

COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA LA MIGRACIÓN Y EL EMPLEO

PRINCIPALES CONCLUSIONES

En 2017 había unos 164 millones de trabajadores migrantes. Esta reseña de políticas explica por qué es necesario actuar para mejorar el desarrollo y el reconocimiento de las competencias profesionales en el contexto de la migración y definir qué medidas específicas pueden adoptarse para facilitar la integración de los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo.

- ▶ Entre los principales retos a los que se enfrentan los migrantes para acceder a una formación de calidad y a empleos decentes figuran el desaprovechamiento de las competencias, la falta de oportunidades de empleo o de formación, la falta de información y la explotación de los trabajadores poco cualificados.
- ▶ Para hacer frente a estos retos, los países deben fortalecer los sistemas de anticipación de competencias a fin de que se tengan en cuenta en las políticas de migración, aumentar el acceso a la educación y la formación, y establecer el reconocimiento bilateral o multilateral de las cualificaciones y las competencias.
- ▶ Las alianzas en materia de competencias a lo largo de los corredores de migración - entre regiones y dentro de ellas, y entre organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores - también son esenciales para facilitar el aprendizaje entre pares y contribuir a una migración justa para todos.

COMPETENCIAS, EMPLEO Y EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN

En un mundo en constante cambio, con una globalización y una evolución tecnológica en aumento, la migración es una cuestión importante no sólo para las personas, sino también para los mercados de trabajo de los países de origen, de destino y de tránsito. La gestión eficaz de la migración es una prioridad tanto para los países de origen como para los de destino. En septiembre de 2016, los Jefes de Estado en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes¹. La Declaración tiene por objeto garantizar una migración justa para todos mediante: el apoyo a los países de destino para que integren a los migrantes de maneras que beneficien tanto a estos como a las sociedades de acogida; la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación; y el fortalecimiento de la gobernanza mundial de la migración mediante la elaboración de un pacto mundial para la migración y un pacto mundial para los refugiados.

Posteriormente, en 2017-2018, se celebró una serie de consultas intergubernamentales en relación con la aprobación prevista del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular². El objetivo 18 del Pacto insta a los Estados miembros a “invertir en

el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias” a través de la creación de alianzas bilaterales y globales de fomento de las competencias.

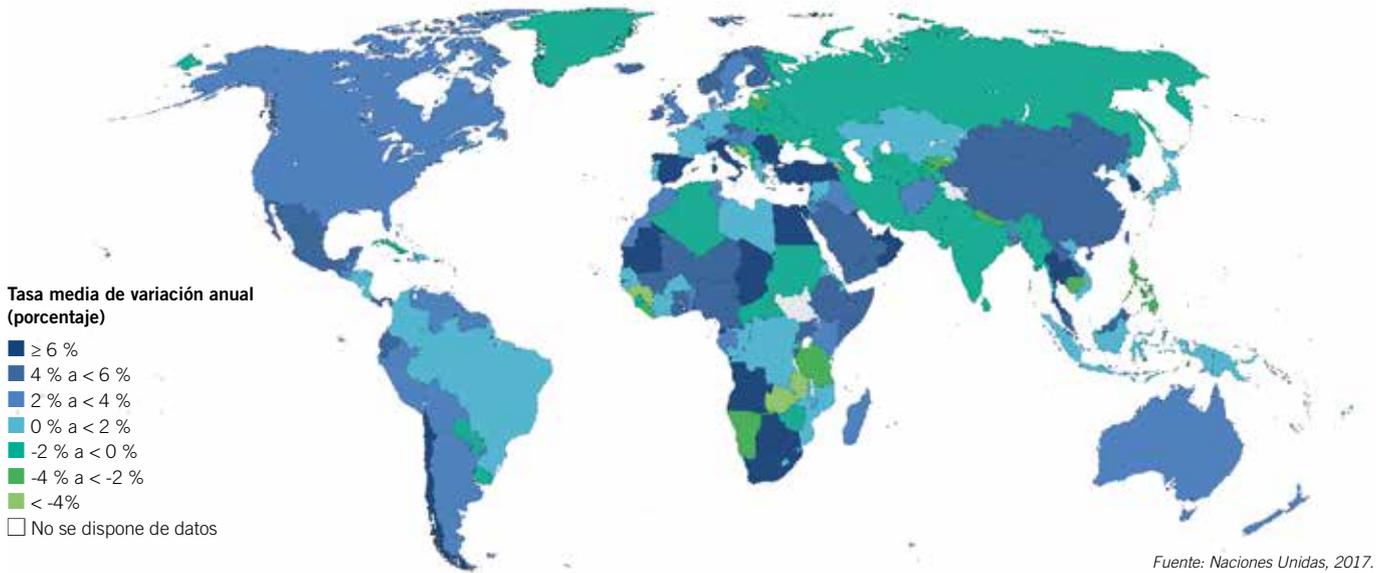
TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN LABORAL

El número de migrantes y refugiados internacionales está creciendo rápidamente. Entre 2000 y 2017, aumentó en 172 países de todo el mundo, alcanzando los 258 millones, frente a los 173 millones que había en 2000 (un aumento de casi el 50 por ciento). Además, en muchos países y en todas las regiones, el ritmo aumentó considerablemente y 21 países registraron una tasa media de crecimiento anual del 6 por ciento o más (Naciones Unidas, 2017) (véase la figura 1). Según estimaciones recientes de la OIT, aproximadamente el 60 por ciento de todos los migrantes participan activamente en la fuerza de trabajo y, por lo tanto, son trabajadores migrantes (unos 164 millones). Las mujeres representan el 41,6 por ciento de todos los trabajadores migrantes (OIT, 2018). La migración laboral es un fenómeno que afecta a todas las regiones del mundo. Sin embargo, aproximadamente el 46,9 por ciento de los trabajadores migrantes se concentran en dos subregiones amplias: América del Norte y Europa Septentrional, Meridional y Occidental, seguidas de los Estados Árabes, con un 11,7 por ciento (OIT, 2018) (véase la figura 2).

¹ <https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration>.

² <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>.

Figura 1. Tasa media de variación anual de la población mundial de migrantes 2000-2017 (en porcentaje)

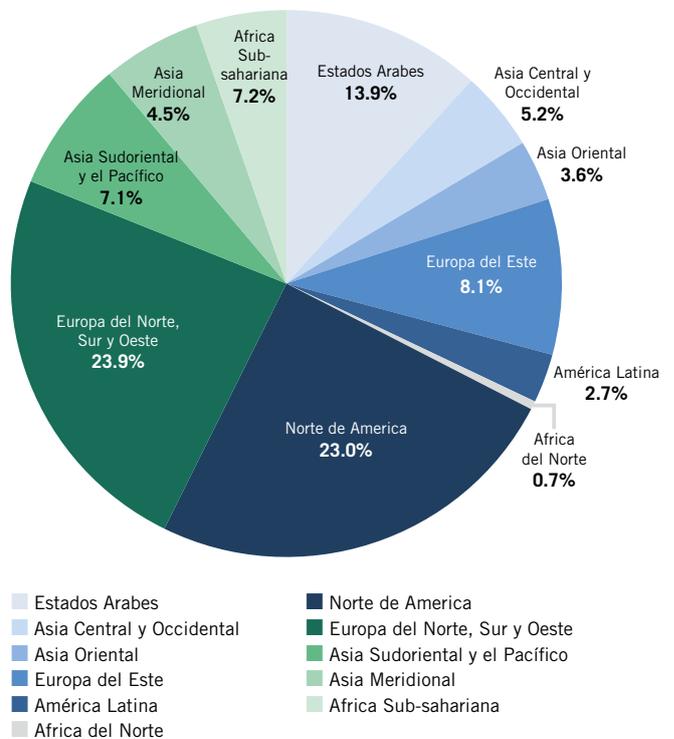


¿POR QUÉ SE NECESITAN MEDIDAS EN MATERIA DE COMPETENCIAS?

La migración puede ser un medio para responder oportuna y eficazmente a las necesidades de la oferta y la demanda de mano de obra. Los migrantes, en todos los niveles de aptitudes, amplían la disponibilidad total de competencias. Una mayor oferta de mano de obra, a su vez, puede conducir a una mejor adecuación de las competencias, lo que se traduce en una mayor productividad. De hecho, se ha demostrado que en los países de destino - tanto desarrollados como en desarrollo - los migrantes hacen contribuciones importantes al desarrollo económico y a una fuerza de trabajo diversa. Los migrantes suelen tener tasas de participación en la fuerza laboral más altas (OIT, 2018), hacer contribuciones netas positivas a los ingresos fiscales (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/OIT, 2018) y aumentar los ingresos y el empleo de los nacionales (Foged, Peri, 2016). Además, las redes de la diáspora pueden estimular el comercio y la inversión extranjera directa eliminando las barreras culturales y de información (Javorcik y otros, 2011). Por último, las remesas ayudan a las familias de los migrantes en los países de origen a crear empresas o a invertir en educación y formación (Banco Mundial, 2016).

Sin embargo, para cosechar los beneficios de la migración, los Estados deben permitir la integración de los migrantes y refugiados en el mercado de trabajo y la sociedad mediante el acceso a oportunidades de empleo que reduzcan su vulnerabilidad y apoyen las economías locales y el desarrollo empresarial.

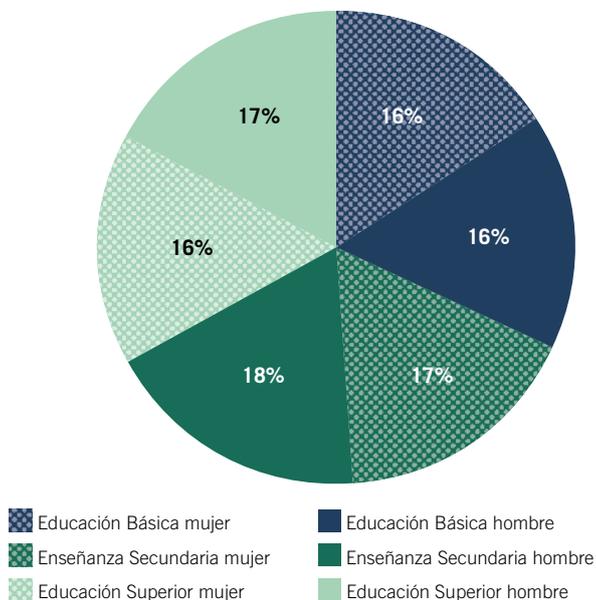
Figura 2. Trabajadores migrantes por subregión



Razón 1: El desaprovechamiento de las competencias de los migrantes en los países de destino contribuye a la pérdida de talento

Los migrantes cualificados y altamente cualificados constituyen la mayoría de la población migrante mundial (véase la figura 3)³. Sin embargo, sus competencias y cualificaciones a menudo son desaprovechadas, ya que ocupan empleos para los que están sobrecualificados. Este desajuste de competencias puede tener varias causas.

Figura 3: Población de extranjeros, por nivel de educación alcanzado



Fuente: OECD DIOC-E Database

Los nuevos migrantes tal vez carezcan de información crucial sobre el mercado de trabajo, así como de las redes personales y profesionales o el capital social necesarios para acceder a un empleo adecuado. Muchos pueden haber adquirido sus competencias informalmente o poseer cualificaciones que no son reconocidas en los países de destino. La discriminación también puede impedir que los migrantes que buscan trabajo accedan a empleos decentes y las limitadas aptitudes lingüísticas pueden impedir la utilización plena de otras competencias. Según estudios de la OIT, los procesos de reconocimiento de las competencias en los países de destino se encuentran todavía en las primeras etapas de desarrollo o se limitan a determinados grupos ocupacionales. Con frecuencia, aun si existen estos servicios, los migrantes no tienen conocimiento de ellos (Branka, 2016). Por último, las mujeres migrantes, que tienden a tener el mismo nivel de educación (véase la figura 3), tienen más probabilidades de estar sobrecualificadas para el trabajo que realizan que los hombres (Sparreboom, Tarvid, 2017).

Razón 2: La falta de oportunidades de empleo en los países de origen contribuye a la fuga de cerebros

Muchos países, especialmente los países pequeños de África, están experimentando una grave escasez de profesionales altamente cualificados debido a la falta de oportunidades de empleo atractivas. Incluso si las personas cualificadas pueden encontrar empleo en sus países de origen, podrían sentirse atraídas por una mejor remuneración, las condiciones de trabajo o la seguridad social en los países de destino. Esta llamada “fuga de

cerebros” impone una carga a los servicios sociales, como la salud y la educación, y reduce el número de trabajadores cualificados en general.

Razón 3: La fragilidad de los sistemas y las políticas de desarrollo de competencias constituye un factor de expulsión

Además, los sistemas de desarrollo de competencias en los países de origen a menudo están poco desarrollados, carecen de financiación, están impulsados por la oferta y no responden a las necesidades del mercado de trabajo, o el acceso a la formación está restringido para determinados grupos desfavorecidos. Otro problema es que los sistemas de aprendizaje permanente, si los hay, no están suficientemente desarrollados. Por lo tanto, los migrantes - especialmente aquellos altamente cualificados, que constituyen el 27,8 por ciento de la población mundial de migrantes - podrían buscar educación, capacitación y empleo en otras partes.

Razón 4: Los migrantes poco cualificados son vulnerables y corren el riesgo de ser explotados

Debido a restricciones más rigurosas a la migración de mano de obra no cualificada en muchos países de destino, también es más probable que las personas poco cualificadas migren de manera irregular. Los migrantes indocumentados son especialmente vulnerables a la explotación, ya que temen perder su trabajo, ser encarcelados o ser deportados. Por lo tanto, tienden a trabajar en la economía informal, donde carecen de acceso a la protección social y jurídica. Además, es probable que trabajen en sectores u ocupaciones que son más peligrosos que otros, sirviendo a menudo como la mano de obra que ocupa los puestos de trabajo sucios, difíciles y peligrosos.

Razón 5: La falta de información sistemática sobre las competencias impide los beneficios mutuos de la migración

Un obstáculo crítico para superar los desafíos mencionados es la ausencia de un enfoque sistemático que reúna y analice los datos sobre migración, especialmente en lo que respecta a las competencias de los migrantes. En los países de origen, se dispone de información limitada sobre las necesidades del mercado de trabajo local (estructurales o temporales) en diferentes sectores y ocupaciones económicas y sobre la escasez de personal cualificado, especialmente en el sector privado. Por lo tanto, deberían adquirirse conocimientos adicionales sobre las cualificaciones disponibles en los países de origen en todos los niveles (bajas, medias y altas) y sobre cómo adaptarlas a las necesidades de los países de destino para que ambos países se beneficien.

Por todas estas razones, muchos países de todo el mundo tratan de formular políticas y estrategias para mejorar el desarrollo y la utilización de competencias y las perspectivas de empleo de los migrantes.

¿CUÁLES SON LAS OPCIONES DE POLÍTICA MÁS PROMETEDORAS?

Los migrantes son una población heterogénea. Además de las diferencias en cuanto a la edad, el género, los antecedentes culturales y educacionales y el nivel de competencias, los retos con los que se enfrentan varían según los corredores de migración. Algunos pueden ser desplazados internos o convertirse en refugiados debido a la violencia, los conflictos o las consecuencias de la degradación ambiental y el cambio climático. Muchos se benefician de acuerdos oficiales bilaterales o multilaterales para la migración, mientras que otros migran de manera irregular. Algunos son repatriados en forma voluntaria o por la fuerza a sus países de origen.

³ Debido a la falta de coherencia, calidad y comparabilidad de las bases de datos nacionales sobre migración, la obtención de información sobre el nivel de educación o las competencias de los migrantes puede resultar difícil, especialmente en los países en desarrollo. Hasta la fecha, la OCDE ha recopilado datos mundiales sobre los niveles de educación de los migrantes en 2001 y 2011.

Toda intervención encaminada a mejorar las perspectivas de empleo de los migrantes - tanto en los países de destino como en los de origen - debe ofrecer respuestas apropiadas y específicas sobre la base de las diversas situaciones de los migrantes y de las particularidades concretas de los diferentes corredores de migración.

Además, gestionar la migración laboral supone la adopción de una estrategia más amplia para fortalecer la coherencia de las políticas de empleo, educación y formación, y migración (Popova, Panzica, 2017).

1. Fortalecer los sistemas para anticipar las competencias a fin de formular políticas migratorias que respondan a la demanda

Los sistemas de información sobre el mercado de trabajo proporcionan a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores información sobre las tendencias del mercado de trabajo, las oportunidades de empleo y la escasez de personal cualificado. Los mecanismos de identificación y anticipación de competencias integrados en estos sistemas pueden servir para formular políticas de migración en lo que respecta a la demanda de competencias en los países de destino y de origen, de modo que la migración sea beneficiosa para ambos. Estos sistemas también proporcionan un vínculo entre el mercado de trabajo y las instituciones de educación y formación, que necesitan adaptar los programas para satisfacer las necesidades actuales y futuras de los empleadores

Recuadro 1. Fortalecimiento de la capacidad para analizar las necesidades de competencias relacionadas con la migración en la República de Moldova y Ucrania

En el marco del proyecto financiado por la Unión Europea (UE) sobre la gobernanza eficaz de la migración laboral y sus dimensiones relativas a las competencias, titulado Effective Governance of Labour Migration and its Skills Dimensions, la OIT, en cooperación con el Servicio Estatal de Estadística de Ucrania, llevó a cabo una encuesta sobre la fuerza de trabajo que incluyó módulos de estudios sobre la migración. Una importante actividad de fomento de la capacidad consistió en armonizar las metodologías de recopilación de datos con las normas de la OIT y la UE.

Además, la OIT analizó las vacantes y las necesidades de competencias UE, Moldova y Ucrania. El informe correspondiente analizó en profundidad la situación y los problemas particulares de Moldova y Ucrania, como la frecuente sobrecualificación de los migrantes ucranianos en los países de destino y las contribuciones comparativamente bajas del sistema educativo actual a las perspectivas del mercado de trabajo de los ucranianos en sus países de origen. A fin de abordar la cuestión de la adecuación de las competencias y contribuir a la pertinencia general de la educación y la formación en Moldova y Ucrania, se elaboraron 15 perfiles y normas profesionales en sectores económicos seleccionados caracterizados por la emigración elevada.

Por último, el proyecto colaboró con asociaciones de la diáspora para identificar los canales de distribución de información sobre oportunidades de trabajo y negocios en Moldova y Ucrania. Esto ayudó a los migrantes repatriados a adquirir información crítica sobre las oportunidades de empleo en sus países de origen, un reto particular en el corredor de migración UE-Moldova/Ucrania.

en materia de competencias. A nivel local, los servicios de empleo pueden ser el principal medio de intermediación en el mercado de trabajo entre los trabajadores y los empleadores, mientras que la tarea de reunir información más amplia del mercado de trabajo puede recaer en otras instituciones, como las oficinas nacionales de estadística o los órganos sectoriales.

En términos generales, la anticipación de competencias se refiere a una evaluación estratégica de las futuras necesidades de competencias en el mercado de trabajo, por ejemplo para la transición verde, la diversificación económica o el cambio demográfico y tecnológico, utilizando métodos coherentes y sistemáticos. Sin embargo, la anticipación de la demanda futura de competencias es un desafío. Muchos países carecen de la capacidad institucional para proporcionar datos coherentes, identificar las metodologías más apropiadas e involucrar a todas las partes interesadas pertinentes. Estos desafíos son especialmente agudos en los países en desarrollo, que tienden a tener economías informales más grandes.

Una encuesta conjunta de la OIT, la OCDE, la Fundación Europea de Formación (ETF) y el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) sobre las partes interesadas (2017) reveló que existían importantes obstáculos para traducir la información sobre las necesidades de competencias en políticas y prácticas. La forma en que se miden y definen las competencias puede no coincidir con las variables en el ámbito de la formulación de políticas: los resultados pueden ser demasiado o no suficientemente agregados; los componentes cuantitativos y cualitativos pueden no estar bien equilibrados; y los datos, especialmente en los países en desarrollo, son a menudo poco fiables e inexactos, cuando no totalmente inexistentes.

Además de fortalecer la capacidad de las principales instituciones destinatarias, como los ministerios de trabajo, los servicios públicos de empleo, las oficinas nacionales de estadística y los interlocutores sociales, las intervenciones fructíferas deberían incluir la búsqueda de cooperación con otros asociados, como las agencias privadas de contratación o las redes de la diáspora, a fin de garantizar la pertinencia, la asimilación y la difusión efectiva de la información generada (véase el recuadro 1).

2. Aumentar el acceso de los migrantes a la educación y la formación

Los sistemas de educación y formación sólidos ayudan a que las sociedades desarrollen competencias pertinentes y de calidad y mejoren el acceso al empleo y al trabajo decente.

Los sistemas de enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) varían enormemente en todo el mundo. En general, la oferta de EFTP se refiere a una amplia gama de ámbitos profesionales. Como parte del aprendizaje permanente, puede tener lugar en los niveles secundario, postsecundario y terciario, e incluye el aprendizaje en el trabajo y la formación continua. Para mejorar el acceso de los migrantes a la educación y la formación, los proveedores también pueden ofrecer incentivos como cuotas o subvenciones.

El fortalecimiento de la prestación de servicios de educación y formación para los migrantes es una vía importante para su integración económica. En los países de destino - siempre que los migrantes tengan acceso a la educación y la formación - los programas de EFTP pueden ayudarlos a establecer vínculos con el sector privado y adquirir competencias que mejoren su empleabilidad. Los empleadores que están en contacto con migrantes mediante a los programas de EFTP también pueden cambiar su percepción de las capacidades de los migrantes, lo que contribuye a promover la inclusión social. Los empleadores también se benefician de la diversidad de la mano y de las

Recuadro 2. Promoción de una gobernanza eficaz de la migración laboral mediante la formación profesional en Etiopía

Tras el éxodo de migrantes irregulares y la repatriación forzosa de 163.000 migrantes etíopes de la Arabia Saudita en 2014, la OIT inició una serie de intervenciones junto con la Comisión Europea, el Fondo Fiduciario de la UE (EUTF) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, para promover la capacitación de los trabajadores migrantes, entre otras intervenciones.

Además de apoyar la revisión de los acuerdos laborales bilaterales, la OIT participa en el fortalecimiento de la capacidad de las principales instituciones nacionales de EFTP. Se capacita a los instructores para impartir formación empresarial, aptitudes de motivación y formación previa a la partida, incluidos derechos jurídicos, conocimientos financieros y formación profesional.

Además de preparar a los trabajadores migrantes para la partida, los centros de EFTP también prestan apoyo a los que regresan a sus países de origen. Unos 2.700 repatriados recibieron orientación psicológica, capacitación empresarial, formación en aptitudes para la vida, conocimientos financieros y formación profesional en las esferas de la construcción, la manufactura, el turismo, el cuidado de niños, tareas domésticas y agricultura. En las regiones de Oromía, Amhara y Tigray, otros 9.300 repatriados recibieron formación empresarial y de motivación. Por último, unas 5.000 mujeres y hombres recibieron formación profesional de corta duración en agricultura, construcción, horticultura y fabricación de muebles y prendas de vestir. Más del 70 por ciento de los repatriados capacitados y posibles trabajadores migrantes se reintegraron con éxito e iniciaron actividades generadoras de ingresos como empleados asalariados o trabajadores por cuenta propia.

consiguientes competencias. Con la participación activa de los interlocutores sociales y las comunidades locales, las instituciones de EFTP pueden funcionar de manera flexible y rentable y responder con rapidez a las necesidades de los nuevos migrantes, concediendo la máxima prioridad a los conocimientos del idioma.

En los países de origen, las instituciones de EFTP pueden proporcionar una variedad de servicios en el contexto de la migración circular o estacional. Estos pueden incluir formación técnica y profesional específica en ocupaciones de gran demanda en los países de destino, capacitación previa a la partida, incluida la formación intercultural y en el idioma, información a los migrantes sobre sus derechos, aptitudes básicas y competencias laborales fundamentales, incluidos la tecnología de la información, el pensamiento creativo y el trabajo en equipo. La adaptación de la formación al nivel exigido en los países de destino también puede ofrecer beneficios a los sistemas nacionales de competencias, siempre que las competencias de nivel superior sean también pertinentes para los mercados de trabajo locales. Los costos más altos que a menudo entrañan estos programas deberían ser compartidos por los gobiernos, los empleadores y los migrantes, y no convertirse en una forma subrepticia de recaudar tasas de contratación. Los servicios de empleo desempeñan un papel importante en la orientación profesional y el asesoramiento de mujeres y hombres interesados en los canales de migración regular, remitiéndolos a los servicios pertinentes, como el reconocimiento del aprendizaje previo o la formación en el empleo.

Por último, es fundamental tener en cuenta que algunos migrantes pueden no dar prioridad a la formación profesional. Aquellos que emigran debido a dificultades económicas pueden estar dispuestos a aceptar cualquier trabajo que genere ingresos, en lugar de invertir tiempo en capacitación. Para incentivar la participación de estas personas vulnerables, los proveedores de EFTP pueden adaptar la duración y el contenido de sus programas a las necesidades específicas de los migrantes (véase el recuadro 2) y centrarse en las competencias de nivel superior para apoyar las trayectorias profesionales.

3. Aumentar el reconocimiento bilateral o multilateral de las cualificaciones y competencias

A fin de obtener acceso al empleo, los migrantes no solo tienen que poseer las competencias pertinentes, sino también que poder comunicar y validar estas competencias a los posibles empleadores. Esto significa que las competencias deben ser transferibles y reconocidas, es decir, portátiles. La transferibilidad de las competencias depende, en última instancia, de una fuente de información fiable. Por consiguiente, el reconocimiento suele tener más éxito si se establece por medio del diálogo social dialogue con la participación de las organizaciones de gobiernos, empleadores y trabajadores e instituciones de educación y capacitación. Esto es aplicable tanto para las cualificaciones certificadas oficialmente como para las competencias adquiridas informalmente.

Recuadro 3. Opciones para el reconocimiento de cualificaciones

Los países (y los empleadores) usan diferentes enfoques para reconocer las cualificaciones, a saber:

Comparación de cualificaciones. Los órganos nacionales de reconocimiento comparan el contenido del programa de capacitación y/o los resultados del aprendizaje con los parámetros de referencia nacionales y otorgan reconocimiento total o parcial basad en esta evaluación de equivalencias (esta práctica es común en la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)).

Dependencia de instituciones prestigiosas. Los acuerdos de reconocimiento de oficios y profesiones bien regulados dependen de la certificación del órgano profesional en el correspondiente país asociado (como los de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)). Los proveedores u órganos de certificación nacionales o internacionales de prestigio también pueden considerarse dignos de confianza y otorgarse reconocimiento a sus certificados. Los empleadores también pueden reconocer el aprendizaje y otros programas de formación en el empleo de otros empleadores reconocidos.

Otorgamiento de cualificaciones conjuntas. Algunos grupos de países (como la Comunidad del Caribe, CARICOM), han elaborado requisitos mínimos conjuntos que permiten la adaptación nacional (Red de Institutos de Formación Profesional de Centroamérica) que están directamente reconocidos o requieren normas adicionales de garantía de calidad para los órganos de capacitación y/o de evaluación.

Garantía de calidad. En principio, puede otorgarse reconocimiento si los procesos de adquisición de competencias y la emisión de certificados son transparentes y confiables. Por ejemplo, las alianzas entre asociaciones sectoriales de empleadores en dos países pueden facilitar el reconocimiento. Las opciones mencionadas también se sustentan en la garantía de calidad.

4. Reconocer oficialmente las cualificaciones certificadas oficialmente en el extranjero

Los países han establecido una amplia diversidad de instituciones y mecanismos para reconocer las cualificaciones ya sea de manera unilateral, bilateral o multilateral (véase el recuadro 3). Si bien el reconocimiento unilateral de un solo país de destino es la forma más común, podría haber complejos procedimientos de certificación y pruebas de competencia en los países de destino que imponen gastos financieros y demoras a los migrantes y tienden a generar condiciones de desigualdad para los trabajadores migrantes o los refugiados. Además, rara vez se tiene en cuenta la información sobre la escasez de competencias en los países de origen, por lo que hay riesgos de que se agrave la fuga de cerebros/ migración de personal altamente cualificado.

Las buenas prácticas reunidas por la OCDE incluyen el derecho a la evaluación de las cualificaciones, ventanillas únicas, vinculación del reconocimiento parcial con cursos de complementación, trato justo, colaboración del empleador, garantía de que los costos no planteen una barrera, y ampliación de los acuerdos bilaterales y multilaterales (OCDE, 2017).

Existen acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) bilaterales o multilaterales principalmente en el ámbito de los oficios y las profesiones regulados⁴ y se basan en acuerdos formales entre los países de origen y de destino. A veces se promueven en el marco de acuerdos comerciales. Los ARM son un importante medio de formalizar la migración entre países de origen y de destino, ya que aumentan la confianza en la calidad de los programas de educación y capacitación de otros países. Se han establecido ARM principalmente entre países vecinos y dentro de la OCDE. Crear capacidad para elaborar sistemas de reconocimiento y negociar ARM, complementados mediante la búsqueda de normas ocupacionales comparables (véase el recuadro 4), es un ámbito de intervención importante.

Recuadro 4. Modelo regional de estándares de competencia para trabajadores domésticos en la ASEAN

Desde 2000, la OIT viene colaborando estrechamente con el Gobierno de Corea y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en apoyo de la formulación de los Acuerdos de reconocimiento mutuo. Mediante estas iniciativas se han elaborado varios modelos de estándares de competencia regionales para ocupaciones relativas a la migración.

Desde entonces estos se han utilizado como parámetros de referencia para la elaboración de estándares de competencia nacionales en la región. Se están aumentando permanentemente las iniciativas comunes para incluir un mayor número de países y de categorías de trabajadores de cualificación alta pero también escasa o media. Además, las actividades de creación de capacidad facilitadas por la OIT han permitido la cooperación regional entre los Estados miembros de la ASEAN que ofrecieron asistencia técnica a Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao.

En los últimos decenios, muchos países establecieron marcos nacionales de cualificaciones. Asignando niveles a diferentes cualificaciones, los marcos nacionales de cualificaciones conectan amplios niveles de resultados a diferentes documentos de cualificación con miras a mejorar la comunicación y comprender las cualificaciones formales. Aunque los marcos nacionales y regionales de cualificaciones pueden proporcionar una

Recuadro 5. Formalización del acceso al empleo mediante el reconocimiento del aprendizaje previo para los refugiados sirios

En estrecha colaboración con el Centro Jordano de Acreditación y Garantía de la Calidad, y la financiación del Departamento de Estado de los Estados Unidos, la OIT está trabajando para facilitar el acceso al mercado de trabajo formal de los jordanos y los sirios por medio del reconocimiento del aprendizaje previo.

El programa de reconocimiento del aprendizaje previo consta de un curso teórico de capacitación de cuatro días de duración impartido por una institución local reconocida que incluye contenidos relacionados específicamente con la profesión, seguridad y salud en el trabajo y derechos laborales básicos, y un examen práctico a su término, que puede repetirse en caso de reprobarse, tras un día adicional de capacitación. El certificado obtenido proporciona acceso directo a un permiso oficial de trabajo, que constituye el principal incentivo para participar en el programa. Para garantizar la pertinencia de la intervención en el contexto del corredor de migración entre Siria y Jordania la OIT y el Centro Jordano de Acreditación y Garantía de la Calidad determinaron que los sectores de la construcción, de los dulces y pastas alimenticios y textil eran los ámbitos prioritarios de investigación. Un gran número de nacionales sirios ya está trabajando en estos sectores informalmente. Además, las empresas de estos sectores pueden participar en el acuerdo comercial entre la Unión Europea (UE) y Jordania.

Dar acceso al libre comercio a las empresas que emplean un 25 por ciento de nacionales sirios en su fuerza de trabajo constituye un incentivo para que el Gobierno otorgue permisos de trabajo a migrantes fuera del sistema kafala, en virtud del cual un patrocinador jordano conviene en sufragar el permiso de trabajo oficial cuyo costo suele ser elevado. La práctica es común en el Oriente Medio y está asociada con abusos de los derechos humanos y el trabajo en régimen de servidumbre. Eludirla puede considerarse un hito para los migrantes en el corredor.

herramienta adicional para ayudar a comparar cualificaciones, siempre que todos los países interesados usen descripciones de nivel semejantes, el reconocimiento mutuo no los requiere. Además, los nuevos marcos nacionales de cualificaciones, que a menudo se establecen sobre las disposiciones institucionales existentes, requieren considerables inversiones para lograr la confianza de los agentes del mercado de trabajo. Sobre la base de las estructuras existentes – a partir de un nivel sectorial u ocupacional y los esfuerzos cada vez mayores para definir las normas nacionales y hasta regionales de competencia a fin de negociar los acuerdos de reconocimiento mutuo – podrían responder mejor a los limitados recursos financieros disponibles en muchos países en desarrollo.

5. Reconocer las competencias obtenidas informalmente

Una esfera relativamente nueva de intervención de los sistemas de cualificación nacionales es el reconocimiento del aprendizaje previo. Dicho reconocimiento es un proceso por el cual los órganos reguladores y las instituciones de capacitación evalúan las competencias adquiridas, con frecuencia obtenidas fuera del aula, respecto de un conjunto determinado de estándares, competencias y resultados del aprendizaje (OIT, 2018). Además de prestar apoyo a la transferibilidad de las competencias de los trabajadores migrantes, los sistemas de reconocimiento de las

⁴ Como contabilidad, arquitectura, ingeniería, servicios judiciales y servicios médicos y relacionados con la salud.

competencias pueden promover la inclusión social reconociendo el trabajo y otras experiencias de aprendizaje. Facilitan vías no tradicionales para la formalización del empleo, lo cual es especialmente pertinente para que las mujeres y los hombres, tanto migrantes como nacionales, adquirieron sus competencias mediante el aprendizaje no formal o informal, o se perdieron los certificados. Además, por medio de la determinación de posibles lagunas de competencias, el reconocimiento del aprendizaje previo puede ofrecer una vía para el perfeccionamiento profesional o el aprendizaje.

Los sistemas de reconocimiento del aprendizaje previo exigen la elaboración de estándares y herramientas para evaluar las competencias, organismos para verificar la documentación de la experiencia laboral o las cualificaciones y la integración de los sistemas de reconocimiento del aprendizaje previo en el marco normativo, jurídico y regulatorio de la educación y la capacitación formales. Debe capacitarse a los evaluadores y acreditarse a los organismos de evaluación, idealmente para atraer la participación de los empleadores y sus asociaciones. En vista de que los sistemas de cualificación nacional están insuficientemente desarrollados, la garantía de calidad desempeña una función central al garantizar que los certificados de reconocimiento del aprendizaje previo tengan el mismo valor de mercado.

La prueba cuantitativa de los beneficios del reconocimiento del aprendizaje previo es limitada ya que muchos programas de reconocimiento mantienen su carácter experimental y no se han ampliado para suministrar datos suficientes relativos al impacto (OIT, 2018). Sin embargo, el reconocimiento del aprendizaje previo constituye una herramienta potencialmente importante para los actores del mercado de trabajo, y en particular para los migrantes (véase el recuadro 5).

ALENTAR LAS ALIANZAS DE COMPETENCIAS

La cooperación internacional debe consolidar las iniciativas nacionales para que los países formulen políticas de migración orientadas a las necesidades en materia de competencias, aumenten el acceso de los migrantes a la educación y la capacitación y fortalezcan el reconocimiento bilateral o multilateral de competencias.

A nivel mundial, el intercambio y la permanente actualización de las enseñanzas extraídas, las experiencias positivas y el asesoramiento en materia de políticas por medio del diálogo tripartito puede contribuir a la generación de conocimientos, la reproducción de buenas prácticas, la armonización de las iniciativas internacionales y la asignación de recursos más eficaz, entre otras cosas mediante una Alianza Mundial de Competencias en Materia de Migración.

A nivel regional, las alianzas en materia de competencias pueden contribuir a ampliar el reconocimiento mutuo y aumentar las oportunidades de una migración regular, centrada en las competencias y mutuamente beneficiosa. Así pues, estas alianzas pueden ayudar a los países a satisfacer la escasez crítica de competencias y fomentar una integración regional más amplia y el intercambio intercultural. Los países de destino pueden optar por invertir en un mayor desarrollo de competencias en los países de origen en beneficio de las personas interesadas en la migración y las economías locales por igual.

Por último, a nivel nacional, las alianzas en materia de competencias constituyen una vía importante para las iniciativas de creación de capacidad en los ámbitos de la información sobre el mercado de trabajo, el desarrollo de competencias, la certificación y el reconocimiento. Además, ofrecen la oportunidad de fortalecer la coherencia entre las alianzas nacionales, el empleo, la migración y las estrategias de desarrollo. Estas podrían incluir políticas

sectoriales para el crecimiento y el desarrollo, la clasificación de las funciones de los diferentes actores de coordinación de las políticas y el establecimiento de objetivos en función del acceso a la educación y la capacitación para grupos desfavorecidos.

EL PAPEL DE LA OIT

La OIT colabora con sus mandantes: los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores, para mejorar la empleabilidad de los trabajadores y las personas que buscan empleo, la productividad y la competitividad de las empresas, y las perspectivas de desarrollo las economías y las sociedades. Todas las esferas del trabajo de la OIT sobre las normas del trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social guardan relación con el tema de la migración, permitiendo a la OIT tratar esta cuestión multifacética desde diversas perspectivas técnicas.

Actualmente la OIT se centra en:

- Promover la coherencia entre las políticas de empleo, educación, capacitación y migración
- Prestar asistencia técnica para la reforma y el fortalecimiento de las políticas nacionales en materia de competencias y mejorar los sistemas de formación en beneficio tanto de los migrantes como de los no migrantes
- Fortalecer los sistemas de información acerca de los mercados de trabajo para evaluar las actuales necesidades de competencias
- Crear capacidad anticipándose a las futuras necesidades de competencias
- Facilitar el reconocimiento de las competencias elaborando normas modelo regionales en materia de competencias y ayudando a los países a establecer disposiciones bilaterales y multilaterales para el reconocimiento de competencias
- Fortalecer sistemas para el reconocimiento del aprendizaje previo
- Impulsar la creación de instalaciones destinadas a alianzas mundiales en materia de competencias para la migración que presten servicios a los Estados Miembros para la aplicación de políticas migratorias justas y políticas y programas eficaces sobre el desarrollo de competencias

En principio, todas las normas internacionales del trabajo, a menos que se afirme lo contrario, son aplicables a los trabajadores migrantes. Muchas otras también hacen referencia explícita a los trabajadores migrantes⁵. Además, el Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 (núm. 97) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1949 (núm. 86), así como las disposiciones complementarias del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) proporcionan orientación sobre el contenido y la reforma de las políticas nacionales de migración y el reconocimiento de las cualificaciones. Por último, la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) ofrece orientación sobre los sistemas de educación, capacitación y el aprendizaje permanente.

En su conjunto, estas normas y experiencias conexas sobre el terreno fortalecen la necesidad de redoblar los esfuerzos para abordar las competencias relativas a la migración y el empleo.

⁵ <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/standards/lang-es/index.htm>

RECURSOS FUNDAMENTALES DE LA OIT

- Oficina Internacional del Trabajo. 2018. Recognition of Prior Learning (RPL) Learning Package. (Ginebra), http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_626246/lang--en/index.htm.
- 2018. Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo. (Ginebra), <http://www.oecd.org/publications/how-immigrants-contribute-to-developing-countries-economies-9789264288737-en.htm>.
- 2018. Global Estimates on International Migrant Workers: Results and methodology. (Ginebra), http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_436343/lang--en/index.htm.
- 2017. How to Facilitate the Recognition of Skills of Migrant Workers: Guide for Employment Services Providers. (Ginebra), http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_572672/lang--en/index.htm.
- 2017. General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies. (Geneva), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_614314.pdf.
- 2006. Guidelines for Development of Regional Model Competency Standards (RMCS). (Ginebra), http://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_BK_PB_234_EN/lang--en/index.htm.

REFERENCIAS

- Branka, J. 2016. Strengthening Skills Recognition Systems: Recommendations for Key Stakeholders. (Geneva, ILO), http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_532417/lang--en/index.htm.
- Foged, M.; Peri, G. 2016. Immigrant' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. American Economic Journal: Applied Economics, 8(2): 1-34, <http://www.nber.org/papers/w19315.pdf>. <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/mnsc.1120.1684?journalCode=mnsc>.
- Javorcik, B.S. y otros 2011. "Migrant networks and Foreign Direct Investment". Journal of Development Economics, vol. 94(2): págs. 231 a 241. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387810000222>.
- Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE). 2013. La migración mundial en cifras. (París), <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf>.
- OCDE. 2017. Making Integration Work. Assessment and Recognition of Foreign Qualifications (París), <http://www.oecd.org/publications/making-integration-work-assessment-and-recognition-of-foreign-qualifications-9789264278271-en.htm>.
- OCDE/OIT. 2017. Skill Needs Anticipation: Systems and Approaches - Analysis of a Stakeholder Survey on Skill Needs Assessment and Anticipation. (Ginebra), http://www.ilo.org/skills/areas/skills-training-for-poverty-reduction/WCMS_616207/lang--en/index.htm.
- Sparreboom, T.; Tarvid, A. 2017. Skills Mismatch of Natives and Immigrants in Europe. (OIT, Ginebra), http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_548911/lang--en/index.htm.
- United Nations (UN). 2017. International Migration Outlook. (Nueva York), http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.
- Grupo del Banco Mundial. 2016. Migration and Remittances Factbook 2016. (Washington DC), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf>.
- La Migración Laboral en América Latina y el Caribe - ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf.

Para obtener más información sobre los vínculos entre educación y capacitación y trabajo productivo y decente, visite la **Plataforma Global para el Intercambio de Conocimientos sobre Habilidades para el Empleo**, creada por la OIT y respaldada por colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial.

www.skillsforemployment.org

CONTACTO:

Rama de habilidades y empleabilidad
Departamento de Política de Empleo
Oficina Internacional de Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suisse

www.ilo.org/skills