en relación con los programas de empleo y formación, y para evaluar su eficacia.

#### *El mercado de trabajo y la información sobre la formación*

Se está 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 fenómenos del mercado de trabajo, que puedan contribuir a orientar los procesos de adopción de decisiones de los gobiernos y de los interlocutores sociales. A continuación se examinan brevemente las necesidades de información de los diversos actores.

- *Los empleadores, las empresas y los trabajadores* necesitan información sobre la composición por capacitaciones de la fuerza de trabajo actual y sobre los cambios previsibles de la demanda de capacitaciones a lo largo del tiempo, para orientar así sus inversiones, su formación y sus decisiones de readaptación.
- *Los decisores de la formación* necesitan información para orientar las decisiones que adopten en relación con el diseño y contenido de los programas de formación. *¿Qué es lo que van a cambiar estas tecnologías y formas de organización nuevas en las profesiones y en las correspondientes capacitaciones? ¿Cuáles son sus repercusiones en la formación y readaptación? ¿Qué ámbitos de capacitación es previsible que crezcan y cuáles son los que van a ir de baja?*
- *Los decisores en materia de educación y formación* necesitan informaciones sobre las novedades que previsiblemente van a producirse en los mercados de trabajo y sobre la manera en que se espera que influyan en la demanda de formación y readaptación. Los estudios que brindan información sobre las experiencias de los aprendices en el mercado de trabajo pueden ser de gran utilidad para la programación futura de la formación.
- *Los Ministerios de Trabajo, planificación y desarrollo social*, entre otros, necesitan información sobre los grupos de personas que se toman como objetivo de la asistencia. Además, necesitan información sobre el impacto previsible de las medidas de política que se proponen, en relación con la creación de empleos y la erosión de los mismos y sus implicaciones para la formación y readaptación. Además, necesitan información que les ayude a evaluar el impacto que todas esas medidas pueden tener sobre los grupos con necesidades especiales para orientarlos en el diseño de unos programas correctores que incluyan formación y readaptación.
- *Las instituciones nacionales, regionales e internacionales así como las personas individuales* necesitan acceder a la información sobre el mercado de trabajo y la formación. Se necesitan orientaciones e informaciones profesionales por parte de personas individuales, de especialistas en orientación profesional que estén actuando en instituciones educativas y de formación y de los servicios de empleo. La información sobre el mercado de trabajo se usa también para orientar las actividades de cooperación técnica en la formación.

El enfoque tradicional de los requisitos que ha de reunir la fuerza de trabajo para determinar las prioridades de formación ha sido abandonado en casi todos los países y reemplazado por una supervisión continua de las novedades que se producen en el mercado de trabajo y por medio de la utilización de determinadas señales del mercado de trabajo para identificar las respuestas que tienen que aportar las políticas y programas, y evaluar sus repercusiones.

Muchos países en desarrollo están tratando de mejorar su capacidad por recopilar, procesar, analizar y difundir una información actualizada, fiable y pertinente sobre el mercado de trabajo. Los marcos y mecanismos institucionales (o sea, los *sistemas de información sobre el mercado de trabajo — SIMT*) utilizan una gran variedad de métodos para analizar esta información. Los SIMT de algunos países de Africa (sobre todo los de expresión francesa) comprenden unos «observatorios de empleo y formación» que generan y difunden unos productos analíticos (por ejemplo, estudios) que pueden influir en el empleo y en la formulación de las políticas y programas de formación, así como en su supervisión y evaluación. En

las situaciones en que no se dispone de datos o éstos son de mala calidad, el propio «observatorio» se encarga de generarlos.

Los países que disponen de observatorios de formación y empleo carecen muchas veces de la capacidad, experiencia analítica y recursos financieros para hacerlos funcionar con eficacia. El ámbito, fiabilidad, pertinencia y oportunidad de los datos que se producen siguen siendo inadecuados. Hay que insistir más en la creación de capacidad. Los responsables de las políticas y los interlocutores sociales tienen que disponer de los instrumentos apropiados para recopilar y analizar los datos, han de tener un acceso a la formación y otras formas de apoyo técnico en la práctica para aplicar estos instrumentos, y tienen que recibir asistencia para imitar las experiencias positivas de otros de países, cuando sea posible. En ciertos países (sobre todo en África), las actividades de recopilación de datos han recibido un fuerte golpe con los recortes presupuestarios introducidos como parte de los programas de estabilización y de ajuste estructural. Todo esfuerzo que se haga por fortalecer los SIMT en esos países necesitará (entre otras cosas) una mayor concienciación de la importancia del acopio y análisis de datos en estos ámbitos. Tienen que desarrollarse unos enfoques eficaces en función del costo en relación con la recopilación de datos, que puedan hacerla asumible y sostenible. La colaboración entre las instituciones productoras y entre los productores y los usuarios puede contribuir a evitar una costosa duplicación de esfuerzos.

Los observatorios de empleo y formación tienen, pues, un historial un tanto ambiguo. En algunos países (sobre todo en la Unión Europea) han tenido bastante éxito. En otros, estos observatorios todavía necesitan apoyo para seguir llevando a cabo sus funciones. Algunos países carecen del marco institucional apropiado para explotar la información en ellos generada. Se hace poco uso de la información y por lo tanto hay poca justificación para ampliar (y/o mantener) la recopilación de datos en estos ámbitos. Por lo tanto, los funcionarios de las oficinas de estadística y los ministerios del trabajo tienen pocos incentivos y medios para mejorar las bases de datos actuales. Los países necesitan apoyo para identificar y poner en marcha un marco institucional apropiado para el análisis de los datos y la adopción de las correspondientes decisiones.

Otros ámbitos de preocupación que hay que abordar son la capacidad técnica del personal, la identificación de la clientela y de sus necesidades de información y la producción y difusión de los resultados para responder a estas necesidades. Conviene emprender evaluaciones en profundidad para analizar los éxitos y limitaciones de los observatorios, y para que se puedan utilizar para reforzar la capacidad nacional para sostener los SIMT para la correcta adopción de decisiones colectivas e individuales en materia de empleo y formación.

#### *La nueva función de la orientación, asesoramiento y reconocimiento de las capacitaciones y competencias*

Los cambios masivos que se están produciendo en el mercado de trabajo tienen como resultado que la vida de los trabajadores ha entrado en un estado de fluidez permanente. Estos cambios alteran de manera significativa la función que han de desempeñar los servicios de desarrollo de la carrera. Los estudiantes necesitan cada vez más (y sus padres así lo esperan) unos servicios que los motiven para terminar sus estudios escolares y para adoptar unas decisiones adecuadas en relación con la prosecución de nuevos ciclos de educación y para el aprovechamiento de las oportunidades de formación y la carrera subsiguiente. Una mente abierta al aprendizaje de por vida, un gran

sentido de responsabilidad personal, la flexibilidad y la adaptabilidad, aunque ciertamente son atributos importantes en cualquier estadio de una carrera, resultan ahora fundamentales para los egresados del sistema educativo y para los trabajadores que ingresan por primera vez en el mercado laboral. Un creciente número de trabajadores necesita asistencia para adoptar unas decisiones informadas sobre el mercado de trabajo, para evaluar sus propias competencias (el *bilan de compétences* constituye hoy en día una práctica corriente en Francia) y para adquirir las capacitaciones de empleabilidad que se necesitan para tener éxito en el mercado de trabajo y permanecer duraderamente en el mismo. En cualquier caso, hay una demanda sin precedentes de servicios de desarrollo de carrera para ayudar con eficacia a la gestión del cambio.

Los servicios de desarrollo de la carrera, tal como han ido evolucionando en muchos países, abarcan varias especialidades:

- *La educación de carrera*, que actualmente está en el centro del currículum de las escuelas, institutos y universidades, ayuda a los estudiantes a entender qué es lo que les motiva, qué es lo que valoran y cómo pueden contribuir mejor a la buena marcha de la sociedad. Les da conocimiento sobre el mercado de trabajo, capacitaciones para elegir bien la educación, la formación y las opciones de trabajo, y les da también instrumentos para planificar sus carreras.
- *El asesoramiento de carrera*, brindado por los organismos municipales y los profesionales privados, ayuda a las personas individuales a clarificar sus objetivos y operaciones, adoptar unas decisiones informadas, gestionar sus transiciones de carrera, hacer frente a los cambios imprevistos de su carrera (entre ellos un desempleo inesperado) y, en una palabra, a gestionar su empleabilidad.
- *El asesoramiento de empleo*, suministrado por los servicios públicos de empleo, las agencias locales de empleo y las organizaciones de subcontratación, ayuda a los individuos a clarificar sus objetivos de empleo, a entender y a aprovechar sus oportunidades de empleo, a adoptar decisiones adecuadas sobre su actualización y readaptación, aprender las capacitaciones que necesitan para el empleo y mantenerlas adecuadamente.

### *Orientación profesional: evolución de la función de los servicios públicos de empleo*

Los servicios para el desarrollo de la carrera se suministran en diversos lugares: aulas de clase, oficinas de orientación, departamentos de recursos humanos, organismos municipales, prácticas privadas y agencias de empleo. Sin embargo, los gobiernos prestan una coordinación y dirección nacionales para estructurar unos servicios de desarrollo de las carreras, sobre todo por medio de los servicios públicos de empleo (SPE). Cada vez más, aprovechan las nuevas tecnologías de información y comunicación.

En vísperas de un aumento del desempleo, los SPE de muchos países emplean nuevas tecnologías de información y comunicación para desarrollar informaciones y orientaciones profesionales y de carrera en línea para los buscadores de empleo. El Canadá y los Estados Unidos constituyen verdaderos ejemplos de sistemas avanzados y generales. En los Estados Unidos hay más de 28.500 sitios Internet que ofrecen servicios de colocación; cada día hay más de 1 millón de buscadores de empleo registrados y más de 1 millón de empleos atribuidos. El *America's Job Bank (AJB)* es con mucho el más grande de estos sitios, con más de 2,5 millones de referencias o *hits* al día

y más de 800.000 buscadores de empleo registrados. La red de información profesional *Occupational Information Network (O\*NET)* es otro sitio que contiene una información exhaustiva sobre los requisitos de los puestos de trabajo y las competencias de los trabajadores. Estos servicios ofrecen a los empleadores un instrumento muy potente para acceder a la información fundamental. En el futuro, los datos procederán directamente de los trabajadores y de los empleadores, describiendo el trabajo que llevan a cabo, las capacitaciones que necesitan y los conocimientos que utilizan en su empleo.

En el Canadá, el *Electronic Labour Exchange (ELE)* es un servicio de empleo que ajusta el trabajo a las personas y las personas al trabajo. Utilizando una lista de referencia, los empleadores crean un perfil del puesto de trabajo que necesitan cubrir e identifican las capacitaciones, educación y experiencia que están buscando. Los buscadores de empleo crean perfiles parecidos, utilizando listas de referencia de capacitaciones para describir sus propias capacitaciones, educación y experiencia. El ELE utiliza esta información para hacer un ajuste directo. En cerca de un 80 por ciento de los casos, los empleadores encuentran la persona que conviene a su solicitud inicial y no necesitan seguir anunciando la vacante. En caso de que el ajuste no sea perfecto, y de que el empleador decida contratar a un trabajador con características inadecuadas, el ELE le ayuda a identificar sus lagunas de capacitación y sus necesidades de formación. Otro sitio Internet de fácil acceso es *WorkSearch*, que está pensado para ayudar a los buscadores de empleo en todos los aspectos de su exploración.

En resumen, muchos gobiernos e interlocutores sociales han proseguido recientemente sus reformas de formación que han puesto en marcha grandes transformaciones en los mercados de trabajo, introduciendo las políticas activas de mercado de trabajo y la necesidad de medidas proactivas para mantener la economía y la fuerza del trabajo competitivas a nivel internacional. En la raíz de las reformas de la política está la redefinición de la función del Estado en la educación y la formación. Estas reformas han tratado de configurar una formación determinada por la demanda, dando al sector privado y a las organizaciones autónomas algo más que decir a diversos niveles. En muchos países en desarrollo y en transición, en los que la democracia ha ido ganando terreno, el diálogo social y la asociación en la formación están ganando también terreno. Sin embargo, la falta de capacidad institucional y técnica, de una información adecuada sobre el mercado de trabajo, de mecanismos de reconocimiento de capacitaciones y competencias y de apoyo financiero, todo ello limita el ámbito del diálogo social. Muchos grupos con necesidades especiales, como los trabajadores con un bajo nivel de educación, las mujeres y los trabajadores de los sectores rurales e informales y las pequeñas empresas, que están menos organizados, siguen sin poder beneficiarse de las reformas actuales. Convendría hacer esfuerzos para fomentar el diálogo social sobre la formación y establecer asociaciones estratégicas, formales e informales, a todos los niveles. La experiencia enseña que el diálogo social ha promovido eficazmente el ajuste de las políticas de desarrollo de los recursos humanos y de formación a los nuevos retos socioeconómicos. Al mismo tiempo, los cambios estructurales y las novedades que se han producido en la gestión del desarrollo de los recursos humanos y la formación han de ser firmemente respaldados y además tiene que haber un nuevo compromiso de los interlocutores sociales para invertir en formación.



## CONCLUSIONES

El presente informe ha procedido al examen de las dimensiones de recursos humanos y formación de la evolución — gradual pero inexorable — que se está produciendo en nuestro mundo hacia un tipo de economía y sociedad basadas en el conocimiento, las capacitaciones y los servicios, así como del extraordinario crecimiento del sector de las tecnologías de información y comunicación. Lógicamente, esta evolución ha sido más pronunciada en los países que — durante años — han ido constituyéndose una base de capital humano más sólida. Sin embargo, e independientemente de sus niveles de desarrollo de capital económico, social y humano, todos los países se verán sometidos (para bien o para mal) al impacto que la mundialización, el cambio tecnológico y otras fuerzas ejercen en el mundo del trabajo y en la demanda de capacitaciones y conocimientos de los trabajadores. Por la propia naturaleza del despliegue mundial de la economía, aun las más remotas y hasta ahora intactas zonas de actividad económica y social no podrán escapar a estos cambios. Sin embargo, el acervo de que disponen los países, las empresas y los individuos en capital humano es lo que determina en gran medida su capacidad para aprovechar las oportunidades que les ofrecen el mayor acceso a los mercados mundiales y las nuevas tecnologías, formas y medios de producir bienes y servicios, creando así un empleo decente y de calidad para todos.

Por otra parte, estas tendencias mundiales dan también a los países, empresas e individuos una gran oportunidad para aumentar el nivel de su capital humano, a condición de que adopten unas políticas adecuadas para el desarrollo de los recursos humanos y de que sean apoyados por la comunidad internacional (comprendida la OIT) en sus actividades técnicas y de establecimiento de normas.

El informe ha examinado la creciente demanda que se observa por parte de las empresas de más conocimientos y capacitaciones de los trabajadores, de conformidad con los cambios tecnológicos y del lugar de trabajo, y su menor demanda de trabajadores de escaso nivel educativo y carentes de capacitaciones. Además, los lugares de trabajo reclaman cada vez más capacitaciones sociales y de comportamiento, así como unas actitudes que no se necesitaban en las antiguas fábricas y talleres especializados y «tayloristas». Cada vez más, la empleabilidad demanda unos antecedentes de educación básica de buena calidad, capacidad para trabajar en equipo, flexibilidad y ganas de «aprender a aprender» a medida que evolucionan el trabajo y la tecnología. Algunos países están mejor preparados que otros para responder a este reto. Los países industriales maduros y los países en rápido proceso de industrialización cuentan con una larga tradición de una educación básica accesible a la mayor parte de los grupos de la sociedad, de educación y formación profesionales y de sistemas de educación y formación continuas en plena expansión. Pero a pesar de algunos éxitos en el desarrollo de nuevas competencias y capacitaciones, el acelerado ritmo del cambio tecnológico y en el lugar de trabajo ha experimentado la inercia de los sistemas tradicionales y su tendencia a brindar formación sólo para unos pocos trabajadores selectos, muchas veces los mismos que ocupan el vértice de la jerarquía de la organización. Tales prácticas han contribuido a la polarización del mercado de trabajo. Un gran número de trabajadores (sobre todo muchachas y muchachos pertenecientes a grupos minoritarios y trabajadores que han resultado despedidos en las reestructuraciones industriales) han visto pasar

ante ellos unos empleos mejores y especializados, y no los han podido obtener por falta de capacitaciones generales empleables y de capacitaciones específicas técnicas que se adapten a lo que demanda el mercado de trabajo. Estos trabajadores tienen, en el mejor de los casos, acceso a unos empleos mal pagados, poco seguros y de nivel inferior, y corren el riesgo de una exclusión social permanente. La educación y formación (como parte que son de las políticas económicas y sociales y de los programas que se dirigen a estos trabajadores) son fundamentales si queremos que mejoren su empleabilidad y accedan (y se mantengan) en empleos decentes.

Las fuerzas de trabajo de las economías en transición han recibido una educación académica relativamente buena. El mayor reto al que tienen que responder es la superación de los desajustes en las capacitaciones que generan las reestructuraciones económicas masivas, la introducción de una organización económica basada en el mercado y su creciente apertura a la competencia internacional. Las políticas activas de desarrollo de los recursos humanos tienen que comprometer a las empresas y a las instituciones de formación para que sustituyan los sistemas de formación determinados por la oferta (que suelen basarse en empresas grandes y poco competitivas) por otros, determinados por la demanda y la readaptación, para que respondan mejor a las exigencias de unos mercados de trabajo que han cambiado de arriba abajo, y de los nuevos sectores y empresas. Tales políticas ayudarán a estos países a participar eficazmente en la economía internacional.

Muchos países en desarrollo (sobre todo los más pobres) han sido con frecuencia los grandes perdedores de una economía mundial cada vez más integrada, puesto que carecen del indispensable capital humano, de los conocimientos y capacitaciones indispensables para beneficiarse de las nuevas oportunidades de mercado y producción. Estos países tienen que responder al reto fundamental de extender la educación básica a todos (un derecho que sigue siendo en gran parte teórico) para ofrecer una base mínimamente capaz de fomentar las posibilidades de empleo y de formación de la gente. Además, tienen que mejorar la pertinencia, eficacia y alcance de sus sistemas de formación y desarrollo de los recursos humanos, de modo que respondan mejor a las necesidades económicas y sociales de sus economías y de sus poblaciones. Para ello, tienen que hacer frente a una doble tarea. En primer lugar, tienen que formar a los trabajadores en las nuevas capacitaciones y competencias que se necesitan en sus empresas reestructuradas del sector moderno. En segundo lugar, sus políticas y programas de formación tienen que satisfacer las necesidades de capacitación de empresarios y trabajadores en las empresas a pequeña escala y en el sector informal (tanto rural como urbano) donde, por falta de capacitaciones y de otros insumos, una gran cantidad de gente está subempleada y gana su pobre sustento con un trabajo mal pagado y de escasa productividad.

El presente informe argumenta que, según su nivel de desarrollo económico, social y humano, los países deberían luchar por el doble objetivo de desarrollar los recursos humanos e instaurar un tipo de formación que combine unas metas proactivas o de desarrollo con otras de carácter corrector o social. Todos los asociados están interesados en contribuir a este doble objetivo.

Para luchar por estas metas proactivas y de desarrollo, estos países tienen que desarrollar y fomentar su capacidad para beneficiarse de las oportunidades que les brindan la economía mundializada, las nuevas tecnologías y la transformación de la sociedad. En este nuevo entorno, el capital humano se hace preeminente. Estos países tienen que multiplicar sus esfuerzos por garantizar que todos tengan acceso a



una buena educación básica y a una formación inicial que estructure su empleabilidad, sus capacitaciones transmisibles y su capacidad de asimilación de las nuevas tecnologías. Además, han de desarrollar unas capacitaciones sociales y técnicas básicas, que faciliten su ingreso en el mercado de trabajo y fomenten su capacidad de aprendizaje de por vida. En particular, la empleabilidad de los jóvenes puede ser promovida en las escuelas e institutos de formación, fortaleciendo el contenido educativo de la educación básica y de la formación inicial, al tiempo que se compromete a los empleadores y al sector de las empresas en brindar una formación profesionalmente específica y basada en el trabajo, así como una experiencia del mundo laboral. Este modelo general de formación inicial (que se caracteriza por unos vínculos muy estrechos entre los centros educativos e institutos de formación y las empresas) puede hacer más fácil la transición de la escuela al trabajo. En muchos países ya se están haciendo esfuerzos en este sentido, que deberían ser imitados.

Los países tienen que desarrollar y mantener la empleabilidad y productividad de las personas individuales durante toda su vida. Pero, hasta ahora, las oportunidades de educación y formación continuas han resultado del todo insuficientes y sólo unos pocos trabajadores han tenido acceso a ellas, incluso en los países desarrollados. Los países tienen que incrementar sus inversiones en el aprendizaje de por vida y promover unos mercados de formación continua generales, eficaces y equitativos. Al hacerlo así, pueden proseguir unas políticas que adopten un planteamiento «voluntarista» (apoyado por unos mecanismos de compensación que se alimenten de recursos públicos) para garantizar que una amplia cifra de trabajadores tenga acceso a la formación de por vida. Además, pueden adoptar un planteamiento «reglamentador», en el que el estado establezca un entorno económico favorable y ofrezca incentivos para incitar a las empresas, las organizaciones, las personas individuales y los centros de formación a que inviertan en los programas de aprendizaje de por vida.

Las metas mitigadoras y sociales de la educación y la formación han de proseguirse con el mismo vigor y como parte integrante de las políticas que promueven la inserción económica y social. Estas políticas tienen que dirigirse en particular a los trabajadores despedidos que necesitan una readaptación, a los trabajadores desempleados y «en peligro», a las mujeres y a los jóvenes.

La lentitud del crecimiento económico, la reestructuración económica y el ajuste estructural de muchos países en desarrollo están lanzando muchos trabajadores al *desempleo*, sobre todo si tienen una educación escasa y pocas capacitaciones empleables. Los países desarrollados suelen invertir mucho en formación de mercado de trabajo para los desempleados, pero muchos programas han sido poco eficaces para reinsertarlos en empleos estables. Los que han tenido más éxito presentan ciertas características comunes, entre las que cabe citar: una cuidadosa selección del objetivo de la formación, en el sentido de las necesidades individuales y las oportunidades del mercado de trabajo; impartir una formación de calidad; una estrecha vinculación con los sistemas de producción y la consulta a los interlocutores sociales interesados.

Las *mujeres trabajadoras* necesitan educación y formación para mejorar sus perspectivas de mercado de trabajo y de obtención de ingresos. Con frecuencia, son las más desfavorecidas de la sociedad, en particular en muchos países en desarrollo donde muchas de ellas viven y trabajan en la mayor pobreza. La formación en alfabetización funcional, en capacitaciones empresariales básicas y en determinadas destrezas técnicas puede contribuir a aumentar las capacidades de producción de las mujeres en las pequeñas empresas urbanas y rurales, y mejorar de manera más significativa sus

oportunidades de mejorar sus ingresos y condiciones de vida. Los países desarrollados tienen que asegurarse de que la formación y otras medidas de apoyo que se dirigen a las mujeres se apliquen en el contexto de unas políticas económicas que impulsen la demanda de mano de obra en general, porque de otro modo, este aumento de empleabilidad de las mujeres podría ir acompañado de una disminución de salarios e ingresos, en lugar de contribuir a integrarlas en un empleo decente y en el entorno general de la sociedad.

Los *trabajadores jóvenes* y sus problemas de empleo han sido puestos de especial relieve en el presente informe. Si no hay una expansión macroeconómica duradera, el problema de los jóvenes seguirá siendo muy grave en casi todos los países, a pesar de las iniciativas de política juvenil y de los programas de mercado de trabajo. Los resultados de los esfuerzos por aumentar la empleabilidad de los jóvenes elevando su nivel educativo y suministrándoles educación profesional y formación basada en el trabajo en los programas de mercado de trabajo, han tenido un éxito desigual. Los relativamente escasos programas que ofrecen una formación de gran calidad durante períodos de tiempo suficientemente amplios, han obtenido cierto éxito para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y sus resultados en el empleo y los ingresos. Los que han tenido más éxito han sido los programas de formación emprendidos en un contexto institucional bien establecido, donde los interlocutores sociales están firmemente comprometidos con la formación de los jóvenes y donde la educación en los centros de enseñanza tiene una vinculación estrecha con la formación basada en la empresa y el trabajo. Los países tienen que determinar qué pautas de desarrollo institucional (en su contexto particular) son las que pueden producir la formación de alta calidad que se necesita para un mejor empleo juvenil, y luego tienen que esforzarse por conseguirlo de manera duradera. En todos los países que impulsan una demanda laboral de conjunto se puede esperar que la situación del empleo juvenil mejore de manera significativa.

En todos los países, se necesitan reformas estructurales importantes para adaptar continuamente la formación a la naturaleza cambiante y a la dinámica de los mercados de trabajo, y para mejorar el acceso a la formación para todos y a lo largo de toda la vida. El acceso universal puede ser facilitado por la utilización de metodologías de formación no convencionales y por el establecimiento de nuevos mecanismos de orientación y reconocimiento de las capacitaciones. Las reformas políticas y del sistema tienen la mayor prioridad en casi todos los países. Sin embargo, el progreso ha sido lento y los sistemas no han podido anticiparse a los cambios económicos y sociales. Un creciente número de personas no puede obtener acceso a la formación que necesitan y cuando la necesitan. Muchos países siguen sin tener capacidad (o sin comprometerse en serio) para pasar de la retórica a la práctica. Sin unas reformas fundamentales, sólo una minoría tendrá las capacitaciones y competencias necesarias para ingresar en la nueva sociedad tecnológica de información y conocimiento, especialmente en los países en desarrollo. Los países que han progresado más son los que han entablado un diálogo social sobre el análisis del desarrollo de los recursos humanos y la formación y han iniciado la formulación de las correspondientes políticas.

Es absolutamente necesario (y constituye un desafío fundamental en muchos países) que haya un *buen gobierno eficaz* del desarrollo de los recursos humanos y de la formación. La respuesta a este desafío depende mucho de la capacidad nacional y subregional por recentrar la intervención del sector público y reforzar la participación del sector privado en la formación. Para llegar a una nueva cultura en materia de

formación se requiere un nuevo compromiso por parte de los interlocutores sociales en el sentido de aumentar las inversiones en aprendizaje de por vida y oportunidades de formación que sean accesibles a todos. La proliferación de las asociaciones estratégicas en materia de formación tiene que hacerse de manera más sistemática para mejorar su eficiencia y pertinencia ante las demandas económicas y las necesidades sociales. Y el nuevo enfoque que conviene dar a las responsabilidades de los actores sociales en el desarrollo de los recursos humanos y la formación para mejorar la competitividad, la empleabilidad y una prosperidad a la que todos puedan acceder, es uno de los temas fundamentales que convendría tratar en la discusión general.



## PUNTOS PARA LA DISCUSION

1. En una economía mundial cada vez más integrada y en una sociedad de conocimiento y tecnología, la educación de los trabajadores y sus características de capacitación y competencia tienen que evolucionar y desarrollarse de manera continua.

- En este contexto, ¿cómo puede definirse una «empleabilidad» desarrollada y mantenida de manera consensuada por los interlocutores sociales?
- ¿Qué repercusiones puede ello tener para la educación y formación de los jóvenes, para el aprendizaje de por vida y para las políticas de gestión de recursos humanos de las empresas?
- ¿Cómo puede la promoción de la empleabilidad de los trabajadores orientar, estimular e incrementar las inversiones colectivas e individuales en desarrollo de recursos humanos y formación?

2. Los gobiernos y los mercados no han conseguido muchas veces garantizar un acceso equitativo a la formación inicial. Mucha gente no puede acceder a la formación por falta de educación básica y de alfabetización.

- ¿Qué medidas políticas y prácticas pueden aplicar los gobiernos y los interlocutores sociales para superar las lagunas que puedan existir en la educación y alfabetización?
- ¿Cómo podría la formación (considerada como parte de las políticas económicas y sociales de los gobiernos) promover mejor los ingresos y la integración social y de mercado laboral de las personas con necesidades especiales?

3. A pesar de la mucha retórica que se ha hecho en torno a la formación continua, muchas personas siguen sin tener acceso a ella, en particular las que tienen poca base de educación y capacitación, y los trabajadores que actúan en las pequeñas empresas y en el sector informal.

- ¿Qué políticas e incentivos públicos y qué prácticas de gestión de los recursos humanos de las empresas serían los más favorables a la mejora de la competitividad, el aumento de la empleabilidad y la existencia de más oportunidades de carrera en los mercados de trabajo internos y externos?

4. Las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, y las organizaciones de gran eficacia están ofreciendo enormes oportunidades de aprendizaje y formación.

- ¿Cómo pueden aprovecharse estas oportunidades para transformar la educación y formación?
- ¿Qué factores impiden la difusión de las nuevas tecnologías y las prácticas de organización para mejorar el aprendizaje y la formación, y qué políticas pueden ayudar para superarlos?

5. El reconocimiento de las capacitaciones y las competencias, donde quiera que hayan sido adquiridas — de manera formal o informal, en el trabajo o a domicilio — puede mejorar la actividad de los mercados de trabajo, la movilidad en el empleo y los resultados de equidad en el empleo.

- ¿A través de qué medidas pueden los interlocutores sociales promover el reconocimiento de las capacitaciones y competencias en el mercado de trabajo y en la sociedad?

6. Un compromiso más grande con la formación por parte de los interlocutores sociales y un mejor diálogo entre ellos contribuirán probablemente a la mejora de las políticas de formación y al buen gobierno del sistema, así como a incrementar la inversión en aprendizaje de por vida para todos.

- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades de cada uno de los interlocutores sociales en el buen gobierno de las políticas y sistemas para una formación eficaz y equitativa, y para obtener resultados en el empleo?
- ¿Cómo puede desarrollarse la capacidad de los interlocutores sociales para el diálogo social y el buen gobierno de las políticas y sistemas de formación?
- ¿Qué función debería asumir la comunidad internacional para promover la mejora de las políticas de formación y su buen gobierno?



