

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Transferibilidad de las calificaciones**I. Introducción**

1. La cuestión de la transferibilidad de las calificaciones reviste gran importancia para el desarrollo económico y social de los Estados Miembros habida cuenta de los rápidos cambios que se están produciendo en las tecnologías, los mercados mundiales y la organización del trabajo así como de los altos niveles de desempleo de los jóvenes y del aumento de la migración regional e internacional. Los trabajadores necesitan tener calificaciones pertinentes y comprobables a fin de acceder a las oportunidades de empleo y ajustarse a los mercados de trabajo en constante evolución. La capacidad de los empleadores para seleccionar a los trabajadores que necesitan depende de la disponibilidad de información clara sobre el tipo y el nivel de calificaciones que poseen los trabajadores. Esto supone que las calificaciones deben ser trasladables entre empleos y fácilmente reconocibles por los empleadores, esto es, deben ser transferibles.
2. El presente documento responde a la decisión adoptada por la Mesa de la Comisión ESP durante la reunión de marzo de 2006 de tratar el tema de la transferibilidad de las calificaciones. Sobre la base del documento destinado a proporcionar una visión general para el Sector de Empleo y del documento sobre la «mejora de los conocimientos y las competencias para la empleabilidad» presentados a la Comisión en marzo de 2006, este documento pasa revista y analiza las políticas destinadas a promover la transferibilidad y el reconocimiento de las calificaciones en el contexto del Programa Global de Empleo (PGE).
3. En la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) se define la transferibilidad de las calificaciones de acuerdo con las dos dimensiones siguientes:
 - a) calificaciones empleables que pueden utilizarse productivamente en distintos empleos, ocupaciones y sectores, y
 - b) certificación y reconocimiento de las calificaciones en los mercados de trabajo nacionales e internacionales ¹.

¹ Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).

4. El presente documento aborda importantes cuestiones de política en el ámbito del desarrollo y el reconocimiento de las calificaciones y examina las políticas encaminadas a aumentar la transferibilidad de calificaciones a nivel nacional, regional e internacional. En la sección II se desarrolla el concepto de transferibilidad de las calificaciones, en la sección 3 se examinan las principales políticas para **desarrollar** calificaciones empleables y transferibles, en la sección 4 se abordan los enfoques y políticas destinados a evaluar y reconocer las calificaciones en las economías nacionales, y en la sección 5 se examinan los mecanismos y estrategias que garantizan la transferibilidad de las calificaciones de los trabajadores migrantes.
5. Sobre la base del análisis de las políticas, se invita a la Comisión a que examine:
- los ámbitos y opciones de política más prometedores para el aumento de la transferibilidad de las calificaciones, y
 - las formas en que la Oficina podría apoyar mejor a los mandantes para formular, aplicar y examinar sus políticas en este ámbito.

II. El concepto

6. La expresión «transferibilidad de las calificaciones» ha sido objeto de una creciente atención en los debates políticos. En esta sección se desarrolla el concepto de transferibilidad de las calificaciones en el marco de la Recomendación núm. 195.

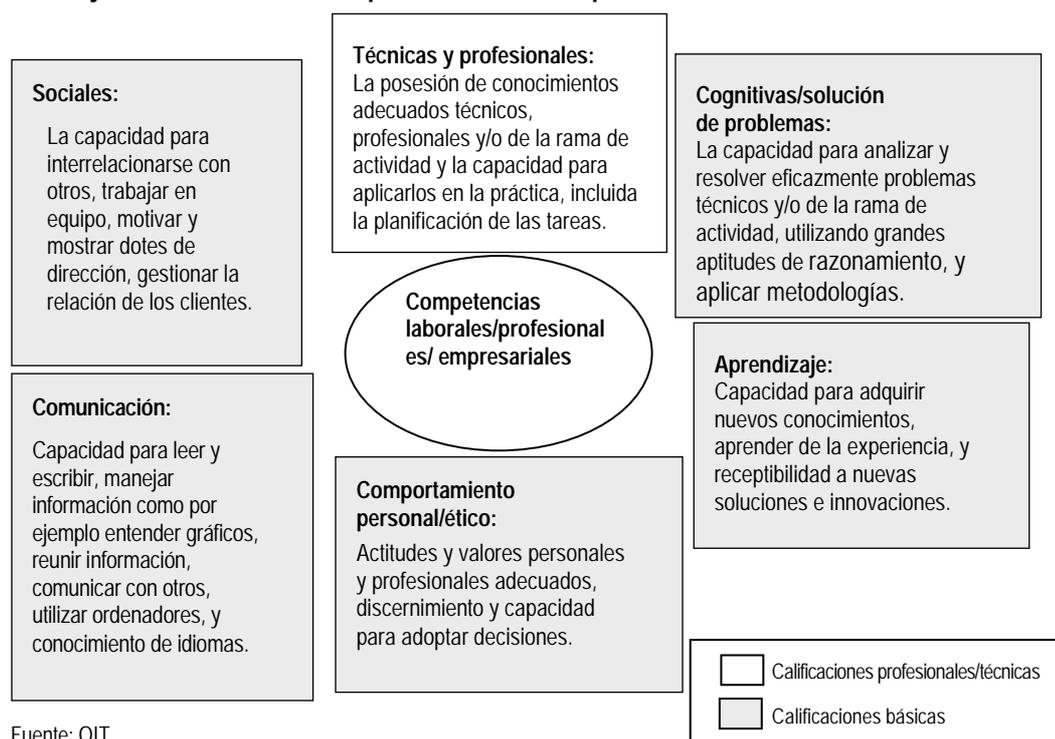
Trasladabilidad de las calificaciones + información fidedigna sobre las calificaciones = transferibilidad de las calificaciones

1. Trasladabilidad de las calificaciones

7. Los individuos pueden poseer un amplio bagaje de conocimientos, calificaciones y actitudes que, en conjunto, determinan su competencia para desempeñar un trabajo o tarea. La competencia, definida en sentido amplio, abarca las aptitudes profesionales, sociales, comunicativas, cognitivas, de aprendizaje y de comportamiento personal. Los trabajadores y los empleadores deben adquirir una combinación de estas aptitudes para lograr un alto rendimiento en el trabajo que realicen dentro de su ocupación o profesión². Estas diferentes calificaciones son trasladables o «transferibles» cuando se pueden usar de forma productiva en distintos contextos laborales, empleos y empresas. Las calificaciones profesionales/técnicas y las calificaciones básicas no profesionales (véase gráfico 1) difieren en su facilidad para ser trasladadas o en su grado de trasladabilidad.

² Nölker, H. Y Schönfeld E. (1985): Glossar: Internationale Berufspädagogik, GTZ. Expert Verlag. Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) (2006): Typology of knowledge, skills and competences. Reference series, 64, Luxemburgo.

Gráfico 1. Conjunto de calificaciones que definen las competencias



Fuente: OIT.

8. Las calificaciones profesionales vienen determinadas por la capacidad de aplicar en la práctica los conocimientos técnicos o profesionales de forma competente. El grado de transferibilidad de las calificaciones profesionales difiere entre empresas, sectores o economías. Las calificaciones profesionales y técnicas generales, como el funcionamiento o el mantenimiento de máquinas industriales, el desarrollo de programas informáticos o la aplicación de las tecnologías de la información, se pueden utilizar en muy diversos sectores de la economía. Las calificaciones profesionales se vuelven generales como consecuencia de la normalización de los productos y procesos y de la difusión de tecnologías similares entre empresas. En cambio, las calificaciones para aplicar las técnicas y los principios básicos de un oficio son específicas a cada sector y su transferibilidad está sujeta a estos límites. Además, las calificaciones y los conocimientos específicos que están totalmente relacionados con el empleo o que son propios de la empresa y que los trabajadores adquieren en empresas especializadas en productos limitados o segmentos de servicios, son prácticamente intransferibles³.
9. Las calificaciones básicas, también denominadas de base, clave, fundamentales y esenciales, se refieren al conjunto de calificaciones no profesionales descritas en el gráfico 1. Las calificaciones básicas tradicionales se refieren principalmente a aptitudes sociales y de comunicación como la capacidad para leer y escribir, comunicarse con otros o la puntualidad. Las «nuevas» calificaciones básicas identificadas en el conocimiento dinámico y en los sectores de las ciencias, la alta tecnología y los servicios atribuyen mayor importancia a las aptitudes de aprendizaje, cognitivas y personales, como la capacidad para emitir juicios, resolver problemas, y aprender otras calificaciones⁴. La

³ Estevez-Ave, M., Iversen T. y Soskice D.: *Social protection and the formation of skills: reinterpretation of the welfare state*, Paper, 95 the American Political Science Association Meeting, 2-5 de septiembre de 1999.

⁴ OCDE (2006): *Skills upgrading: New policy perspectives*. Reich, R.B.: *El trabajo de las naciones*, J. Vergara, 1993, pág. 172.

importancia relativa de los diversos tipos de calificaciones básicas depende del contexto y período socioeconómico. Estas calificaciones son válidas entre las ocupaciones y las profesiones, así como entre los empleos de alto y de bajo nivel, y por consiguiente son altamente transferibles.

- 10.** Las calificaciones transferibles contienen elementos de conocimiento explícitos e implícitos (tácitos) (véase recuadro 1) y, por consiguiente, se adquieren en contextos y procesos de aprendizaje bien definidos. Si bien el conocimiento explícito se puede articular fácilmente y enseñar en las aulas, el desarrollo de elementos de conocimiento tácitos depende en gran medida del aprendizaje social en redes sociales como las familias, comunidades, compañeros de clase y colegas en las empresas, y del aprendizaje experimental tanto en la vida diaria como en el lugar de trabajo.

Recuadro 1
Conocimientos implícitos (tácitos) y explícitos

Las teorías del conocimiento y aprendizaje modernas distinguen entre dos formas de conocimiento con características diferenciadas. El conocimiento de hechos, acontecimientos, principios y normas (conocer «algo» o conocimiento declarativo) se puede articular y codificar. Estas formas de conocimiento explícito se pueden comunicar fácilmente entre individuos en un proceso de enseñanza y aprendizaje. En cambio, el conocimiento procedimental (conocer «cómo hacer algo»), se refiere a la capacidad de una persona para aplicar las normas y principios de forma competente al mismo tiempo que desempeña una tarea o trabajo. (Conocer las reglas para andar en bicicleta no significa que la persona pueda andar en bicicleta). El conocimiento procedimental junto con el conocimiento declarativo determina las competencias de una persona. El conocimiento procedimental es tácito en el sentido en que un individuo no puede describir y articular el conocer «cómo hacer algo» ni el procedimiento que aplica. El conocimiento tácito está implícito en las calificaciones y los individuos lo aplican inconscientemente, pero puede ser observado por otros durante la ejecución de la tarea. El conocimiento implícito no se puede enseñar, pero sí se puede adquirir y «descubrir» en un proceso de observación, práctica y experiencia. Esto remite a la importancia del aprendizaje que se proporcione socialmente en el lugar de trabajo, al trabajar con una persona calificada y en las redes sociales como las familias, las empresas o las comunidades.

2. Visibilidad y reconocimiento de las calificaciones

- 11.** Si bien la pertinencia para otros empleadores, ocupaciones o sectores es una condición previa para la transferibilidad de calificaciones, una segunda condición es que las calificaciones también tienen que ser visibles y reconocidas en los mercados de trabajo. Dado que las calificaciones no se pueden observar e «inspeccionar» directamente, tienen que ser determinadas, evaluadas y comunicadas a los empleadores. Las calificaciones y sus elementos de conocimiento implícitos y explícitos (véase recuadro 1) difieren, sin embargo, en el grado en que son fácilmente reconocibles por otros y requieren diversos métodos de determinación y evaluación. Si bien el conocimiento explícito se puede observar, probar, codificar y certificar bastante fácilmente a través de exámenes escritos u orales y pruebas prácticas, el conocimiento implícito o tácito, como la capacidad de aprender o trabajar en equipo, es más difícil de evaluar, codificar y certificar. Las capacidades humanas, como la intuición, la perspicacia, la creatividad y el discernimiento no pueden codificarse. Por consiguiente, las competencias en estos ámbitos sólo se pueden determinar a través de la observación del desempeño del trabajo.
- 12.** Además, la correspondencia entre calificaciones y empleos requiere una comunicación eficaz de la información sobre las calificaciones, y las partes interesadas tienen que poder confiar en la información para determinar las «verdaderas» calificaciones de un determinado trabajador. Las instituciones informales y formales son decisivas en este proceso ya que proporcionan normas para reunir y divulgar información difícil de verificar sobre las calificaciones de un trabajador. Las instituciones se van ganando con el tiempo una reputación por proporcionar información válida de forma que los actores del mercado

de trabajo pueden reconocer las calificaciones cuando adoptan decisiones a la hora de contratar y buscar empleo. El alcance de la reputación de la institución en los mercados de trabajo determina el alcance del reconocimiento de las calificaciones y, por consiguiente, el grado de transferibilidad de las mismas. La reputación de las instituciones en las sociedades tradicionales y en la economía informal tiene un alcance limitado porque la comunicación de la reputación de la institución se basa en buena medida en las redes personales y sociales. Las calificaciones adquiridas en los sistemas tradicionales se reconocen socialmente y la transferibilidad se limita al entorno inmediato y a la comunidad económica local.

13. En economías más complejas, se requieren otras instituciones que se extienden más allá del nivel personal y local para ampliar el alcance del reconocimiento. Los certificados o las referencias son mecanismos destinados a codificar la información sobre las calificaciones y transmitirla fácilmente entre el trabajador y el empleador, esto es, a un bajo costo de transacción. Los sistemas formales de certificación y acreditación contribuyen a garantizar el reconocimiento y la transferibilidad de las calificaciones en los mercados de trabajo a nivel nacional. Sin embargo, incluso en las sociedades que cuentan con un importante apoyo institucional formal para la búsqueda de personal calificado y de empleo, las redes informales son un medio importante de transmitir información fidedigna sobre posibles empleadores o trabajadores⁵. Los intermediarios del mercado de trabajo (agencias de empleo públicas y privadas) facilitan la correspondencia de calificaciones tanto en los mercados de trabajo nacionales como internacionales al determinar y evaluar las calificaciones de los trabajadores y prestar asistencia a los empleadores para determinar las calificaciones técnicas y básicas necesarias. Por último, instituciones como los acuerdos de reconocimiento mutuo entre los países o los sistemas de certificación regionales mejoran la transferibilidad a nivel internacional.

3. Ventajas y desventajas del aumento de la transferibilidad

14. Las políticas destinadas a desarrollar las calificaciones transferibles pueden beneficiar a los trabajadores individuales, las empresas, la economía y la sociedad:
- Con calificaciones pertinentes y reconocidas en un ámbito más amplio, los trabajadores mejoran su empleabilidad y adaptabilidad, así como su capacidad para recibir una remuneración acorde con su nivel de competencias.
 - Las calificaciones transferibles contribuyen al desarrollo humano porque capacitan a las personas, amplían las opciones y capacidades del trabajador, y contribuyen a que los trabajadores puedan utilizar plenamente su talento y competencias. En la migración internacional, las mujeres suelen estar más afectadas por el llamado «desperdicio de cerebros» (empleadas por debajo de su nivel de calificación) y, por consiguiente, tienen mucho que ganar de un aumento de la transferibilidad de sus competencias.
 - Las empresas y organizaciones en los sectores público y privado se benefician de una correspondencia más eficaz entre la oferta y la demanda de calificaciones y de una mayor adaptabilidad de la fuerza de trabajo a los cambios tecnológicos.
 - La eficacia del mercado de trabajo aumenta debido a los menores costos de transacción en la búsqueda de empleo y la contratación.

⁵ Granovetter, M. (2005): «The Impact of social structure on economic outcome», en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, 1.

- La economía se beneficia de una disminución del desempleo friccional, de un ajuste más suave a las crisis externas o provocadas por las políticas (cambios macroeconómicos, cambios tecnológicos, liberalización del comercio) y de un crecimiento económico y de un empleo más sostenibles.
 - El reconocimiento de las calificaciones de los grupos vulnerables y de las mujeres que suelen ser objeto de discriminación en el mercado de trabajo promueve la integración económica y social, el trabajo decente y la globalización justa.
- 15.** Sin embargo, las políticas destinadas a aumentar la transferibilidad de las calificaciones también presentan desventajas ya que los costos y los beneficios no suelen distribuirse equitativamente entre las partes interesadas:
- Las empresas individuales pueden ser reacias a invertir en calificaciones transferibles porque corren el riesgo de perder al trabajador y su inversión. Es necesario que las políticas se ocupen de esta cuestión ya que de lo contrario se llegará a un nivel subóptimo de inversión en calificaciones transferibles.
 - Las sociedades que invierten en calificaciones transferibles corren el riesgo de perder al menos parte de su inversión cuando los trabajadores utilizan estas calificaciones para buscar oportunidades de empleo en otros países. Esto puede desalentar la inversión del sector público en formación.
 - Cuando un número importante de trabajadores calificados de los servicios de salud y de educación abandonan los países en desarrollo para encontrar empleo en los países desarrollados, el efecto de la «fuga de cerebros» reduce la capacidad de sus países de origen para mejorar los servicios de educación y de salud que son fundamentales para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza⁶. Las políticas de los países de emigración tienen que abordar estos problemas, en particular mediante la creación de condiciones de trabajo mejores y más seguras y una mejor remuneración para retener a los trabajadores calificados y promover la migración temporal que a menudo crea situaciones favorables para toda las partes interesadas⁷, y los países de inmigración tienen que promover códigos y prácticas de contratación equitativos. En la Recomendación núm. 195 se establece que la cooperación internacional y técnica deberían promover el reconocimiento y la transferibilidad de las aptitudes profesionales en los planos nacional e internacional, y fomentar estrategias y políticas que mitiguen el impacto adverso en los países en desarrollo⁸.
- 16.** El reto al que se enfrentan los mandantes es formular políticas para hacer realidad los posibles beneficios que puede aportar un aumento de la transferibilidad de calificaciones a nivel nacional, regional e internacional y al mismo tiempo mitigar los posibles riesgos.
- 17.** En resumen, el concepto de transferibilidad de las calificaciones:

⁶ Clark, P.F./Stewart, J.B./Clark, D.A., *Globalización del mercado laboral de los profesionales de la sanidad*, Revista Internacional del Trabajo, vol. 125 (2006), núm. 1-2, pág. 42.

⁷ El programa de acción de la OIT sobre la migración internacional de trabajadores del sector de la salud: el lado de la oferta, aplicado conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tiene por objetivo formular y divulgar estrategias y buenas prácticas para la gestión de la migración de los servicios de salud desde la perspectiva de las naciones proveedoras de mano de obra.

⁸ Recomendación núm. 195, capítulo X, apartados a) y f) del párrafo 21.

- define la trasladabilidad de las calificaciones y el reconocimiento de las mismas como las dos dimensiones principales de la transferibilidad;
- hace hincapié en el papel que desempeñan las instituciones, la tecnología y la normalización a la hora de determinar el alcance de la transferibilidad de las calificaciones;
- identifica la transferibilidad de las calificaciones como un elemento política importante del Programa Global Empleo y del Programa de Trabajo Decente.

III. Desarrollo de calificaciones transferibles de carácter profesional y no profesional

18. Los sistemas de formación y capacitación profesionales (VETS) y las políticas de formación tienen que hacer frente al reto de integrar las calificaciones pertinentes transferibles de carácter profesional y no profesional en los planes de estudio, establecer metodologías de formación eficaces, promover la inversión por parte de toda las partes interesadas y desarrollar calificaciones transferibles para el desarrollo económico social sostenible.

1. Integración de las calificaciones transferibles en los planes de estudio

19. Para ser eficaces, las políticas destinadas a integrar las calificaciones básicas y profesionales transferibles deben determinar las calificaciones que se requieren en los mercados de trabajo a fin de garantizar la productividad y la empleabilidad de los trabajadores. Esto exige que se mantenga un diálogo social eficaz entre las partes interesadas sobre los planes de estudio, el contenido de la formación y las normas y que se fomente la capacidad de los encargados de la elaboración de los planes de estudio y los instructores para aplicar realmente los programas de formación. Se observa que los países desarrollados suelen aplicar prácticas óptimas en este ámbito, pero este no es el caso de la mayor parte de los países en desarrollo.
20. En el sistema de formación alemán para jóvenes, por ejemplo, el Instituto Federal para la Educación y Formación Profesional (BIBB) lleva a cabo investigaciones sobre el mercado de trabajo para determinar las calificaciones profesionales y básicas pertinentes. El contenido y criterios de formación propiamente dichos se determinan conjuntamente con el Gobierno, los interlocutores sociales y las cámaras de industria y comercio. Una de las principales tendencias de los pasados decenios ha sido conceder mayor importancia a las calificaciones multidisciplinares y básicas como las aptitudes de comunicación, el conocimiento teórico y el razonamiento, cambio destinado a mejorar la empleabilidad de las personas formadas durante toda la vida⁹. Se puede observar la misma tendencia en los sistemas de aprendizaje de Austria y Suiza que se basan en estructuras similares.
21. Recientemente en Filipinas, el Instituto Nacional de Formación Profesional, junto con el Instituto de Educación Técnica y Desarrollo de las Calificaciones (TESDA) y con el apoyo de la OIT, ha estado siguiendo los procedimientos de prácticas óptimas para determinar 20 competencias básicas a las que se ha de prestar una atención especial en los programas de

⁹ Wagner, K. (1998): The German Apprenticeship System after Unification, Wissenschaftszentrum Berlin. <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1998/i98-301.pdf>.

formación¹⁰. El proceso de selección y de desarrollo comprendió las labores técnicas y la validación con los interlocutores sociales, la industria, los proveedores de formación y otras partes interesadas como las ONG y dirigentes comunitarios. Las calificaciones laborales básicas forman ahora parte del marco de calificaciones de la formación y educación técnica y profesional (TVET) de Filipinas que fue establecido por TESDA¹¹.

2. Establecer métodos de formación eficaces

- 22.** El desarrollo del conocimiento tácito, implícito en muchas calificaciones transferibles, requiere sistemas y métodos de aprendizaje más interactivos y flexibles en los que los que aprenden son participantes activos y no pasivos. El aprendizaje ha sido el método tradicional para crear estos entornos de adquisición de conocimientos en los que los aprendices y los instructores interactúan en un proceso de demostración, observación y práctica. La OIT está llevando a cabo un proyecto de investigación sobre el aprendizaje tradicional en la economía informal de los países de África Occidental a fin de mejorar la eficacia de este método de formación. En los sistemas de formación escolar, los métodos de aprendizaje orientados a la práctica como los estudios de caso, las pasantías y los viajes de estudio desarrollan la competencia en aptitudes básicas como la solución de problemas, la comunicación y el trabajo en equipo, aptitudes que no pueden adquirirse exclusivamente a través de los métodos de aprendizaje utilizados en las aulas. Las herramientas de formación empresarial de la OIT incorporan la simulación experimental para configurar las competencias relativas a la adopción de decisiones y la solución de problemas, como «Conozca su Negocio» y «Mejore su Negocio». Las nuevas tecnologías, como las simulaciones por ordenador y el aprendizaje por Internet, se están utilizando para complementar la formación técnica tradicional a fin de contribuir a desarrollar las calificaciones básicas no profesionales. Estos pueden ser métodos rentables a través de los cuales aquellos que siguen una formación pueden poner en práctica sus calificaciones técnicas y aplicar su buen criterio en diferentes circunstancias.

3. Promover la inversión en las calificaciones transferibles

- 23.** Los gobiernos, las empresas y el trabajador comparten la responsabilidad de financiar la formación¹². En muchos países, el Estado financia la formación para la adquisición de calificaciones transferibles a través de la financiación directa de la educación general y profesional o a través de desgravaciones fiscales o de subvenciones salariales concedidas a las empresas y trabajadores que invierten en calificaciones transferibles. En algunos países se han establecido políticas encaminadas a introducir el reparto de gastos entre las empresas que proporcionan formación y las que no proporcionan, como los sistemas de subvención fiscal y los fondos para la formación, a fin de promover las inversiones de las empresas en calificaciones transferibles. La eficacia de dichas políticas depende de muchos

¹⁰ Por ejemplo: recibir comunicación y responder a la misma en el lugar de trabajo; trabajar con otros, demostrar valores laborales; trabajar en un ambiente de equipo; aplicar procedimientos de seguridad y salud en el trabajo; dirigir pequeños equipos; utilizar técnicas y conceptos matemáticos; planificar y organizar el trabajo; reunir, analizar y organizar la información.

¹¹ OIT (2006): Normas de competencia – Competencias básicas (calificaciones laborales básicas), Oficina Subregional para Asia Sudoriental y el Pacífico.

¹² Esto representa una de las principales declaraciones políticas que figuran en la Recomendación núm. 195.

factores, en particular, de la forma en que se aplican¹³. Las políticas e instituciones del mercado de trabajo contribuyen a la inversión en calificaciones transferibles mediante la promoción de relaciones de empleo estables o proporcionando incentivos para que los trabajadores permanezcan en la empresa durante un período de tiempo convenido después de la formación.

24. La OIT tiene que mejorar su capacidad para proporcionar enfoques políticos e institucionales de prácticas óptimas en diferentes países y determinar los factores de éxito y fracaso. La OIT está ayudando a diez países de Africa Occidental a promover la movilización de fondos para la formación a nivel nacional. Los acuerdos colectivos sobre formación, microfinanzas y asociaciones público-privadas son iniciativas interesantes que cabría examinar para aumentar la inversión en calificaciones transferibles.

4. **Concepción de estrategias de desarrollo de las calificaciones orientadas al futuro**

25. Algunas economías en desarrollo de rápido crecimiento, como China e India, muestran un importante déficit de personal calificado en los sectores más avanzados de sus economías. Esto pone de manifiesto la necesidad de que los encargados de la formulación de políticas anticipen las necesidades de calificaciones futuras debido a la adopción de nuevas tecnologías, las políticas industriales y comerciales y las estrategias de desarrollo. La globalización y el ritmo acelerado del cambio económico obligan a las políticas de educación y formación a interesarse por la necesidad de calificaciones dinámicas a más largo plazo además de las actuales necesidades de educación y formación.
26. Las estrategias destinadas al desarrollo de calificaciones tienen que estar estrechamente vinculadas a las políticas laborales, tecnológicas, de inversión y comerciales a fin de establecer las futuras calificaciones básicas y garantizar una oferta oportuna de las calificaciones profesionales y técnicas requeridas. Costa Rica, Irlanda, República de Corea y Singapur presentan ejemplos interesantes en los que se han seguido y aplicado estas estrategias. Brasil está aplicando el plan estratégico 2000-2010 que se centra en la prospección tecnológica y en el desarrollo de las calificaciones para las nuevas ocupaciones y profesiones requeridas¹⁴.
27. El reto consiste en desarrollar la capacidad de los países a fin de establecer una trayectoria de aprendizaje e innovación y formular una estrategia proactiva que integre la ciencia, la tecnología y el aprendizaje en las políticas laborales, comerciales y de inversión con miras al desarrollo económico y social. La OIT tiene que reforzar su capacidad para proporcionar asesoramiento político en este ámbito mediante una mejor comprensión de la función complementaria, estratégica y orientada al futuro de las calificaciones transferibles en la dinámica de crecimiento económico y el desarrollo. Es necesario analizar el papel del Estado y, en particular, del diálogo social en este proceso para proporcionar a los mandantes un asesoramiento político mejor fundamentado.

¹³ Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999, OIT, 1998.

¹⁴ Plonski, G. y Banner Johnson, B.: *Foresight programmes and technological forecasting in Brazil*. <http://www.tukkk.fi/tutu/vanhat/MeSe2000/mesepapers/plonski.pdf>.

IV. Evaluación y reconocimiento de las calificaciones

28. Los países deben crear instituciones e instaurar mecanismos para evaluar las calificaciones de los trabajadores, validarlas con certificados y garantizar su reconocimiento a nivel nacional. Asimismo, el reconocimiento de las calificaciones y los certificados requiere que los mecanismos e instituciones para evaluarlas y certificarlas sean transparentes, coherentes y creíbles. En esta sección se debaten tres enfoques principales para establecer el reconocimiento de las calificaciones en los mercados de trabajo nacionales: el sistema de formación y capacitación profesionales, el aprendizaje y el marco nacional de calificaciones. En el cuadro 1 figuran los distintos medios de que se dispone en los tres enfoques para determinar y evaluar las calificaciones básicas y el conocimiento implícito.

Cuadro 1. Reconocimiento de las calificaciones a nivel nacional

Características	Enfoque	Sistema de formación y capacitación profesionales	Aprendizaje	Marco Nacional de Calificaciones
Impartición de formación y capacitación profesionales		Sí	Sí	No
Evaluación y certificación de las calificaciones profesionales/técnicas		Sí	Sí	Sí
Potencial para evaluar y certificar las calificaciones básicas		Medio	Alto	Limitado
Función del gobierno y de los interlocutores sociales en la actividad normativa		Sí	Sí	Sí

1. Instituciones de formación y capacitación profesionales

29. En los sistemas de formación y capacitación profesionales nacionales las instituciones desempeñan un papel clave como proveedores y evaluadores de las calificaciones¹⁵. Aportan calificaciones profesionales y técnicas y calificaciones básicas a través de la impartición de formación estructurada en aulas y talleres, así como del aprendizaje social, orientado a la acción y basado en simulaciones. En muchos países está muy arraigada la tradición de que las autoridades nacionales, los órganos profesionales o las asociaciones de empleadores establezcan las normas relativas a la formación y garanticen su calidad mediante la definición de reglas, normas y criterios que las instituciones deben seguir en la evaluación, prueba y certificación de las calificaciones. Los profesores e instructores, al observar y controlar al estudiante en el proceso de aprendizaje y mientras lleva a cabo una tarea, pueden evaluar tanto los conocimientos explícitos como los implícitos. Los exámenes orales y escritos sirven para determinar y evaluar las capacidades y conocimientos que ha adquirido el estudiante.
30. El reconocimiento de las calificaciones y los certificados expedidos por la institución son una cuestión de confianza y credibilidad. Las instituciones reciben la acreditación¹⁶ del sistema nacional cuando cumplen las reglas y las normas relativas tanto a la formación como a la evaluación. Esto redundará en el reconocimiento de los certificados en los

¹⁵ Gasskov, V. (2006): *Vocational education and training institutions: a management handbook and CD-ROM*, OIT, Ginebra.

¹⁶ Acreditación se refiere al proceso mediante el cual un órgano (no) gubernamental evalúa la calidad de una institución o de un programa de educación específico para reconocer formalmente que cumple determinadas normas.

mercados de trabajo nacionales y en un amplio alcance de la transferibilidad de las calificaciones adquiridas.

31. No obstante, una preocupación importante en relación con este sistema es el limitado reconocimiento y certificación de las calificaciones obtenidas fuera del sistema formal de educación y formación y en la educación adulta. Además, la educación y formación permanentes requieren el acceso continuado a oportunidades de aprendizaje en empresas y en distintos sectores y a varios niveles del sistema de educación y formación. A menudo, los sistemas de reconocimiento basados en la formación y capacitación profesionales aportan flexibilidad y coherencia, pero el acceso al sistema formal de formación y capacitación profesionales tiende a limitarse a los que han adquirido certificados generales de educación secundaria.
32. Por último, la formación profesional y la certificación pueden no existir en todos los sectores ocupacionales o pueden ofrecerse únicamente a determinados niveles. Un ejemplo es la frecuente ausencia de calificaciones en el sector de los servicios. A menudo, son las mujeres las que tienden a trabajar en estos sectores, a saber, en actividades como la limpieza, el trabajo doméstico, el cuidado de niños o la administración, que requieren calificaciones básicas que siguen sin reconocerse.
33. Muchos países responden a estos desafíos creando nuevas instituciones y mecanismos para evaluar y certificar el aprendizaje informal y el no formal y reformar y ampliar los vínculos entre los distintos tipos y niveles de instituciones y certificaciones. Por ejemplo, Suecia, Finlandia y Noruega han estado desarrollando marcos de acreditación para las calificaciones profesionales orientadas específicamente hacia los adultos que reciben formación.

2. Aprendizaje

34. En los sistemas de aprendizaje formal, los órganos autorreguladores o correguladores (autoridades públicas, sindicatos, organizaciones de empleadores, cámaras de comercio) organizan, regulan y controlan el proceso de formación y definen las reglas, procedimientos y normas para la evaluación y certificación de las calificaciones multidimensionales adquiridas en el proceso de trabajo. Pueden organizar pruebas y exámenes teóricos y prácticos para evaluar el conocimiento explícito de los aprendices. No obstante, los instructores, supervisores y empleadores desempeñan un papel fundamental en la evaluación de las calificaciones y del nivel de competencia profesional. Muchas de las calificaciones implícitas (tácitas) que contienen las calificaciones básicas, como la capacidad para aprender y de planificar el trabajo, de interactuar con los colegas y los instructores, la capacidad para opinar, así como las actitudes personales, pueden observarse únicamente a través de la actuación del aprendiz en el proceso de formación y trabajo. En muchos sistemas de aprendizaje, los maestros basan su evaluación en la observación durante varios años de un aprendiz en el proceso de trabajo¹⁷. A menudo, se exige la producción de una «obra maestra» como método para evaluar calificaciones tácitas como la destreza y la precisión.
35. Los certificados finales de aprendizaje expedidos por el órgano competente están reconocidos ampliamente en los mercados de trabajo, puesto que proceden de instituciones de confianza. La transferibilidad de las calificaciones es alta, dado que el aprendizaje aporta formación, evaluación y certificación en una amplia gama de calificaciones transferibles, y el cumplimiento de las reglas, procedimientos y normas en la formación y

¹⁷ Colardyn, D. y Durand-Drouhin M. (1995): *Recognising Skills and Qualifications*, OECD Observer abril/mayo.

evaluación resulta en el reconocimiento de las calificaciones a nivel nacional. Actualmente, la OIT ha iniciado un programa de investigación con objeto de analizar las reglas y procedimientos de distintos sistemas de aprendizaje, tanto formales como informales, con miras a determinar cuáles son las mejores prácticas en materia de aprendizaje y los mejores enfoques de política.

- 36.** El aprendizaje centrado en la formación de los jóvenes se enfrenta a desafíos similares a los de los sistemas de formación y capacitación profesionales. La formación permanente y la experiencia laboral en las empresas no se evalúan ni certifican, y a menudo, los certificados no proporcionan acceso al sistema de educación superior. Además, los aprendizajes no formales de algunos oficios pueden no estar reconocidos. En respuesta a esta situación, en Francia se ha integrado el aprendizaje en el sistema escolar formal y está proporcionando acceso a la educación superior. En muchos países se han creado instrumentos para evaluar las calificaciones obtenidas con formación no formal en el lugar de trabajo. Tal evaluación y reconocimiento del aprendizaje previo (acreditación/reconocimiento del aprendizaje previo) aporta un medio para promover vías eficaces de aprendizaje que lleven a la continuación de la educación y al reconocimiento de las calificaciones. Los Países Bajos, por ejemplo, cuentan con centros de evaluación donde los trabajadores pueden acudir a que se evalúen y reconozcan sus calificaciones, de conformidad con los principios acordados por la Unión Europea ¹⁸.

3. Marco nacional de calificaciones

- 37.** Los marcos nacionales de calificaciones proporcionan la evaluación y certificación de las calificaciones independientemente del sistema de educación y formación. Los órganos públicos nacionales definen y clasifican unidades de calificaciones, generalmente en cooperación con los empleadores, trabajadores e instituciones de educación y formación, y para cada unidad de calificaciones también definen normas que establecen el nivel de dificultad. El nivel de competencias de los trabajadores se define como la capacidad probada para cumplir una tarea determinada ¹⁹. Los marcos nacionales de calificaciones también definen reglas y normas para evaluar y certificar el nivel de competencias logrado en una calificación específica. Los evaluadores reciben formación y acreditación para evaluar y certificar el resultado del aprendizaje. A diferencia del enfoque tradicional, donde la evaluación está vinculada al sistema de formación, los marcos nacionales de calificaciones intentan evitar cualquier referencia sistemática ya sea a programas de educación o formación o a clasificaciones ocupacionales ²⁰.
- 38.** Recientemente, se han establecido marcos nacionales de calificaciones con el propósito de aumentar su reconocimiento y transferibilidad, principalmente en aquellos países que carecen de una tradición arraigada de órganos gubernamentales o autorreguladores que organicen la formación y la certificación en un enfoque integrado. Desde del decenio de 1980, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido han estado intentando establecer marcos nacionales de calificaciones. Más recientemente, un número cada vez mayor de países en

¹⁸ Consejo de la Unión Europea (2005): Commission Staff Working Document, Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning.

¹⁹ Mientras competencia se refiere a la capacidad para desempeñar una ocupación o profesión, la aptitud mide el nivel de capacidad alcanzado en la ejecución de una tarea o unidad de calificación específica.

²⁰ Young, M.: *National qualifications frameworks: their feasibility for effective implementation in developing countries*, Working paper No. 22, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT 2005:18., 24.

desarrollo, en especial Botswana, Filipinas, Kenya, México, Namibia y Sudáfrica, ya han empezado a introducirlos en sus respectivos territorios.

- 39.** La experiencia con los marcos nacionales de calificaciones sigue siendo limitada y sus efectos y beneficios potenciales en cuanto a transferibilidad de las calificaciones en los mercados de trabajo nacionales debe estudiarse con detenimiento para brindar un asesoramiento más documentado en materia de política. No obstante, los pocos datos de que se dispone apuntan a que los marcos nacionales de calificaciones tienen el potencial de aumentar su transferibilidad. Asimismo, promueven la transparencia y la equivalencia entre los distintos resultados del aprendizaje, puesto que basan la evaluación de las calificaciones en un único conjunto de niveles, normas y resultados. Además, introducen flexibilidad, dado que evalúan las calificaciones independientemente del entorno de aprendizaje y aportan una estructura de apoyo eficaz para facilitar el reconocimiento de las adquiridas de manera informal. También contribuyen a un acceso más equitativo a las oportunidades de trabajo, por ejemplo, en el caso de las mujeres que obtienen calificaciones sustanciales relacionadas con el trabajo a través del no-empleo (a saber, en casa, en el negocio familiar o en servicios a la comunidad) que no están certificadas formalmente y por consiguiente, no están remuneradas adecuadamente. Australia, Sudáfrica y el Reino Unido han tomado medidas para garantizar que las calificaciones y aprendizaje previo de grupos marginados, como las personas con discapacidad, estén reconocidos en los marcos nacionales de calificaciones.
- 40.** Los marcos nacionales de calificaciones también se enfrentan a importantes desafíos. Su capacidad para evaluar, certificar y reconocer calificaciones básicas y elementos de conocimientos tácitos es limitada, ya que muchas de estas calificaciones sólo pueden observarse y evaluarse en el tiempo durante el proceso de aprendizaje y de trabajo. Además, la evaluación de las calificaciones básicas, como la capacidad de opinar o resolver problemas, exige la observación de la actuación del trabajador en circunstancias y entornos distintos.
- 41.** Por último, la complejidad del diseño de muchos marcos nacionales de calificaciones y requisitos mayores consiguientes para capacidades institucionales y técnicas, destinados a su aplicación, han planteado problemas, en particular en el contexto de los países en desarrollo. Desarrollar las capacidades de los profesionales para definir y clasificar una amplia gama de unidades de calificaciones y normas diferentes y actualizar y ampliar continuamente los marcos es un primer y gran desafío al que hacer frente. Para aplicar los marcos nacionales de calificaciones son necesarios recursos sustanciales: diseñar métodos de prueba, formar a los evaluadores para que valoren multitud de calificaciones y facilitar el acceso a las evaluaciones en todas las unidades de calificaciones y emplazamientos. La OIT ha publicado una guía que proporciona asesoramiento práctico a los formuladores de políticas, planteando la pertinencia y el modo de establecer los marcos nacionales de calificaciones. Conclusiones recientes apuntan a la conveniencia de iniciar los marcos en niveles bajos de complejidad y ambición, basándolos en la iniciativa local. En una primera etapa, debería apoyarse el desarrollo e instauración gradual de marcos parciales vinculados a las instituciones existentes.
- 42.** Para concluir, las reformas encaminadas a aumentar la evaluación y el reconocimiento de las calificaciones en el marco de la economía nacional deben llevarse a cabo en los sistemas e instituciones existentes. El establecimiento de instituciones de confianza es muy importante para la credibilidad y reconocimiento de los certificados. En los países que cuentan con una arraigada tradición de formación y capacitación profesionales o aprendizajes organizados formalmente, las instituciones de confianza han evolucionado con el tiempo. Los marcos nacionales de calificaciones de reciente aparición deben establecer instituciones de confianza garantizando la participación de todas las partes

interesadas, incluidos los interlocutores sociales y los proveedores de educación y formación ²¹.

43. Además, los distintos enfoques de evaluación y certificación también pueden complementarse entre sí. Singapur, que tiene un elevado nivel de servicios institucionales para la educación tanto general como profesional, ha adoptado un marco nacional de calificaciones para evaluar también el aprendizaje en el lugar de trabajo. En los sistemas de formación dual ²², las calificaciones se obtienen y evalúan en el marco del sistema de formación y capacitación profesionales, así como del aprendizaje, lo que resulta en la transferibilidad de una amplia gama de calificaciones profesionales y calificaciones básicas. La evaluación del aprendizaje previo ha adquirido una función importante en muchos países, y las agencias de empleo privadas y públicas han desarrollado instrumentos sofisticados de evaluación y certificación, como los pasaportes de calificaciones, para aumentar su transferibilidad.
44. El debate sobre los marcos nacionales de calificaciones de reciente aparición, en particular en los países en desarrollo, ha puesto de relieve la importancia de extraer enseñanzas de la experiencia de los Estados Miembros de la OIT y de poner a disposición otros análisis que se lleven a cabo, con objeto de promover un debate de política más documentado. La OIT participa en este debate con otros organismos internacionales ²³ y puede ayudar a los Estados Miembros compartiendo los conocimientos sobre mejores prácticas para aumentar la transferibilidad de las calificaciones en los distintos sistemas y marcos de reconocimiento.

V. Reconocimiento de las calificaciones para su transferibilidad internacional

45. El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales ²⁴ reconoce la aportación de la migración laboral al desarrollo social y económico tanto de los países de origen como de los de destino. Establece que se debería promover un «proceso ordenado y equitativo de migraciones laborales» tanto en los países de origen como de destino, que incluya «el promover el reconocimiento y la acreditación de las calificaciones y aptitudes de los trabajadores migrantes y, cuando ello no sea posible, ofrecer medios para que se reconozcan sus calificaciones y aptitudes». La cuestión del reconocimiento internacional de las calificaciones y aptitudes de los trabajadores migrantes está despertando cada vez más la atención en el debate de políticas dado que el número de migrantes calificados ha ido aumentando y se prevé que siga haciéndolo ²⁵.
46. Los países han establecido gran variedad de instituciones, procedimientos y mecanismos en los planos unilateral, bilateral y regional para evaluar y reconocer las calificaciones y

²¹ Young, M.: *op. cit.*, OIT 2005.

²² Los países de habla alemana aportan los ejemplos más destacados de sistemas de formación dual.

²³ OIT (2006): *An introductory guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and practical issues for policy makers*, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT.

²⁴ OIT (2007), Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, Ginebra.

²⁵ Documento GB.297/6.

aptitudes de los trabajadores migrantes. Recientemente, la OIT ha emprendido estudios para debatir y analizar los distintos enfoques ²⁶.

1. Mecanismos de reconocimiento unilateral

47. El reconocimiento unilateral por parte del país de acogida ha sido la forma más habitual de evaluar las calificaciones y aptitudes de los trabajadores migrantes. Muchos sistemas de reconocimiento tienen objetivos de política públicos como garantizar la calidad y el nivel de los servicios y proteger los intereses del consumidor y los intereses nacionales. Un ejemplo es el Convenio y la Recomendación de la OIT sobre el personal de enfermería ²⁷ que insta a los países a aplicar en el sector de la salud las políticas necesarias para asegurar a la población el mayor nivel posible de salud y proteger al personal de enfermería de posibles peligros. Estas medidas no son proteccionistas en sí mismas, no obstante, al imponer costos adicionales o restringir el alcance de la práctica, cuando se aplican pueden obstaculizar la entrada al mercado.
48. Los procesos de evaluación y certificación pueden llevar implícitos sesgos en materia de género o raza, por ejemplo, con la utilización de métodos de prueba como los cuestionarios de selección múltiple. Los profesionales de la salud que desean ejercer en los Estados Unidos, el Reino Unido, el Japón o Australia, pueden encontrarse con complejas pruebas de recertificación y competencia que imponen costos financieros y demoras, y tienden a crear un campo de juego desigual para los trabajadores de países de origen menos preferidos (por razones históricas, culturales u otras) ²⁸.
49. Al cuestionarse los regímenes de reconocimiento unilateral, las iniciativas globales más recientes piden cooperación internacional para promover el reconocimiento mutuo de las calificaciones y certificaciones ²⁹.

2. Acuerdos de reconocimiento mutuo

50. Los acuerdos de reconocimiento mutuo se conciertan formalmente entre países de origen y de acogida y se centran en el reconocimiento recíproco de las certificaciones y competencias de los trabajadores migrantes. Existe una amplia gama de acuerdos de reconocimiento mutuo, principalmente en el ámbito de las profesiones reguladas ³⁰.
51. Las asociaciones profesionales son actores clave en este proceso, puesto que a menudo se les confiere la responsabilidad de negociar y administrar los acuerdos. La negociación de un acuerdo de reconocimiento mutuo tiende a ser un proceso difícil, en particular cuando

²⁶ Estos estudios se publicarán en una serie de documentos del Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT que aparecerán en breve.

²⁷ Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149) y Recomendación correspondiente (núm. 157).

²⁸ Bueno de Mesquita, J., Matt G. (2005): *The International Migration of Health Workers: A Human Rights Analysis*, Medact, Londres 2005.

²⁹ Informe del Secretario General para el Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre Migración internacional y desarrollo, A/60/871, párrafos 65 y 215; y el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, capítulo 4, párrafo 27.

³⁰ Contabilidad, arquitectura, ingeniería, servicios jurídicos, servicios médicos y relacionados con la salud, y peritos.

las reglamentaciones, niveles de desarrollo, sistemas de educación, normas de formación, ética y práctica difieren sustancialmente entre los países. Por consiguiente, la mayoría de los acuerdos de reconocimiento mutuo se han forjado entre países vecinos, principalmente de la OCDE (que no incluye países en desarrollo), o entre países con sólidos vínculos culturales o antiguos lazos coloniales.

52. Además, la capacidad de muchos países en desarrollo para participar en los acuerdos bilaterales o multilaterales de reconocimiento mutuo tiende a ser limitada. La formación en las profesiones puede ser inadecuada, los países pueden no disponer de sistemas de reconocimiento como base para el reconocimiento mutuo y a menudo carecen de organismos profesionales que puedan asumir las largas y complejas negociaciones.
53. Por consiguiente, la creación de capacidades en los países en desarrollo para establecer sistemas de reconocimiento de las calificaciones y negociar acuerdos de reconocimiento mutuo son iniciativas de política importantes. Tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, los gobiernos y los interlocutores sociales pueden desempeñar una función importante en el manejo del desarrollo y la negociación de los acuerdos, así como en el control de la aplicación para asegurar la equidad y la transparencia.

3. Acuerdos comerciales y de integración regionales

54. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización definió los acuerdos comerciales y de integración regionales y el desarrollo de las instituciones regionales como un trampolín de ayuda a los países para gestionar las fuerzas mundiales. Muchos de estos acuerdos e instituciones, en particular en Europa y las Américas, pueden desempeñar un papel importante en el aumento de la transferibilidad de las calificaciones.
55. Los acuerdos comerciales concluidos en el contexto de la integración regional han aumentado considerablemente en los últimos años. Las modalidades más exhaustivas, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la CARICOM (Comunidad del Caribe) o la Zona de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, aportan un marco jurídico para promover el acceso al mercado de los proveedores de servicios a través de los acuerdos de reconocimiento mutuo³¹. Conllevan profundos compromisos y acciones y un enfoque proactivo por parte de sus Estados Miembros con objeto de promover el desarrollo de normas y criterios mutuamente aceptables para la expedición de licencias o certificados, así como para formular recomendaciones sobre el reconocimiento mutuo³². Los acuerdos comerciales también proporcionan reglas y procedimientos que facilitan el acceso de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo. Asimismo, el comercio, interacción y comunicación cada vez mayores entre gobiernos y entre los interlocutores sociales en los países contribuyen a afianzar la confianza en las normas de formación y los programas de educación de otros países.
56. Como consecuencia, tiende a promoverse el reconocimiento mutuo. Por ejemplo, en la CARICOM, la mayoría de los trabajadores calificados a nivel profesional tienen derecho a trasladarse y a trabajar libremente en toda la región del Caribe. En el MERCOSUR, se adoptó una resolución que permite el reconocimiento recíproco de las calificaciones entre

³¹ Whalley, J. (2006): *Recent regional agreements: Why so many, why so much variance in form, why coming so fast and where are they headed?* CESIFO Working Paper No. 1790.

³² OCDE (2001): *Trade and Regulatory Reform: Insights from Country Experience*, capítulo 8, *Deeper Integration in Services Trade in the Western Hemisphere: Domestic Regulation and Mutual Recognition*.

órganos profesionales en la agricultura, agronomía, geología e ingeniería³³. En 2003, la Zona de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental solicitó la conclusión de acuerdos de reconocimiento mutuo en relación con las calificaciones correspondientes a los principales servicios profesionales para 2008, y hasta la fecha, ha adoptado uno sobre servicios de ingeniería.

- 57.** La Unión Europea y la CARICOM representan sólidas estructuras de integración regional que aspiran a desarrollar una región competitiva y una fuerza de trabajo de calidad y con posibilidades para conseguir empleo. En consecuencia, el reconocimiento de las competencias y las calificaciones a nivel ocupacional y profesional ocupa un lugar prioritario en sus respectivos programas. Dado que ambos grupos de integración tienen un número de miembros relativamente alto y que los acuerdos de reconocimiento mutuo han demostrado ser inadecuados para avanzar con rapidez en el reconocimiento de las calificaciones, han optado por desarrollar otro tipo de estrategias.
- 58.** La Comunidad Europea sigue el principio de equivalencia y reconocimiento mutuo de las calificaciones. Se aplica a través de la Directiva relativa al reconocimiento de calificaciones profesionales que obliga a los Estados Miembros de la UE a reconocer todas las calificaciones y certificados obtenidos en los sistemas de calificaciones de otros Estados Miembros de la UE³⁴. Este instrumento abarca todas las calificaciones y aporta un sólido mecanismo de aplicación, ya que el acatamiento de los requisitos de una directiva puede exigirse a través del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- 59.** Con objeto de aumentar la transparencia y comparabilidad de las calificaciones, la UE está desarrollando el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) en colaboración con los interlocutores sociales, que «traduce» las calificaciones nacionales en general y la formación profesional, vinculándolas a un marco y sistema de clasificación comunes. Otras iniciativas interesantes a nivel sectorial para el reconocimiento de las calificaciones son las «licencias de controlador» en el sector de la tecnología de la información, que dan fe de que se cuenta con conocimientos básicos en la materia, o el folleto de calificaciones en relación con las competencias de los trabajadores agrícolas³⁵.
- 60.** La CARICOM, a diferencia de la UE, aplica el principio de conformidad y convergencia. En 2003, se creó la Asociación de Agencias Nacionales de Formación del Caribe para establecer y dirigir el Sistema Regional de Formación y Certificación, compaginar los sistemas nacionales de enseñanza y formación técnico-profesional, formular normas regionales sobre formación y, por último, establecer un sistema regional para la evaluación, certificación y reconocimiento de las calificaciones. Dentro de muy poco, toda la certificación de la región estará recogida en la CVQ, las calificaciones profesionales para toda la CARICOM. En este contexto, la OIT proporciona apoyo a los mandantes en Jamaica, Trinidad y Tabago, y Barbados.
- 61.** También está surgiendo un interés en el reconocimiento mutuo de las calificaciones nacionales en los países africanos para facilitar la migración de trabajadores en el marco de las comunidades económicas regionales de la Unión Africana (REC), en particular la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDEAO) y la Unión

³³ Comisión para la integración de ingeniería, agrimensura, agronomía, arquitectura, geología e ingeniería para el MERCOSUR.

³⁴ A menos que exista una diferencia sustancial entre las calificaciones exigidas en el país de acogida y las de la persona de que se trate.

³⁵ Acuerdo europeo sobre la formación profesional en el sector agrario, Bruselas, 5 de diciembre de 2002. GEOPA-COPA y EFFAT.

Económica y Monetaria del Africa Occidental (UEMAO). En el contexto de la acción de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental hacia un mercado de trabajo común, el reconocimiento de las calificaciones se ha reconocido como un factor limitador.

62. Para concluir, existen motivos fundados que llevan a pensar que la transferibilidad internacional de las calificaciones sigue tendiendo a ser limitada, que el empleo de trabajadores por debajo de sus calificaciones es un problema en muchos países de acogida, y que es necesario documentar las buenas prácticas de los distintos países en materia de reconocimiento de las calificaciones. Los acuerdos comerciales tienen el potencial de aumentar la transferibilidad de las calificaciones puesto que aportan un marco y procedimientos que promueven el reconocimiento y mejoran el acceso de los países en desarrollo a los planes de reconocimiento, pero en la práctica, este potencial está aún por liberar.

VI. Puntos propuestos para debate y orientación

63. La Comisión tal vez estime oportuno prestar asesoramiento y orientación en relación a prioridades y acciones futuras de la labor de la Oficina sobre la transferibilidad de las calificaciones. La orientación de la Comisión podría abordar los siguientes ámbitos:
- La cuestión de las calificaciones básicas ha sido objeto de una atención cada vez mayor en el reciente debate de políticas, en particular en los países desarrollados. El debate en las economías en desarrollo sobre políticas para determinar y aplicar las calificaciones básicas apropiadas está en una fase incipiente. La Comisión tal vez desee aportar orientación a la Oficina sobre el modo de fortalecer la capacidad de los mandantes de los países en desarrollo para participar en debates de política en este ámbito, por ejemplo, a través de estudios que identifiquen las calificaciones básicas apropiadas y de la previsión de metodologías e instrumentos para desarrollar calificaciones básicas.
 - Las políticas relativas a la educación y formación deben integrarse mejor en marcos de política y estrategias de desarrollo destacados. Esto podría hacerse integrando las calificaciones transferibles al currículum, desarrollando métodos de formación eficaces, promoviendo la inversión en calificaciones transferibles y diseñando estrategias de desarrollo de calificaciones con visión de futuro. La Comisión tal vez considere oportuno debatir el mejor modo en que la Oficina puede prestar asesoramiento en materia de política a los mandantes en este ámbito.
 - En el ámbito del reconocimiento de las calificaciones en los mercados de trabajo nacionales, la Comisión tal vez estime oportuno debatir los desafíos a los que se enfrentan los Estados Miembros al utilizar el enfoque basado en las instituciones, en el aprendizaje o en los marcos nacionales de calificaciones, y aportar indicaciones sobre el modo más efectivo en que la Oficina puede aprovechar la experiencia de los mandantes.
 - La Comisión tal vez estime conveniente debatir el modo en que la Oficina puede ayudar más a crear marcos y formular políticas para promover la transferibilidad internacional de las calificaciones teniendo presentes los riesgos y desafíos que plantea la mayor migración internacional.

Ginebra, 5 de febrero de 2007.

Este documento se presenta para debate y orientación.