



# ► Configurar las competencias y el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo

Conferencia Internacional del Trabajo  
109.ª reunión, 2021



Informe VI

▶ **Configurar las competencias  
y el aprendizaje permanente  
para el futuro del trabajo**

Sexto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-132486-7 (impreso)  
ISBN: 978-92-2-132487-4 (Web pdf)  
ISSN: 0251-3226

---

Primera edición 2021

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

## ► Índice

---

	<b>Página</b>
Introducción. Sentar las bases: competencias para un futuro mejor .....	9
La OIT y el compromiso mundial por la calidad de la educación, el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente .....	12
Configurar las competencias y el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo: próximos pasos.....	13
Objetivos del informe .....	14
Capítulo 1. Contexto, tendencias y desafíos mundiales.....	15
1.1. Megatendencias y repercusiones en materia de competencias.....	15
Cambios tecnológicos y digitalización .....	15
Globalización y comercio .....	18
Cambio climático y degradación ambiental.....	19
Cambios demográficos .....	23
Acceso a las competencias de los trabajadores en modalidades de trabajo diversas .....	24
Intensificación de la migración laboral .....	25
El impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo y el desarrollo de competencias .....	26
1.2. Impartición y pertinencia de las competencias: breve panorama.....	28
Acceso a la formación y nivel de instrucción .....	28
Inadecuación de las competencias .....	33
Capítulo 2. Competencias y aprendizaje permanente: implicaciones y beneficios sociales en épocas de cambio .....	39
2.1. Cuestiones terminológicas .....	39
2.2. El futuro del trabajo: novedades en términos de competencias y aprendizaje permanente .....	41
Situar a las personas en el centro de las políticas económicas y sociales y las prácticas empresariales del futuro.....	41
Fortalecer las capacidades de las personas y las instituciones del trabajo y promover el trabajo decente y el crecimiento sostenible .....	42
Inversión en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente a fin de que sean accesibles para todos .....	42
Esfuerzos conjuntos y responsabilidades compartidas.....	44
El aprendizaje permanente como elemento central de una «sociedad aprendiente» .....	44

	<b>Página</b>
2.3. El poder transformativo de las competencias y el aprendizaje permanente .....	44
Crear un círculo virtuoso: competencias para aumentar la productividad e impulsar el empleo, el trabajo decente y el desarrollo sostenible .....	45
Competencias como «aceleradores» del progreso y la innovación tecnológicos ...	45
Competencias para impulsar una transformación estructural y potenciar sectores de mayor valor añadido y un crecimiento más dinámico, en particular para las pymes .....	46
Competencias para la transición a la economía formal y para mejorar la seguridad y salud en el trabajo y las condiciones laborales .....	46
Competencias que van más allá de la educación y formación iniciales .....	46
Competencias para reducir las desigualdades y contribuir a una transición social justa al futuro del trabajo .....	47
2.4. ¿Qué competencias ayudarán a superar los desafíos y preparara las personas para el futuro del trabajo?.....	48
Capítulo 3.    Cómo orientar al futuro los sistemas de competencias y el aprendizaje permanente.....	51
3.1. Evaluación y previsión de las necesidades de competencias y adecuación de la oferta.....	52
Principales desafíos .....	52
Medidas eficaces para la evaluación y previsión de las necesidades de competencias .....	53
Métodos, enfoques y herramientas para la previsión de competencias .....	55
3.2. Reconfigurar la impartición de competencias y el aprendizaje permanente: cómo replantear los sistemas de competencias del siglo XXI .....	59
«Apertura de la educación» y «nueva lectura» del aprendizaje permanente: nuevas oportunidades de aprendizaje permanente más flexibles, amplias e integradas .....	60
La flexibilidad y el tiempo importan: adopción de mecanismos de respuesta ágiles .....	61
De un enfoque basado en los insumos y procesos hacia un enfoque basado en las competencias .....	63
Alianzas en el ámbito del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente: hacia un nuevo ecosistema a escala local .....	63
3.3. El valor del reconocimiento de las competencias.....	65
Aplicación del reconocimiento de conocimientos previos: asegurar el reconocimiento social y de las capacidades y simplificar los procedimientos .....	65
Reconocimiento mutuo de calificaciones entre países .....	67
Certificación digital y microcertificación .....	67

	<b>Página</b>
3.4. Atención renovada a la formación basada en el trabajo .....	68
Aprendizajes .....	68
Prácticas profesionales y pasantías .....	70
Formación en el trabajo .....	71
El impacto de la pandemia de COVID-19 en la formación basada en el trabajo .....	71
3.5. Utilización de las competencias y demanda de competencias de calidad.....	73
Mejor utilización de las competencias.....	73
Mejorar la utilización de las competencias: iniciativas e inversiones empresariales para facilitar el desarrollo de competencias en el lugar de trabajo .....	75
Vinculación de las políticas relativas a las competencias con las estrategias de crecimiento y desarrollo .....	76
3.6. Hacia sistemas de competencias adaptados al entorno digital .....	77
COVID-19: ¿Qué ha cambiado y cuáles son los próximos pasos?.....	78
3.7. Contratación, formación y empleo de docentes y formadores .....	82
Capítulo 4.    Gobernanza y financiación del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente .....	85
4.1. Fortalecimiento del diálogo social y la negociación colectiva en el ámbito del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente.....	85
Consejos de EFTP y otros órganos tripartitos a nivel nacional, sectorial y regional o estatal .....	86
Negociación colectiva .....	87
4.2. Definición y determinación de las respectivas funciones y responsabilidades de las instituciones gubernamentales, los interlocutores sociales, los proveedores de formación y los particulares.....	89
Un enfoque conjunto de todas las instancias gubernamentales .....	89
Responsabilidades compartidas por todas las partes interesadas a todos los niveles.....	91
4.3. Financiación del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente .....	92
Movilización, mancomunación y uso compartido de recursos.....	94
Utilización eficaz y eficiente de los fondos.....	97
Respuestas financieras a la pandemia .....	99
Capítulo 5.    Crear oportunidades para todos: acceso y transición .....	101
5.1. Promover la adquisición de competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral .....	101
Cómo lograr que los sistemas de EFTP y el aprendizaje permanente beneficien a todos.....	103

	<b>Página</b>
5.2. Grupos destinatarios específicos .....	106
5.3. Igualdad de género en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente .....	112
Capítulo 6. Liderazgo de la OIT en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente .....	115
6.1. Síntesis de los resultados obtenidos por la OIT en este ámbito .....	115
6.2. Alianzas y cooperación para el desarrollo en materia de competencias .....	119
Capítulo 7. Estrategia de la OIT sobre competencias y aprendizaje permanente 2030: acceso de todos los trabajadores a las competencias para un futuro más prometedor .....	123

## Anexos

I. Métodos y herramientas seleccionados.....	127
II. Marco normativo de la OIT sobre competencias y aprendizaje permanente .....	129
III. Modelo para crear ecosistemas de competencias y aprendizaje permanente .....	132

## Lista de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de empleos con alto riesgo de automatización o un riesgo significativo de cambio en los países de la OCDE .....	16
Gráfico 2. Cambios en la composición del empleo por nivel general de competencias (alto/medio/bajo), 1991-2010 y 2011-2019.....	17
Gráfico 3. Las empresas exportadoras son más conscientes de las deficiencias de competencias.....	19
Creación y destrucción de empleo según las ocupaciones más afectadas en dos hipótesis globales, 2030	
Gráfico 4a. Hipótesis de sostenibilidad energética (diferencia en el empleo entre la hipótesis de los 2 °C y la hipótesis de los 6 °C (situación sin cambios) establecida por la Agencia Internacional de la Energía para 2030, por ocupación (CIUO-08)) .....	21
Gráfico 4b. Hipótesis de la economía circular (diferencia en el empleo entre la hipótesis de aumento anual sostenido del 5 por ciento en las tasas de reciclaje de plástico, vidrio, celulosa, metales y minerales y servicios afines en todos los países, y la hipótesis de los 6 °C (situación sin cambios), por ocupación (CIUO-08)).....	22
Gráfico 5. Duración media del periodo de escolarización por grupo de ingresos.....	29
Gráfico 6. Proporción de alumnos que no alcanzan niveles de competencia básicos y mínimos en lectura, por región .....	30

	<b>Página</b>
Gráfico 7. Proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación, por sexo y por región (porcentajes, 2019).....	31
Gráfico 8. Proporción del empleo informal en el empleo total según nivel educativo (porcentajes, 2016) .....	32
Gráfico 9. Situación de la formación de adultos en países seleccionados, por nivel de competencias (porcentajes, año anterior al estudio).....	33
Gráfico 10. Tasa de desempleo juvenil, por nivel de estudios, en países seleccionados (último año con datos disponibles).....	34
Gráfico 11. Sobrecalificación y subcalificación en los países de ingresos bajos y medianos .....	35
Gráfico 12. Proporción de inadecuación de las calificaciones en el empleo, en países seleccionados .....	36
Gráfico 13. El círculo virtuoso de productividad y empleo.....	45
Gráfico 14. Obstáculos a la trasposición de la información sobre las necesidades de competencias en políticas y prácticas, por grupo de ingresos (porcentaje de mandantes nacionales que han señalado un obstáculo).....	53
Gráfico 15. Aplicación de la evaluación y previsión de las necesidades de competencias a escala nacional, regional y sectorial (porcentaje de mandantes nacionales que informan de la aplicación al nivel correspondiente, desglosado por grupos de ingresos).....	55
Gráfico 16. Nivel de sobrecalificación declarado por los trabajadores en su puesto de trabajo actual.....	74
Gráfico 17. Cómo se imparte formación en los países, por nivel de ingresos .....	79
Gráfico 18. La inversión eficaz y eficiente en educación y formación puede aumentar considerablemente el PIB per cápita, 2015.....	98
Gráfico 19. Obstáculos físicos y no físicos a la igualdad de acceso.....	102

## **Lista de recuadros**

Recuadro 1. Transformación empresarial, nuevas oportunidades para las organizaciones empresariales.....	34
Recuadro 2. Educación y formación profesional y aprendizaje permanente en los documentos normativos fundamentales de la OIT.....	39
Recuadro 3. La evolución de los términos «EFP», «EFTP», «competencias» y «desarrollo de competencias».....	40
Recuadro 4. La provisión de aprendizaje permanente para todos: evolución del tratamiento de la cuestión del derecho universal al aprendizaje permanente en los debates mundiales.....	43
Recuadro 5. Herramientas de la OIT para el análisis y la previsión de las necesidades de competencias.....	56

	<b>Página</b>
Recuadro 6. Enfoque STED de la OIT .....	56
Recuadro 7. Métodos innovadores de previsión de las necesidades de competencias.....	57
Recuadro 8. Directrices de la OIT para la identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias en respuesta a la crisis de la COVID-19 .....	58
Recuadro 9. Estudio de caso de Finlandia .....	61
Recuadro 10. Aplicación del enfoque basado en las competencias .....	63
Recuadro 11. Participación de los interlocutores sociales en la impartición de competencias.....	64
Recuadro 12. Apropiación y compromisos de las partes interesadas respecto del reconocimiento de conocimientos previos.....	66
Recuadro 13. Reconocimiento de los conocimientos previos de los refugiados sirios en Jordania.....	66
Recuadro 14. Formación basada en el trabajo y aprendizajes: ejemplos de respuestas de Estados Miembros.....	72
Recuadro 15. Invertir en las competencias de los trabajadores locales: el ejemplo del programa SCORE en el sector de los productos madereros de Viet Nam.....	75
Recuadro 16. Herramientas de tecnología educativa .....	78
Recuadro 17. Formación de instrumentos de EFTP para un mundo del trabajo en transformación.....	82
Recuadro 18. Ejemplos de convenios colectivos de algunos países que contienen disposiciones sobre competencias y aprendizaje permanente .....	88
Recuadro 19. Ministerio de Desarrollo de Competencias e Iniciativa Empresarial de la India .....	90
Recuadro 20. Legislación nacional y acuerdos de empresa transnacionales sobre gestión de competencias: una interacción productiva.....	91
Recuadro 21. Mecanismos innovadores de financiación del aprendizaje permanente .....	95
Recuadro 22. Incentivos fiscales .....	97
Recuadro 23. Ejemplos de apoyo a la EFP y al desarrollo de competencias .....	100
Recuadro 24. Itinerarios de mejora de las capacidades: iniciativa de la Unión Europea ....	108
Recuadro 25. Superar los estereotipos de género tradicionales .....	114
Recuadro 26. Consolidación del liderazgo mundial de la OIT en el ámbito de las competencias y el aprendizaje permanente.....	122

## ► Introducción

---

### Sentar las bases: competencias para un futuro mejor

1. El cambio tecnológico y la globalización, junto con el cambio demográfico y el cambio climático, están transformando el mundo del trabajo y creando nuevas oportunidades, pero también dificultan el acceso de las personas al trabajo decente y la adaptación sostenible de las empresas. La pandemia de COVID-19, que se declaró a principios de 2020, provocará probablemente la peor perturbación del mundo del trabajo de los tiempos modernos, acelerará las transformaciones estructurales que han venido desarrollándose desde hace varios años y agudizará las desigualdades existentes.
2. En la mayoría de los países, sea cual sea su nivel de desarrollo, las transformaciones sociales y económicas en curso siguen evocando la siguiente pregunta sobre el futuro del trabajo:  
*¿Cuáles serán los puestos de trabajo del futuro y qué competencias requerirán?*
3. La inadecuación de las competencias es hoy un problema creciente en los mercados laborales y conlleva graves consecuencias para los trabajadores, las empresas y el mundo del trabajo. El impulso para dar un nuevo ímpetu a la inversión en las capacidades de las personas pone de manifiesto un mayor sentido de urgencia y de responsabilidad compartida, en especial en el proceso de recuperación de la pandemia, que justifica que se dé mayor prioridad al desarrollo de competencias y al empoderamiento de las personas desde una perspectiva del aprendizaje permanente. La adquisición de competencias, el reciclaje profesional y el perfeccionamiento de las competencias en todas las etapas de la vida son una condición previa y un factor de aceleración para que las personas tengan acceso a oportunidades de trabajo decente y para posibilitar una transición fluida al mercado de trabajo y dentro del propio mercado de trabajo.
4. En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (Declaración del Centenario) se exhorta a los Estados Miembros a invertir en las capacidades de las personas y en las instituciones del trabajo a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos. Esta exhortación ha cobrado aún más importancia a raíz de la crisis provocada por la COVID-19, por lo que se ha dado prioridad al desarrollo de competencias y al aprendizaje permanente en el Plan Estratégico de la OIT para 2022-2025 <sup>1</sup>, el Programa y Presupuesto para el bienio 2020-2021 <sup>2</sup> y las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023 <sup>3</sup>. Las competencias y el aprendizaje permanente forman el núcleo del enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas promovido en la Declaración y son fundamentales para posibilitar que todas las personas se beneficien del pleno potencial del progreso tecnológico y de otros factores de cambio, de modo que nadie se quede atrás <sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> GB.340/PFA/1 (Rev. 1), párr. 32.

<sup>2</sup> OIT, *Programa y Presupuesto para el bienio 2020-2021*.

<sup>3</sup> OIT, *Examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023*.

<sup>4</sup> La discusión general sobre las desigualdades y el mundo del trabajo y la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social), que se celebrarán en la 109.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, también contribuirán a la discusión sobre las medidas que deben tomarse para no dejar a nadie atrás mediante la reducción de las desigualdades y la mejora de la protección social; se han armonizado los mensajes de los

5. El desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente son los catalizadores del trabajo decente, la productividad y la sostenibilidad, y pueden aumentar el valor y el rendimiento del trabajo, empoderar las vidas de los trabajadores y enriquecer las sociedades. Todas las partes se benefician de ello: las *personas*, porque las competencias y el aprendizaje permanente son la llave para hacer realidad sus intereses y aspiraciones, acceder al mercado de trabajo, salir de la pobreza y de la exclusión social y adaptarse a un mundo del trabajo cambiante; las *empresas*, porque las competencias y el aprendizaje permanente les ofrecen una ventaja competitiva estratégica para ser productivas e innovadoras; las *sociedades*, porque las competencias y el aprendizaje permanente crean oportunidades de transformación económica, creación de empleo, inclusión, democracia, ciudadanía activa y crecimiento sostenible.
6. Los Gobiernos y los interlocutores sociales deben desarrollar y aplicar conjuntamente una nueva generación de competencias y un ecosistema de aprendizaje permanente para lograr una transición justa e inclusiva a un futuro del trabajo que potencie el desarrollo sostenible en sus facetas económica, social y ambiental. Dicho ecosistema debería formar parte de un enfoque integrado de creación de trabajo decente para todos, fortaleciendo el lado de la oferta de los mercados de trabajo funcionales para complementar el lado de la demanda, y adecuando las intervenciones. El sistema debería ser accesible para todas las personas, y más específicamente para las mujeres, las personas con empleo precario y todos los grupos desfavorecidos y vulnerables.
7. Si bien los sistemas de educación y formación pueden desempeñar una función crucial para superar esos desafíos, se enfrentan a factores limitantes, como enfoques basados en la oferta, escasa capacidad, calidad deficiente, incapacidad de abordar integralmente las cuestiones de género, equidad e igualdad, y carencia general de recursos financieros, humanos y materiales. En muchos países deben elaborarse y fortalecerse con urgencia políticas, sistemas y recursos para el desarrollo de competencias a fin de poder hacer frente a los desafíos actuales y futuros. El diálogo social es la clave para configurar los sistemas de educación y formación y para mejorar la articulación entre la educación y la formación y el mundo del trabajo, de modo que los beneficios del cambio estructural se distribuyan de forma equitativa. El Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), establece que «[t]odo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad» (artículo 4). Aunque los desafíos variarán en función de las regiones y de los contextos nacionales, los sistemas de educación y formación existentes en todo el mundo se enfrentan al imperativo común de replantear, adoptar e implementar el aprendizaje permanente como principio organizativo de la educación y el desarrollo de competencias, en cuyo marco el diálogo social desempeña una función fundamental en todas las etapas del desarrollo y aplicación de esas políticas y programas. El imperativo renovado de fomentar el aprendizaje permanente tiene por objeto preparar a las personas, las empresas y las sociedades para el futuro satisfaciendo las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

---

tres informes en los que se basan dichas discusiones (véase OIT, «Orden del día de la 109.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo»).

8. Los sistemas de educación y de desarrollo de competencias se enfrentan a nuevas dificultades derivadas del brote de COVID-19. Este, al suponer un riesgo mayor para la salud de millones de personas, ha provocado cambios en la forma en que las personas trabajan, se comunican, enseñan y aprenden. Las empresas de diversos sectores de la economía, en particular las más pequeñas, han sufrido pérdidas catastróficas que ponen en riesgo sus operaciones y su solvencia. Las medidas de confinamiento total o parcial afectaron a casi 2 700 millones de trabajadores (alrededor del 81 por ciento de la fuerza de trabajo mundial) durante el primer trimestre de 2020 <sup>5</sup> y, a comienzos de 2021 <sup>6</sup>, continúan afectando al 77 por ciento de los trabajadores, que corren el riesgo de perder sus ingresos o de ser despedidos. Las empresas han tenido que adaptarse al trabajo a distancia o encontrar soluciones para compensar los cierres, y los trabajadores de determinados sectores que perdieron sus puestos de trabajo han tenido que buscar otro empleo. Las mujeres, que cargan con la mayor parte del trabajo del cuidado no remunerado, han perdido sus trabajos en una proporción mayor que los hombres, lo que supone un retroceso en los avances que se habían logrado recientemente en cuanto a igualdad de género <sup>7</sup>. El reciclaje profesional y el perfeccionamiento de competencias se han convertido en una prioridad absoluta para muchos trabajadores que desean conservar su puesto de trabajo o conseguir uno. Asimismo, en el sector de la educación y formación, los docentes y formadores se han enfrentado a dificultades excepcionales derivadas de los cierres de las escuelas y de las instituciones de educación y formación técnica y profesional (EFTP). Han tenido que adquirir nuevas competencias para enseñar y evaluar en línea, y adoptar sus métodos y recursos, a menudo sin contar con apoyo institucional o sin el tiempo requerido para efectuar esos ajustes debido a la necesidad de actuar con rapidez. En muchos países tampoco ha sido fácil acceder a equipos, herramientas y oportunidades de formación para enseñar en línea, especialmente en las comunidades desfavorecidas. El trabajo a distancia durante periodos prolongados ha entrañado también nuevos riesgos para la seguridad de los docentes y de muchos otros trabajadores que no disponen del espacio ni de las instalaciones adecuados para trabajar a distancia. Además, los trabajadores de primera línea, entre ellos el personal docente y educativo, se enfrentan a mayores riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, pues están obligados a trabajar de forma presencial a pesar del alto riesgo de contagio <sup>8</sup>.
9. Este periodo sin precedentes ha reforzado el carácter de urgencia de los llamamientos a intensificar la inversión en las capacidades de las personas. Las medidas humanitarias, económicas y sociales deben centrarse en la creación de oportunidades de empleo y de adquisición de competencias para todos, especialmente para las mujeres y las personas desfavorecidas.

---

<sup>5</sup> OIT, «Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición», 2020.

<sup>6</sup> OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición», 2021.

<sup>7</sup> ONU-Mujeres, «Whose Time to Care: Unpaid Care and Domestic Work during COVID-19», 2020; OIT y ONU-Mujeres, «Caída de COVID-19: Las madres trabajadoras están siendo expulsadas de la fuerza laboral», *ILOSTAT Blog* (blog), 27 de noviembre de 2020. (Solo tienen 2020)

<sup>8</sup> OIT, *La COVID-19 y el sector de la educación*, Nota informativa sectorial, abril de 2020.

## La OIT y el compromiso mundial por la calidad de la educación, el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente

- 10.** Desde hace tiempo, el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente son una parte fundamental de la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El mandato de la OIT relativo a las competencias, la formación y el aprendizaje permanente se basa en su Constitución y se ha detallado en las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos que promueven oportunidades para que las mujeres y los hombres tengan trabajo decente en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. En la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), basada en el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140), y el Convenio núm. 142, se reconoce que «la educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada». Se insta además a «los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores a que renueven su compromiso con el aprendizaje permanente» y se pone de manifiesto que «la educación, la formación y el aprendizaje permanente son fundamentales y que deberían formar parte sustancial y guardar coherencia con las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercado de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social». En 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo examinó el tema de las «Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo» y formuló una serie de conclusiones que han orientado la labor de la OIT en ese ámbito desde entonces. En 2013, en la segunda discusión recurrente sobre el empleo, se abordaron importantes aspectos sobre la capacidad de respuesta de las competencias a las necesidades del mercado de trabajo para disponer de más y mejores puestos de trabajo, como elemento central de un enfoque completo de las políticas de empleo.
- 11.** Con arreglo a esos instrumentos y conclusiones y a la evolución de la base de conocimientos, la OIT proporciona a sus mandantes apoyo técnico y asesoramiento sobre la reforma de los sistemas y políticas de competencias, la previsión de competencias, las competencias para la inclusión social, el reconocimiento de conocimientos previos y la formación basada en el trabajo, entre otros ámbitos. Por consiguiente, la OIT desempeña un papel destacado en la labor mundial en materia de competencias y aprendizaje permanente en favor de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- 12.** El desarrollo de competencias, la educación de calidad y el aprendizaje permanente para el empleo y el trabajo decente son inherentes al compromiso político contraído en virtud de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y a la correspondiente contribución de la OIT. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 se centra en garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, desde la primera infancia a la universidad y desde la educación general a la educación y formación profesional (EFP). También hace hincapié en la necesidad de aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. El ODS 8 insta a promover el crecimiento económico

sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para los jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni siguen una formación. Para ello será necesario adoptar estrategias integradas que permitan hacer realidad la visión transformadora de la Agenda 2030 en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental.

## Configurar las competencias y el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo: próximos pasos

13. Los desafíos mundiales y la exigencia de los mandantes de la OIT de un cambio de paradigma han dado lugar a un nuevo contexto de políticas sobre competencias y aprendizaje permanente del que se hacen eco la Declaración del Centenario y el Plan Estratégico de la OIT para 2022-2025, lo que demuestra el lugar preponderante que ocupan el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente.
14. Debido a la actual crisis provocada por la COVID-19, ha sido necesario examinar las repercusiones que la pandemia ha tenido en la aplicación de la Declaración del Centenario y de sus recomendaciones, tanto para formular medidas destinadas a dar una respuesta inmediata a la crisis como para salir de ella. En la Cumbre virtual mundial sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo, los mandantes de la OIT reconocieron que el enfoque centrado en las personas de la Declaración del Centenario es la base de una cooperación internacional eficaz para atender la crisis<sup>9</sup>. La inversión en las competencias y la reconfiguración de los sistemas de educación y formación —lo cual supone invertir en la capacidad de los docentes y formadores aprovechando las tecnologías digitales y los métodos innovadores y apoyando sus derechos y la mejora de las condiciones de trabajo— se consideran elementos fundamentales de las medidas de recuperación en todo el mundo<sup>10</sup>.
15. En su 340.ª reunión, el Consejo de Administración de la OIT proporcionó orientaciones para la revisión de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023 y el Plan Estratégico de la OIT para 2022-2025<sup>11</sup>. Los mandantes eran favorables a que se pusiera el acento en la integración de medidas de recuperación en la aplicación de las disposiciones de la Declaración del Centenario. Además, el Consejo de Administración instó a la OIT a asumir el liderazgo en el ámbito del desarrollo de competencias y del aprendizaje permanente, prestando particular atención al diálogo social y el tripartismo, a la recuperación centrada en las personas, a la promoción de oportunidades de trabajo decente y al aumento de la productividad como medio para propiciar una recuperación inclusiva y la resiliencia.
16. A fin de dar aplicación a la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 340.ª reunión (octubre-noviembre de 2020), se espera que la discusión general sobre competencias y aprendizaje permanente, que tendrá lugar en la 109.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (aplazada hasta 2021)<sup>12</sup>, ofrezca orientaciones claras e innovadoras para formular la estrategia de la OIT en este ámbito. La discusión, que servirá para reafirmar y aumentar la contribución de la OIT a la aplicación de la Agenda 2030, será

<sup>9</sup> Véase OIT, «Cumbre mundial de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo - Construir un futuro del trabajo mejor», 1.º a 9 de julio de 2020.

<sup>10</sup> UNESCO, «Apoyar a los docentes en los esfuerzos para facilitar la vuelta a la escuela: Orientaciones para los responsables de la formulación de políticas», 2020.

<sup>11</sup> GB.340/HL/PV.

<sup>12</sup> GB.337/INS/PV.

de gran importancia para el posicionamiento estratégico de la Organización como líder mundial en materia de competencias y aprendizaje permanente. La discusión complementará y fortalecerá la discusión normativa sobre los aprendizajes (2022 y 2023) y la tercera discusión recurrente sobre el empleo (2022). El objetivo de esta discusión general es definir una visión estratégica sobre competencias y aprendizaje permanente para impulsar una recuperación de la crisis centrada en las personas y sentar las bases para que las actividades y servicios que preste la OIT tengan efectos duraderos.

## Objetivos del informe

17. Este informe tiene por objeto contribuir a que se mantenga una discusión fundamentada y equilibrada de las cuestiones relativas a las competencias y el aprendizaje permanente en un mundo del trabajo sometido a profundos cambios debido a los actuales desafíos mundiales, como la crisis sin precedentes causada por la COVID-19. En él se examina la función de la OIT y de sus mandantes y las repercusiones de las megatendencias mundiales en los sistemas de desarrollo de competencias. El informe aprovecha y desarrolla el énfasis que la Declaración del Centenario pone en las competencias y el aprendizaje permanente y la función que la OIT cumple en el proceso de recuperación de la pandemia. Por consiguiente, aspira a alimentar la discusión sobre la respuesta que los sistemas de desarrollo de competencias pueden dar a la crisis y a los desafíos actuales y futuros para transformar sus resultados en trabajo decente, productividad y crecimiento sostenible para todos.

## ► Capítulo 1

### Contexto, tendencias y desafíos mundiales

- 18.** El mundo se enfrenta a desafíos sin precedentes que tendrán un profundo impacto en los trabajadores, las empresas, las economías y las sociedades. El desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente tienen un papel importante que desempeñar a fin de que las empresas, los trabajadores y las sociedades puedan adaptarse a las megatendencias, influir en ellas y aprovechar las oportunidades que ofrezcan, lo cual exige a su vez un ajuste de las políticas y los sistemas. La pandemia de COVID-19 no solo ha perturbado gravemente los mercados de trabajo, sino que también ha acelerado algunas de las megatendencias de más largo plazo, dando lugar a una serie de presiones estructurales y relacionadas con la crisis y generando un importante déficit de oportunidades de empleo, trabajo decente y adquisición de competencias.

#### 1.1. Megatendencias y repercusiones en materia de competencias

##### Cambios tecnológicos y digitalización

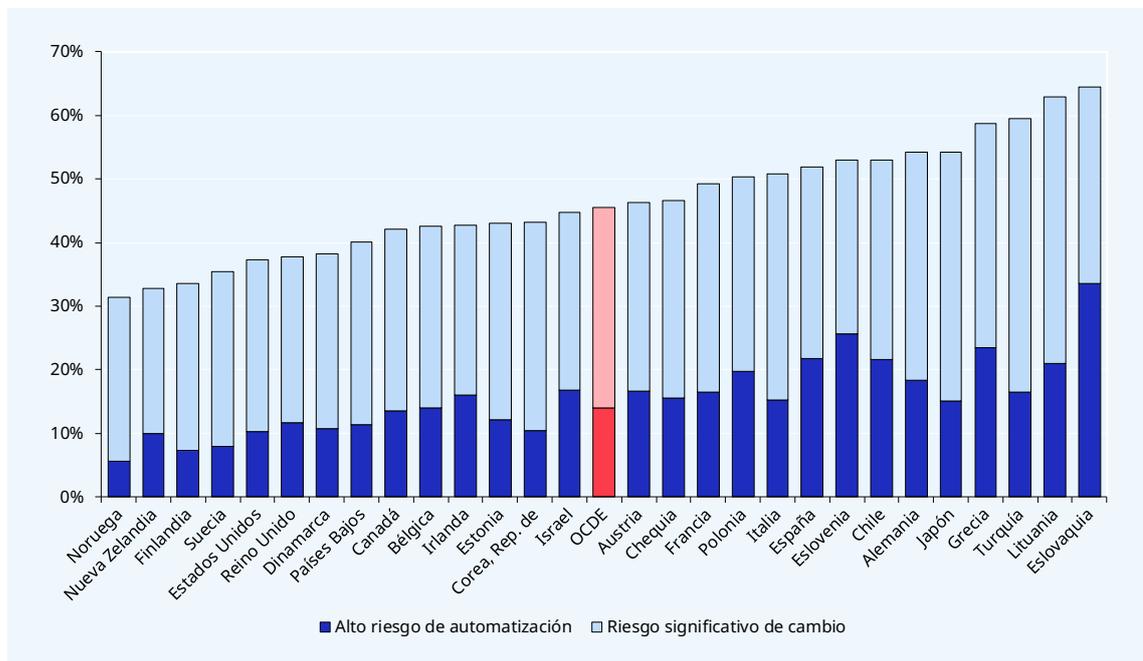
- 19.** La digitalización y las innovaciones tecnológicas, como la inteligencia artificial, la automatización y la robótica, así como la forma en que las gestionamos y decidimos utilizarlas, tendrán importantes repercusiones en los mercados de trabajo e influirán en la forma en que las personas trabajan, el tipo de trabajo que realizan y las competencias que necesitan para desempeñar eficazmente nuevas tareas.
- 20.** A largo plazo es previsible que los cambios tecnológicos generen un gran número de puestos de trabajo de forma directa, indirecta e inducida <sup>13</sup>. Asimismo, es probable que un tercio de los empleos cambien radicalmente debido a la automatización de algunas tareas o a la introducción de nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial y el aprendizaje automático (gráfico 1). Los investigadores estiman que, en promedio, las competencias requeridas para realizar un trabajo cambiarán un 42 por ciento en el periodo 2018-2022. Esta tendencia transformará profundamente los perfiles profesionales y es muy probable que se acentúe con la crisis. Estos cambios dinámicos pueden afectar a millones de trabajadores, obligándoles a actualizar y mejorar sus competencias y a cambiar de empleo, o incluso de ocupación <sup>14</sup>, y abren el interrogante de qué transformaciones serán necesarias, en todos los niveles de la educación y en todas las formas de aprendizaje, para gestionar esta transición <sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *La influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo* (OIT, 2018); Irmgard Nübler, *New Technologies: A Jobless Future or Golden Age of Job Creation?*, Research Department, Working Paper No. 13 (OIT, 2016); OIT, *New Automation Technologies and Job Creation and Destruction Dynamics*, 2017.

<sup>14</sup> McKinsey Global Institute (MGI), *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*, 2017.

<sup>15</sup> Foro Económico Mundial, *Towards a Reskilling Revolution. A Future of Jobs for All*, 2018; MGI, *Jobs Lost, Jobs Gained*; David H. Autor y Michael J. Handel, «Putting Tasks to the Test: Human Capital, Job Tasks and Wages», *Journal of Labor Economics* 31, No. 2 (2013), 59-96; Melanie Arntz et al., *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis* (OCDE, 2019); Richard B. Freeman, «Who Owns the Robots Rules the World», *IZA World of Labor* 5 (2015): 1-10.

► **Gráfico 1. Porcentaje de empleos con alto riesgo de automatización o un riesgo significativo de cambio en los países de la OCDE**



Fuente: OCDE, *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019: El Futuro del Trabajo* (2019).

21. La automatización y la digitalización están reduciendo la demanda de tareas rutinarias y manuales y aumentando la demanda de tareas no rutinarias, competencias cognitivas, como la resolución de problemas, y habilidades interpersonales y otras competencias básicas<sup>16</sup>. Paralelamente, las ocupaciones en las que ya existe un fuerte componente digital corren menos riesgo de ser automatizadas<sup>17</sup>. La digitalización está presente en todos los sectores de la economía, aunque de forma desigual, ya que existen diferencias entre los distintos sectores y dentro de ellos, y también entre los países. Ello depende en gran parte de la infraestructura y el nivel de conectividad digital: por ejemplo, el 80 por ciento de la población europea tiene acceso a Internet, frente al 45 por ciento en los países en desarrollo y al 20 por ciento en los países menos avanzados, donde la probabilidad de que los hombres tengan acceso a Internet es 52 por ciento más elevada que la de las mujeres<sup>18</sup>.
22. Los datos relativos a todos los grupos de ingresos muestran una evolución sostenida del empleo hacia niveles relativamente más altos de competencias, y se prevé que esa tendencia se mantenga (gráfico 2). En los países de ingresos medianos altos, el empleo ha registrado aumentos en las ocupaciones que requieren calificaciones altas y medias, pero ha disminuido en ocupaciones poco calificadas. En los países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos se aprecia un claro giro hacia las ocupaciones que requieren calificaciones altas y medias. En los países de ingresos altos, la proporción de empleo en las ocupaciones medianamente y poco calificadas ha disminuido. En las economías avanzadas, la reducción de los puestos de trabajo que exigen calificaciones medias obedece a dos

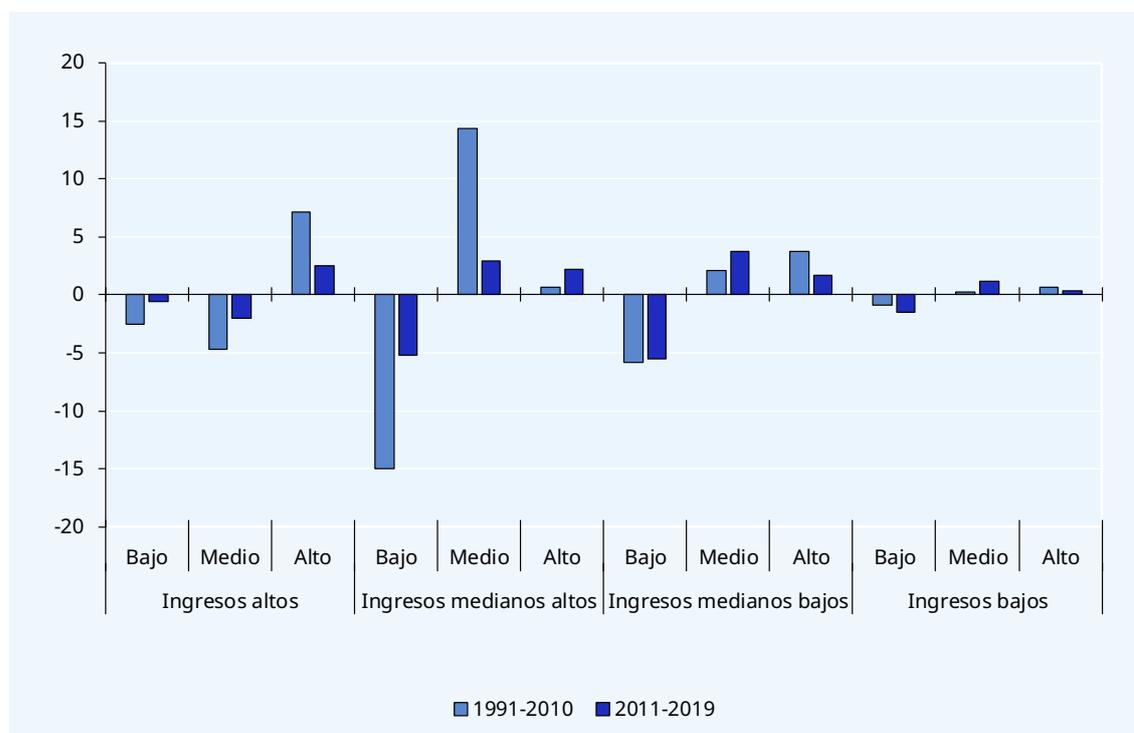
<sup>16</sup> OIT y OCDE, *Global Skills Trends, Training Needs and Lifelong Learning Strategies for the Future of Work*, 2018; Jae-Hee Chang y Phu Huynh, *ASEAN in Transformation: The Future of Jobs at Risk of Automation* (OIT, 2016).

<sup>17</sup> OCDE, «Automation and Independent Work in a Digital Economy», 2016.

<sup>18</sup> Naciones Unidas, *Report of the Secretary-General on SDG Progress 2019: Special Edition*, 2019; y World Wide Web Foundation, «The gender gap in internet access: using a women-centred method», 2020.

factores, a saber, el carácter rutinario de las tareas que engloban (por lo que tienden a la automatización) y la deslocalización, los cuales han contribuido a la denominada polarización del empleo en la mayoría de los países industrializados.

► **Gráfico 2. Cambios en la composición del empleo por nivel general de competencias (alto/medio/bajo), 1991-2010 y 2011-2019**



Fuente: Cálculos basados en ILOSTAT, estimaciones modeladas de la OIT, noviembre de 2020.

23. Estas tendencias ilustran un cambio tecnológico que favorece a la fuerza de trabajo calificada. En muchos países ya se han perdido empleos en el sector manufacturero y en parte del sector terciario; además, solo un pequeño número de trabajadores ha recibido preparación para asumir puestos más calificados. La mayoría se han visto obligados a aceptar empleos menos calificados y peor remunerados, lo que contribuye a la polarización del mercado de trabajo y al incremento de la desigualdad <sup>19</sup>. Aunque se prevé que los posibles efectos netos del cambio tecnológico y la digitalización en el empleo serán positivos, la pérdida de puestos de trabajo a corto plazo puede dar lugar a transiciones costosas y dolorosas que hacen necesarios el reciclaje y el perfeccionamiento profesional de los trabajadores a gran escala. La existencia de oportunidades de desarrollo de competencias será fundamental para amortiguar los efectos indeseados de estos cambios tecnológicos perturbadores y maximizar sus beneficios potenciales.
24. La COVID-19 ha acelerado la transformación digital de las economías y sociedades. El impacto de la pandemia en el mundo del trabajo ha puesto de relieve la importancia de las competencias digitales para casi todas las personas, y por descontado para los trabajadores, las personas en formación, los profesores y los formadores. Estos procesos exigirán ampliar y aumentar la reserva de competencias digitales en la sociedad, mejorar el acceso a la infraestructura y la conectividad digitales, desarrollar soluciones, plataformas

<sup>19</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *La influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo*.

y recursos digitales, y fomentar la adaptación social a estos avances tecnológicos dinámicos.

25. En el ámbito de la educación y la formación, estos cambios han acelerado la aceptación del aprendizaje a distancia y en línea y están transformando las prácticas de evaluación y certificación. Esta situación, independientemente de sus evidentes posibles beneficios, puede crear una brecha digital aún mayor en lo que respecta al acceso a la educación y la formación y a su calidad, además de plantear dificultades adicionales en materia de condiciones de trabajo y sistemas de protección social.

## Globalización y comercio

26. La globalización ha abierto los mercados y ampliado sus límites geográficos. El comercio internacional se ha desarrollado rápidamente desde 1990, impulsado por el auge de las cadenas de valor mundiales, a medida que los avances tecnológicos (en el transporte, la información y la comunicación) han ido reduciendo las barreras comerciales y han permitido a los fabricantes extender los procesos de producción más allá de las fronteras nacionales. Las nuevas inversiones nacionales y extranjeras con alto coeficiente de conocimientos no solo han trasladado los puestos de producción a los países en desarrollo, sino que han transformado también las prácticas en el lugar de trabajo a nivel mundial, lo que ha favorecido la aparición de nuevos sectores y ocupaciones y la demanda de nuevas competencias <sup>20</sup>.
27. La participación en las cadenas de valor mundiales ha aumentado la demanda de competencias (desde competencias fundamentales e interpersonales básicas hasta competencias digitales) adecuadas a las funciones cognitivas y técnicas complejas y de alto nivel que son indispensables para que los países puedan especializarse en las industrias manufactureras tecnológicamente más avanzadas y en los servicios comerciales complejos <sup>21</sup>. En general, las empresas orientadas a la exportación —en particular, en Europa y Asia Central y África Subsahariana— son más conscientes de las limitaciones comerciales derivadas del déficit de competencias y, por esta razón, suelen invertir más en su fuerza laboral <sup>22</sup>. Asimismo, las empresas que deslocalizan la producción suelen mantener en su sede una proporción relativamente más alta de puestos de trabajo que implican la realización de tareas interactivas y no rutinarias (gráfico 3) <sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> OIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

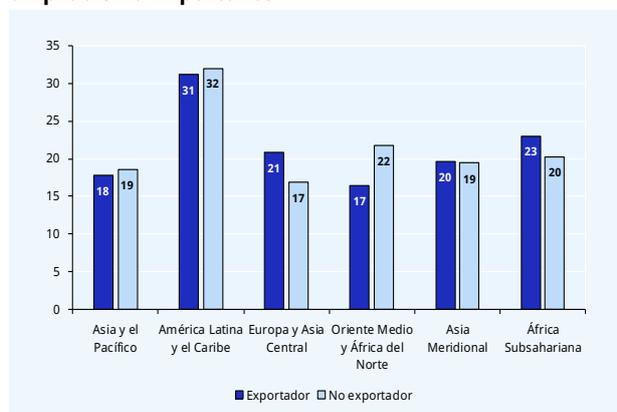
<sup>21</sup> OCDE, *OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains*, 2017; OIT y OMC, *Invertir en competencias para el comercio inclusivo: Estudio conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización Mundial del Comercio*, 2017.

<sup>22</sup> La inversión de las empresas en la formación de la fuerza laboral está supeditada al tipo de contrato de trabajo. Los trabajadores temporales y los trabajadores de plataformas digitales tienen generalmente menos acceso a la formación.

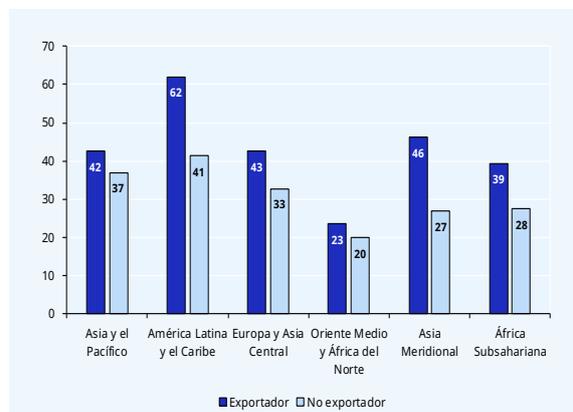
<sup>23</sup> Sascha Becker *et al.*, «Offshoring and the Onshore Composition of Tasks and Skills», *Journal of International Economics* 90, No. 1 (2013): 91-106.

### ► Gráfico 3. Las empresas exportadoras son más conscientes de las deficiencias de competencias

**Porcentaje de empresas para las que la formación inadecuada de la fuerza de trabajo constituye un problema importante**



**Porcentaje de empresas que imparten capacitación formal**



Fuente: Banco Mundial, *Encuestas de Empresas*, 2009-2019, últimos años disponibles.

- 28.** Por otro lado, los efectos de la difusión tecnológica pueden dar lugar a la repatriación de actividades, es decir, al regreso a las economías desarrolladas de los puestos de trabajo —especialmente de aquellos relacionados con la producción que requieren calificaciones medias— que se habían deslocalizado anteriormente a las economías en desarrollo <sup>24</sup>. De haber trabajadores disponibles con tal nivel de calificación, esta tendencia podría influir en la composición de las competencias de algunas economías e interrumpir, al menos en parte, la trayectoria hacia la polarización del empleo.
- 29.** La COVID-19 se suma a los cambios considerables que se están produciendo en los procesos mencionados anteriormente, ya que transforma la estructura de las economías, altera los viajes y la logística, redefine los patrones de comercio e interrumpe las cadenas mundiales de suministro. Estos cambios no solo tienen un impacto inmediato en el empleo, sino que también tienen un efecto más profundo tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados por las posibles reestructuraciones que podrían entrañar, como la repatriación o el traslado de la producción a un país cercano (de países en desarrollo a países desarrollados), una mayor dependencia de las cadenas regionales de suministro, así como el abastecimiento de insumos intermedios de múltiples fuentes <sup>25</sup>. La reestructuración de las cadenas mundiales de suministro tienen repercusiones profundas en las necesidades de competencias de la fuerza de trabajo, ya que es el motor principal de la diversificación económica resiliente y la transición a actividades de mayor valor añadido.

## Cambio climático y degradación ambiental

- 30.** El cambio climático y la degradación ambiental afectan a nuestras vidas, ingresos y economías, y son dos de los principales impulsores de la demanda creciente de competencias para los empleos verdes. En el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015), los países se han comprometido a aplicar contribuciones determinadas a nivel nacional que comprenden medidas ambiciosas de mitigación y adaptación al clima en numerosos sectores,

<sup>24</sup> Nübler, *New Technologies*.

<sup>25</sup> OIT, *COVID-19: Impact on Trade and Employment in Developing Countries*, Policy Brief, agosto de 2020.

las cuales repercutirán significativamente en la demanda de competencias afines. Asimismo, los mercados verdes y las tecnologías limpias han incidido en los procesos de creación, destrucción y evolución del empleo. A fin de responder mejor a esta transformación fundamental, es necesario adaptar las políticas de educación y capacitación, en particular añadiendo nuevas competencias para la sostenibilidad ambiental a las competencias fundamentales para la empleabilidad, incluso en los programas de educación general, así como competencias para los empleos verdes en la EFTP.

- 31.** En un estudio reciente, la OIT ha estimado que, en el marco de las dos hipótesis de política contempladas —la hipótesis de la sostenibilidad energética y la hipótesis de la economía circular <sup>26</sup>—, es posible que se creen más de 100 millones de empleos, pero también podrían destruirse cerca de 80 millones. Tal panorama implica que habrá una transición considerable de la fuerza de trabajo, que afectará en mayor medida a las ocupaciones en las que predominan los hombres. En general, la creación de empleo vinculada a la ecologización de las economías se concentrará en los puestos de trabajo medianamente calificados, y podría compensar otras alteraciones del mercado laboral resultantes de la globalización y los cambios tecnológicos (gráfico 4) <sup>27</sup>. En lo que atañe a las repercusiones en las competencias profesionales, puede suponerse que se producirá una reasignación a gran escala en ocupaciones definidas en términos generales. Los conjuntos de competencias que los trabajadores podrán reutilizar en las industrias en expansión no solo comprenden competencias laborales fundamentales (colaboración, comunicación y resolución de problemas, entre otras), sino también otras competencias transferibles de carácter semitécnico y técnico (marketing y ventas, programación, presupuestación e ingeniería, entre otras). Se prevé que se crearán numerosos empleos en el sector de la construcción, y que los trabajadores de la industria manufacturera, el transporte y las ventas deberán readaptar sus competencias. Para que las mujeres también puedan beneficiarse de los nuevos empleos creados será fundamental abordar la segregación de género.

---

<sup>26</sup> La economía circular es un modelo de sostenibilidad con respecto al uso y el consumo de recursos en el que se promueve el abandono de un modelo basado en extraer, fabricar, utilizar y tirar, y se procura el reciclaje, la reparación, la reutilización, la renovación, el alquiler y una mayor durabilidad de los bienes; véase OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 2018.

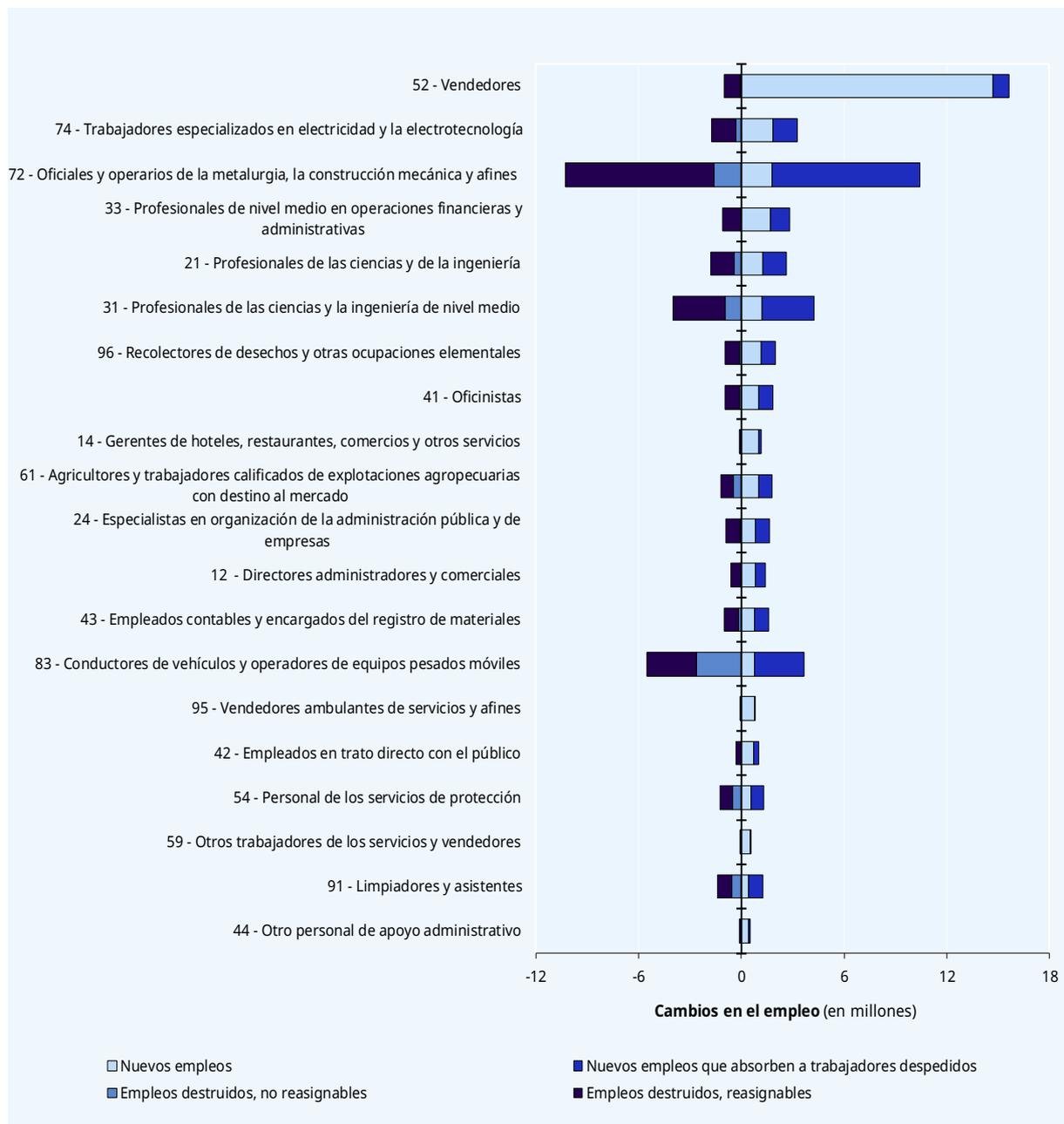
<sup>27</sup> OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019; OIT, *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*, 2019.

► **Creación y destrucción de empleo según las ocupaciones más afectadas en dos hipótesis globales, 2030**

► **Gráfico 4a. Hipótesis de sostenibilidad energética** (diferencia en el empleo entre la hipótesis de los 2 °C y la hipótesis de los 6 °C (situación sin cambios) establecida por la Agencia Internacional de la Energía para 2030, por ocupación (CIUO-08))



► **Gráfico 4b. Hipótesis de la economía circular** (diferencia en el empleo entre la hipótesis de aumento anual sostenido del 5 por ciento en las tasas de reciclaje de plástico, vidrio, celulosa, metales y minerales y servicios afines en todos los países, y la hipótesis de los 6 °C (situación sin cambios), por ocupación (CIUO-08))



Fuente: OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 12 de diciembre de 2019.

- 32.** La pandemia ha incidido en los procesos de reestructuración en curso y ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar prácticas más sostenibles para mitigar crisis similares en el futuro. Las empresas de algunos países vienen reciclando las competencias de los trabajadores en nuevas tecnologías como parte del proceso de transición energética más amplio y esta labor se ha acelerado a raíz de la crisis reciente. Los sistemas de EFTP deben contribuir a los esfuerzos destinados a apoyar esta transición verde y digital, por ejemplo, mediante su participación en los planes de recuperación y estímulo con medidas de reciclaje profesional y perfeccionamiento de las competencias.

## Cambios demográficos

- 33.** Los cambios demográficos repercuten profundamente en la estructura de la fuerza laboral y constituyen un desafío importante para las políticas en materia de competencias. Se prevé que en 2030 la población mundial habrá aumentado un 10 por ciento <sup>28</sup>, y que el 60 por ciento de tal incremento se situará en los países en desarrollo, en particular de África Subsahariana y Asia Meridional, regiones que van a la zaga en cuanto a nivel de instrucción <sup>29</sup>. Estos cambios suponen un importante desafío para la creación de empleo y el acceso a una educación y formación adecuadas para la población juvenil en estas regiones, pues la combinación de una fuerza de trabajo creciente y el acceso desigual a la educación están creando un excedente de trabajadores poco calificados y un déficit de trabajadores con calificaciones medias. Ahora bien, el crecimiento de la población representa tanto un desafío como una oportunidad, dado el gran potencial que ofrecen los trabajadores jóvenes e innovadores <sup>30</sup>. La capacidad de los países en desarrollo para traducir el dividendo demográfico en crecimiento y desarrollo dependerá en cierta medida de la inversión en educación y formación de calidad, junto con la creación de trabajo decente.
- 34.** Las economías desarrolladas se enfrentan a la tendencia opuesta: el envejecimiento de la población. Se calcula que la población mayor de 60 años pasará del 10 por ciento en 2000 a un 21,8 por ciento en 2050, lo cual constituirá un gran problema para la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social <sup>31</sup>. El envejecimiento influirá en la demanda de competencias en sectores en los que han aumentado las oportunidades de formación durante la pandemia de COVID-19, como la economía del cuidado. El déficit de mano de obra, que a menudo va asociado al déficit de competencias, es un fenómeno que ya se está observando en muchas economías avanzadas y en proceso de envejecimiento y que, según las previsiones, se acentuará en numerosos países de ingresos medianos en los próximos decenios. Los trabajadores de mayor edad se verán obligados a actualizar sus competencias digitales y tecnológicas para mantener su nivel de empleabilidad y tendrán que reciclarse y perfeccionar sus competencias laborales en respuesta a la rápida transformación de las necesidades del mercado de trabajo y la evolución de los déficits y la inadecuación de competencias. Será, pues, más apremiante integrar las competencias digitales y transferibles en las actividades de desarrollo de competencias y eliminar los obstáculos para el aprendizaje de los adultos.

<sup>28</sup> Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019: Highlights*, 2019; Naciones Unidas, *Report of the Secretary-General on SDG Progress 2019*, 2019.

<sup>29</sup> MGI, *Jobs Lost, Jobs Gained*.

<sup>30</sup> Comisión Mundial Sobre el Futuro del Trabajo, *Políticas y sistemas de fomento de las capacidades profesionales para la futura fuerza de trabajo* (OIT, 2018).

<sup>31</sup> OIT, *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, ILC.102/IV (2013).

- 35.** La COVID-19 tiene y seguirá teniendo serias repercusiones en la capacidad de los jóvenes y adultos de acceder a oportunidades de capacitación y aprendizaje permanente. Los jóvenes en programas de educación y formación que iban a incorporarse al mercado de trabajo se vieron gravemente afectados por la interrupción de sus estudios. Uno de cada seis jóvenes que tenía un trabajo antes de la pandemia ha perdido su empleo. A otros se les han reducido las horas de trabajo en un 23 por ciento <sup>32</sup>. Las mujeres han sido las más perjudicadas por la pandemia, ya que están sobrerrepresentadas en los sectores más afectados y en las ocupaciones que están en primera línea de la lucha contra la pandemia. Los trabajadores de edad también se han encontrado en una situación especialmente vulnerable, no solo por el alto riesgo para su salud, sino también porque han tenido que mejorar sus competencias digitales cuando se introdujeron el teletrabajo y el aprendizaje en línea.
- 36.** El proceso de recuperación debe incorporar un programa transformador que garantice el acceso a oportunidades de desarrollo de competencias adecuadas para apoyar la transición de los jóvenes al empleo y atender las necesidades de las mujeres, los trabajadores menos calificados y otros grupos desfavorecidos y vulnerables.

### Acceso a las competencias de los trabajadores en modalidades de trabajo diversas

- 37.** En los últimos años, la producción transfronteriza y los factores vinculados a las nuevas tecnologías han dado lugar a diversas formas de organización del trabajo, en particular las modalidades de trabajo en la economía de plataformas digitales. Según lo observado, es menos probable que las empresas que dependen en gran medida de estas formas de empleo (como el empleo temporal) ofrezcan formación a los trabajadores en estas modalidades de trabajo diversas <sup>33</sup>. Por otra parte, el 70 por ciento de los trabajadores del mundo trabaja por cuenta propia o ejerce su actividad en microempresas y pequeñas empresas, que son menos propensas a invertir en el desarrollo de competencias, a menudo debido a las limitaciones financieras <sup>34</sup>. Análogamente, es frecuente que los trabajadores por cuenta propia de la economía de plataformas tengan acceso limitado a oportunidades de formación. Para promover el aprendizaje entre estos trabajadores se necesitarán incentivos financieros y no financieros dirigidos tanto a los empleadores como a los trabajadores, independientemente de cuál sea su situación laboral o contrato de trabajo.
- 38.** La pandemia de COVID-19 ha planteado nuevos desafíos para los trabajadores debido a los confinamientos y el trabajo a distancia. Análisis recientes han puesto de manifiesto que alrededor de un tercio de los trabajos en los países de la Unión Europea y otras economías avanzadas podrían realizarse a distancia. Esto ha supuesto una transformación considerable, puesto que las modalidades de trabajo en muchos sectores que exigen proximidad física están cambiando <sup>35</sup>.
- 39.** Los enfoques modernos de la organización del trabajo a nivel de la empresa están siendo impulsados por nuevos modelos comerciales que ponen el acento en las prácticas de alto rendimiento, la mejora continua y una mayor autonomía y participación de los trabajadores

<sup>32</sup> OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, Nota conceptual para la Cumbre mundial, 1.º-9 de julio de 2020.

<sup>33</sup> OIT, *Non-Standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016.

<sup>34</sup> OIT, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs*, 2019.

<sup>35</sup> Cedefop, «Trabajar y aprender en línea en la era del coronavirus», Nota informativa, julio de 2020.

por medio de mecanismos como el trabajo en equipo, el poder de expresión de los trabajadores y la resolución de problemas <sup>36</sup>. Estos enfoques pueden impulsar el desarrollo y la utilización de competencias en el lugar de trabajo, pero tienen limitaciones y, por consiguiente, pueden generar déficits de trabajo decente. La promoción del trabajo decente requiere ciertas condiciones propicias <sup>37</sup>, así como un acceso equitativo al desarrollo de competencias para todas las categorías de trabajadores, haciendo especial hincapié en ayudar a los grupos desfavorecidos que carecen de tal acceso a adaptarse a las nuevas formas de trabajo y desarrollar las competencias fundamentales que necesitan <sup>38</sup>.

## Intensificación de la migración laboral

40. La falta de mano de obra calificada es uno de los principales factores de atracción de la migración internacional, junto con la posibilidad de disfrutar de mejores condiciones salariales y laborales y más oportunidades de empleo y de desarrollo profesional. En cambio, la violencia, los conflictos, la pobreza y la inestabilidad política en los países de origen son factores que impulsan la emigración. Si se gestiona adecuadamente, la migración laboral puede equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra, ayudar a la mejora y la transferencia de competencias en todos los niveles y contribuir al desarrollo sostenible de los países de origen, tránsito y destino <sup>39</sup>. En los últimos años, el número de trabajadores migrantes ha pasado de 150 a 164 millones <sup>40</sup>.
41. Sin embargo, sin los mecanismos de apoyo adecuados, la migración laboral puede plantear retos en materia de trabajo decente. El análisis realizado por la OIT sobre la inadecuación de las calificaciones que poseen quienes emigran a países europeos en comparación con los trabajadores que ya residen en esos países ha puesto de relieve la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los inmigrantes en los mercados laborales <sup>41</sup>. La sobrecualificación de los trabajadores migrantes se explica en parte por la falta de reconocimiento de sus competencias. La mejora de los métodos para convalidar y reconocer los conocimientos previos y el establecimiento de programas adecuados para el desarrollo de competencias, como la formación basada en el trabajo y los aprendizajes, podrían evitar los riesgos de desaprovechamiento intelectual y de infrautilización de las competencias, y ayudar a los migrantes a encontrar empleos acordes con sus competencias y a integrarse en el mercado laboral <sup>42</sup>. Este aspecto es particularmente importante para los países de ingresos altos, en los que se encuentran dos tercios de la población mundial de trabajadores migrantes <sup>43</sup>.
42. El éxodo de trabajadores altamente calificados en edad de trabajar, conocido como «fuga de cerebros», suscita gran preocupación en los países de origen, cuyo desafío es encontrar la manera de retener a los trabajadores con buena formación, utilizar sus competencias cuando hayan regresado y generar oportunidades de trabajo decente.

---

<sup>36</sup> OIT y OMC, *Invertir en competencias*.

<sup>37</sup> OIT, *Business Models for Decent Work*, 2019.

<sup>38</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Políticas y sistemas de fomento de las capacidades profesionales*.

<sup>39</sup> OIT, *Actas Provisionales* núm. 12-1, *ILC106-PR12-1* (2017).

<sup>40</sup> OIT, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*, 2018.

<sup>41</sup> Theo Sparreboom y Alexander Tarvid, *Skills Mismatch of Natives and Immigrants in Europe* (OIT, 2017).

<sup>42</sup> OIT y OCDE, *Global Skills Trends*.

<sup>43</sup> OIT, *Global Estimates on International Migrant Workers*.

43. Los migrantes están particularmente expuestos a los efectos sanitarios y económicos de la pandemia debido a su vulnerabilidad y, en ocasiones, a su representación desproporcionada en trabajos de primera línea <sup>44</sup>. Asimismo, la pandemia ha perturbado la actividad de los centros de formación y las administraciones responsables de la convalidación en los países de acogida, que han reducido la oferta de formación y perfeccionamiento profesional y la prestación de servicios de reconocimiento de competencias.

## El impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo y el desarrollo de competencias

44. Además de constituir una amenaza para la salud pública y la vida, la pandemia de COVID-19 tiene una influencia determinante en la actividad económica, el empleo y la seguridad humana. Alrededor del 93 por ciento de la fuerza de trabajo mundial reside en países que han experimentado algún tipo de cierre de los lugares de trabajo. En 2020, la pérdida de horas de trabajo aumentó un 8,8 por ciento en comparación con el cuarto trimestre de 2019, lo que corresponde a 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo. Los efectos más graves en las horas de trabajo y el empleo se han observado en cuatro sectores en particular: la hostelería y la restauración, el sector manufacturero, el comercio al por mayor y al por menor y las actividades inmobiliarias y empresariales <sup>45</sup>. También se observaron pérdidas de horas de trabajo y de empleo, aunque a una escala relativamente menor, en otros sectores como la construcción, el transporte y el almacenamiento, la comunicación, y la agricultura, la silvicultura y la pesca <sup>46</sup>. Las empresas, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, con pocas reservas para subsistir durante breves periodos de inactividad, se encuentran ante una gran incertidumbre. Los empleadores y trabajadores de sectores económicos prioritarios necesitan apoyo y atención especiales para satisfacer las necesidades de competencias profesionales a fin de reconstruir con una mano de obra más calificada <sup>47</sup>.
45. La crisis ha revelado enormes déficits de trabajo decente y ha agravado las desigualdades existentes. Las personas más vulnerables antes de la pandemia han sido las más perjudicadas y son las que más necesitan adquirir nuevas competencias y acceder a oportunidades de aprendizaje para poder encontrar trabajo. El desempleo y la vulnerabilidad, que ya representaban un gran problema para algunas regiones y segmentos importantes de la población (mujeres, jóvenes, trabajadores de la economía informal, migrantes y refugiados, entre muchos otros), están superando los niveles anteriores a la crisis y están generando mayor desigualdad y pobreza. Actualmente, 2 000 millones de personas trabajan en la economía informal y la mayoría vive en países de ingresos bajos y medianos; 1 600 millones de ellos corren el riesgo de perder sus medios de subsistencia de manera inminente <sup>48</sup>, dado que el ingreso medio se contrajo un 60 por ciento en el primer mes de la pandemia. Millones de trabajadores con un bajo nivel de calificación y remuneración se enfrentan a una reducción drástica de las horas de trabajo, recortes salariales y despidos, en parte debido a la ausencia de alternativas para trabajar a distancia, la falta de competencias digitales y una conectividad a Internet limitada. Para

<sup>44</sup> OCDE, *International Migration Outlook*, 2020.

<sup>45</sup> OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición».

<sup>46</sup> OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición».

<sup>47</sup> OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición».

<sup>48</sup> OIT, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

mitigar estos efectos es importante ofrecer oportunidades de reciclaje y perfeccionamiento profesionales como parte de las medidas de conservación y estímulo del empleo y de los programas integrales de recuperación a largo plazo.

- 46.** Las actividades de formación y de educación han sufrido graves perturbaciones a causa de los confinamientos, lo que ha limitado la formación presencial convencional y ha ejercido una presión adicional sobre los docentes y formadores. Se prevé que las desigualdades sociales y los recortes presupuestarios afectarán negativamente a las oportunidades de capacitación. La pandemia ha provocado el cierre total o parcial de instituciones y centros educativos y de formación en todo el mundo, lo que ha afectado a 1 600 millones de estudiantes en unos 200 países <sup>49</sup>. Muchos docentes, formadores y personas en formación están confinados en sus casas sin acceso a Internet o medios técnicos ni un espacio adecuado para enseñar y aprender. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) calcula que otros 24 millones de estudiantes de 180 países corren el riesgo de no regresar a las instituciones educativas en 2020 <sup>50</sup>. El impacto del cierre de las escuelas es probable que sea mayor en los países que ya tienen malos resultados educativos, bajas tasas de finalización de los estudios y una resiliencia baja frente a las crisis. Alrededor del 50 por ciento de las personas en formación no podrán finalizar el curso dentro del plazo previsto, y el 10 por ciento dudan que puedan completarlo más adelante <sup>51</sup>. La transición al mercado de trabajo es incierta para los que acaban los estudios ahora. Hay un peligro evidente de que se esté creando una «generación del confinamiento» y un estancamiento en la consecución del ODS 4 relativo a la educación de calidad y las oportunidades de aprendizaje permanente para todos <sup>52</sup>.
- 47.** En lo que respecta a la EFTP, los datos indican que la principal dificultad de las instituciones educativas ha sido seguir en funcionamiento y hallar soluciones para la formación práctica. Los resultados preliminares de las investigaciones llevadas a cabo por la OIT muestran que, en abril de 2020, el 30 por ciento de las instituciones de EFTP cesaron su actividad completamente. La mayoría de los programas de EFTP, en particular en los sectores del turismo, la ingeniería y la construcción, han tenido muchas dificultades para continuar la capacitación práctica. Incluso cuando se han adoptado medidas compensatorias, su efecto ha sido escaso y se ha visto limitado por la ausencia de contenido y capacidades para el aprendizaje digital y a distancia. La mayoría de los cursos y módulos de aprendizaje en línea disponibles no han sido concebidos para la EFTP <sup>53</sup>, lo cual previsiblemente afectará tanto a la motivación como a las posibles tasas de abandono. Dado que algunas instituciones de EFTP también están participando en las medidas nacionales de respuesta a la crisis mediante la producción de desinfectantes y equipos de protección o la prestación de cuidados sanitarios o a las personas mayores, también debería abordarse el mayor riesgo de contraer la COVID-19 al que se enfrentan los docentes, formadores y otro personal educativo, así como la falta de formación sobre seguridad y salud en el trabajo.

---

<sup>49</sup> OIT-CINTERFOR, «El rol de la formación profesional frente a los efectos del COVID-19 en América Latina», 2020.

<sup>50</sup> UNESCO, «Nota conceptual», Reunión Global sobre la Educación 2020, 20-22 de octubre de 2020.

<sup>51</sup> OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, Nota conceptual.

<sup>52</sup> OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, Nota conceptual; UNESCO, «Nota conceptual».

<sup>53</sup> Kaliopé Azzi-Huck y Tigran Shmis, «Gestionar el impacto de la COVID-19 en los sistemas educativos alrededor del mundo: ¿Qué están haciendo los países para prepararse, afrontarla, y recuperarse de la crisis?», *Banco Mundial-Blogs* (blog), 18 de marzo de 2020; Comisión Europea, «EC Survey on Addressing the COVID-19 Emergency as VET Providers and Policy Makers», 3 de abril de 2020.

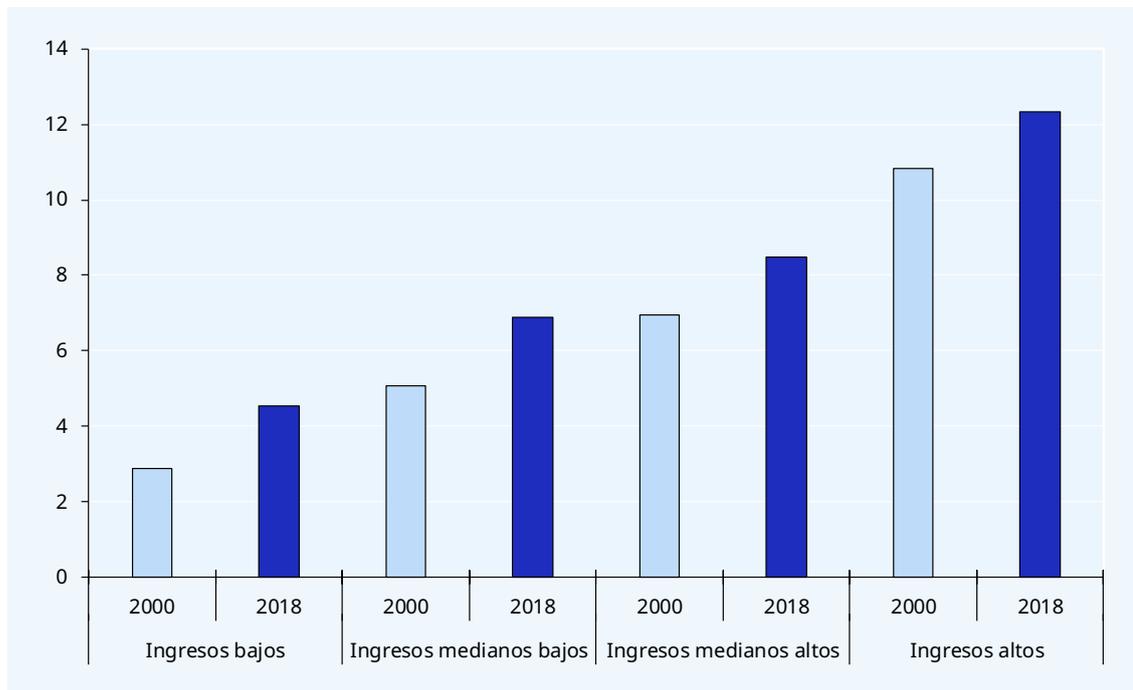
48. El uso generalizado de las prácticas de aprendizaje digital varía en función del nivel y segmento de los sistemas educativos y de desarrollo de competencias. Sumado al cierre de las escuelas, esto ha suscitado preocupación en cuanto a la equidad, la inclusión y la profundización de las desigualdades existentes. La «brecha digital» podría aumentar las diferencias en relación a los resultados académicos puesto que los hogares de ingresos bajos tienen menos capacidades para proporcionar los equipos, los recursos, las herramientas y el entorno necesarios para un aprendizaje en línea eficaz.
49. Es probable que la pandemia, dada su dimensión sanitaria, humanitaria y socioeconómica, tenga efectos profundos y duraderos en el futuro del trabajo y la educación y el desarrollo de competencias. Sin embargo, habida cuenta de la aceleración de los cambios económicos y digitales estructurales, la necesidad de adquirir, reciclar y perfeccionar las competencias profesionales será más importante que nunca, en particular en los sectores más afectados. Se necesitarán respuestas de política integrales —en particular medidas de recuperación fiscal, políticas activas y pasivas de mercado de trabajo y protección social— para hacer frente a los efectos de la pandemia en las oportunidades de tener un trabajo decente y una vida digna mediante la promoción del aprendizaje permanente y una educación de calidad para todos y el reciclaje y perfeccionamiento profesional. Aunque los mercados de trabajo y la demanda de competencias se hayan visto gravemente perturbados, siguen existiendo prioridades claras de inversión que pueden ayudar a que las personas regresen al trabajo, y ello implica apostar por las competencias verdes, las competencias digitales, las competencias fundamentales, la salud y seguridad en el trabajo y las competencias para la economía del cuidado.

## 1.2. Impartición y pertinencia de las competencias: breve panorama

### Acceso a la formación y nivel de instrucción

50. La educación, el desarrollo de competencias y la EFTP revisten una importancia fundamental para la Agenda 2030 en el marco del ODS 4, relativo a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, y del ODS 8, relativo a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
51. En todo el mundo, el aumento constante del nivel de instrucción y de la duración de la escolaridad es una señal positiva de los avances en el acceso a la educación (gráfico 5).

► **Gráfico 5. Duración media del periodo de escolarización por grupo de ingresos**



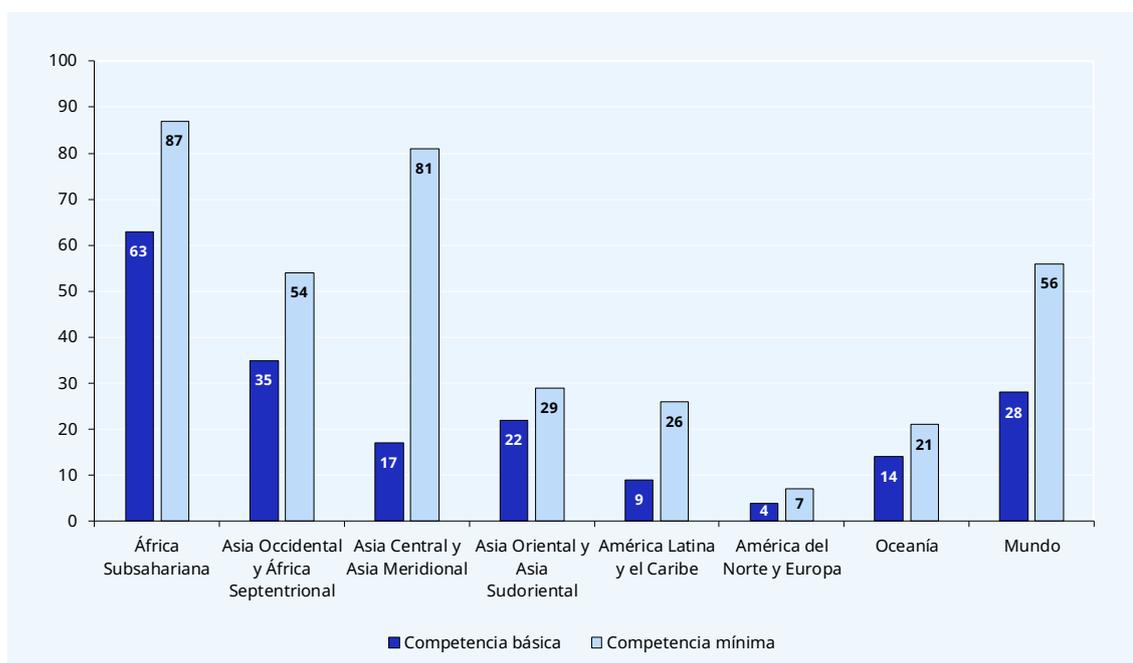
Nota: El promedio del grupo de ingresos está ponderado, es decir, se ha tenido en cuenta el tamaño de la población de cada país al calcular el promedio por grupo de ingresos.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conjunto de datos utilizado para calcular el índice de desarrollo humano.

**52.** Ahora bien, las metas del ODS 4 distan mucho de haberse alcanzado en lo que concierne a la calidad y el carácter inclusivo de la educación y la formación <sup>54</sup>. Más de la mitad de los niños y adolescentes del mundo no alcanzan los niveles mínimos estándar de competencia en lectura, y África Subsahariana es, concretamente, la región que se ve confrontada con la mayor brecha al respecto (gráfico 6), lo que representa un serio impedimento para el aprendizaje y el desarrollo de competencias ulteriores.

<sup>54</sup> UNESCO, «#CommitToEducation Social Media Pack».

► **Gráfico 6. Proporción de alumnos que no alcanzan niveles de competencia básicos y mínimos en lectura, por región**



Nota: El nivel mínimo es más alto que el nivel básico de competencia. Por consiguiente, el número de niños que no alcanzan el nivel mínimo de competencia es mayor que el número de niños que no alcanzan el nivel básico.

Fuente: UNESCO, Instituto de Estadística, 2018.

- 53.** Además, a pesar de la considerable reducción de la desigualdad de género que se ha conseguido en la educación en los últimos decenios, la ratio mujeres/hombres por lo que se refiere a la duración media de la escolaridad sigue siendo significativamente menor en los países en desarrollo (85,9 por ciento) que en los países avanzados (97,8 por ciento)<sup>55</sup>. Aunque los datos estadísticos comparables sobre desarrollo de competencias son escasos por la falta de datos y por las diferencias entre los sistemas utilizados en los distintos países, la participación femenina en la educación profesional se redujo del 45 por ciento en 2007 al 43 por ciento en 2017, y su tasa de matrícula continúa siendo significativamente inferior a la de los varones<sup>56</sup>. Por otra parte, dos tercios de las personas analfabetas del mundo son mujeres<sup>57</sup>.
- 54.** La falta de educación y formación pertinentes, así como de oportunidades de trabajo decente, impide que más de uno de cada cinco jóvenes en todo el mundo pueda desarrollar competencias o acceder al mercado laboral. Estos jóvenes son particularmente vulnerables, dado que la falta de educación o de experiencia profesional, o ambas, merma sus posibilidades de encontrar trabajo y los deja más expuestos al empleo informal y la pobreza laboral. Tanto a nivel mundial como regional, la proporción de mujeres jóvenes que no están empleadas y no cursan estudios ni reciben capacitación es sistemáticamente superior a la proporción de hombres jóvenes; ello obedece al hecho de que las tasas de abandono escolar suelen ser más altas entre las mujeres en los países en desarrollo y a que, por lo

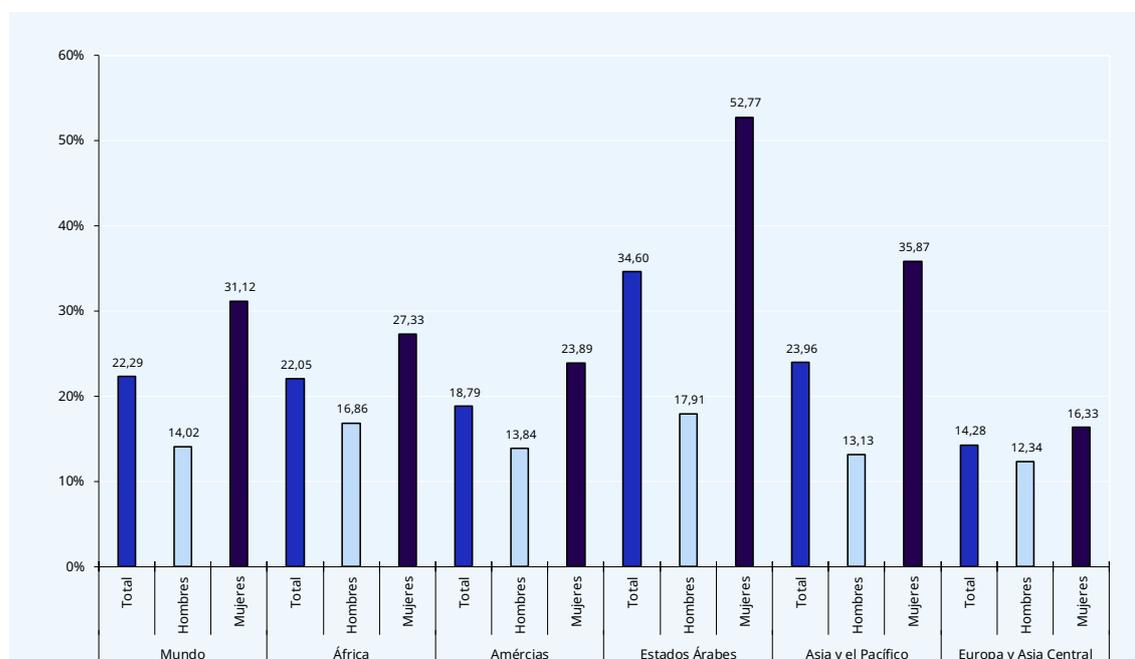
<sup>55</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Políticas y sistemas de fomento de las capacidades profesionales*.

<sup>56</sup> UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2017/2018: Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos*, 2017.

<sup>57</sup> UNESCO, «Aprender a emanciparse: las niñas instruidas pueden lograr lo que se propongan», 2018.

general, las tasas de inactividad femenina a nivel mundial son mayores, lo cual contribuye a hacer perdurar las desigualdades de género (gráfico 7).

► **Gráfico 7. Proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación, por sexo y por región (porcentajes, 2019)**

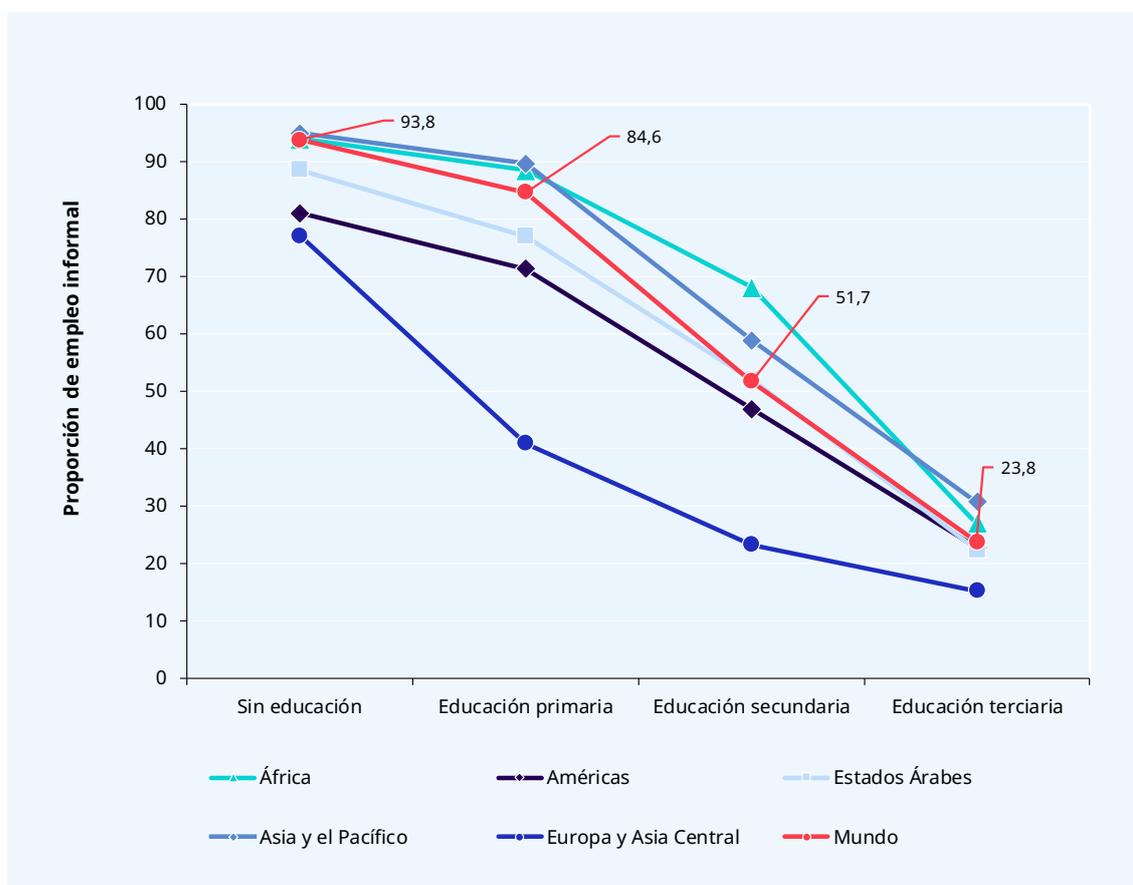


Fuente: ILOSTAT, estimaciones modeladas de la OIT, noviembre de 2020.

**55.** Asimismo, los niveles de instrucción más bajos guardan una fuerte correlación con el empleo informal (gráfico 8). Para la mayoría de los jóvenes (y también de las personas mayores) de los países en desarrollo, la economía informal representa la principal fuente de trabajo y de sustento; concretamente, en numerosos países de ingresos bajos, nueve de cada diez jóvenes trabajan en la economía informal <sup>58</sup>. Al mismo tiempo, la disponibilidad limitada de oportunidades de empleo formal en los países en desarrollo podría comportar que el rendimiento de los fondos invertidos en formación sea menor.

<sup>58</sup> Robert Palmer, «Financing Technical and Vocational Skills Development Reform», en *Handbook of Vocational Education and Training*, eds. Simon McGrath et al. (Springer, 2018), 433-454.

► **Gráfico 8. Proporción del empleo informal en el empleo total según nivel educativo (porcentajes, 2016)**



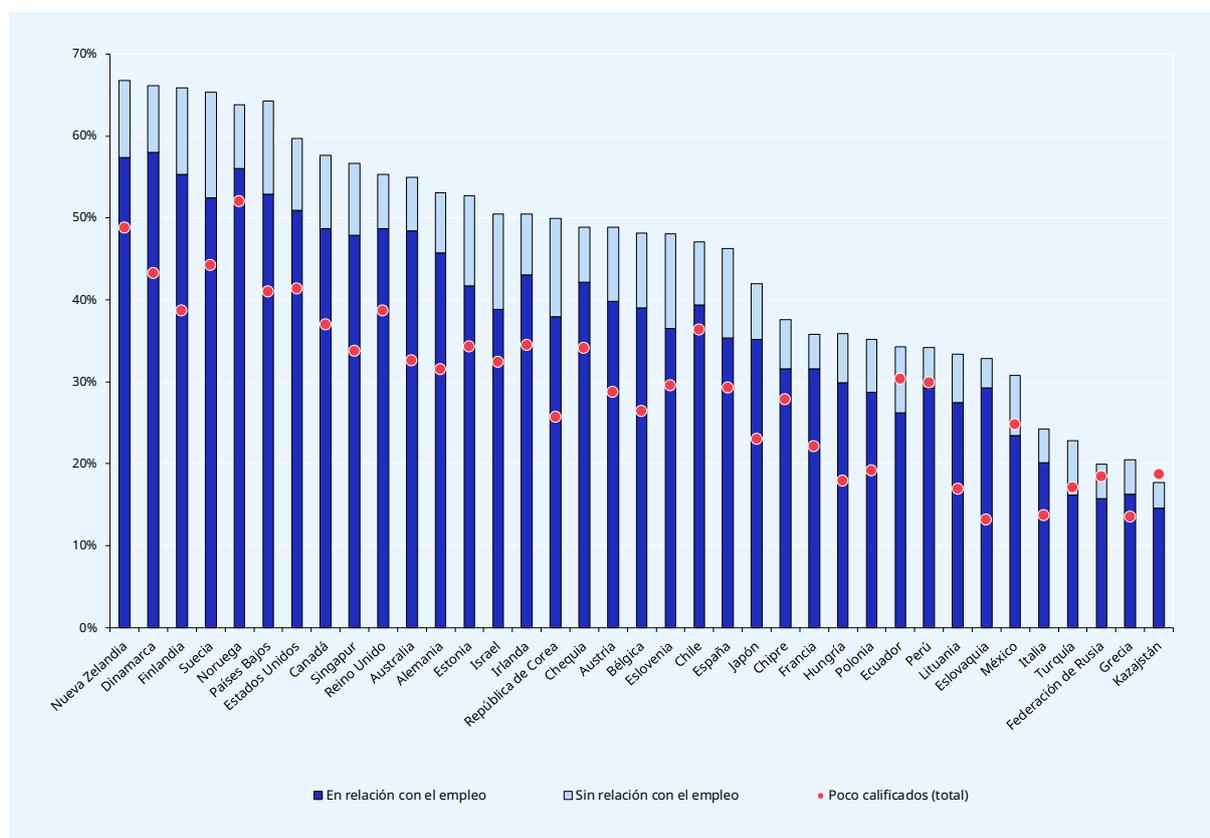
Fuente: OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, 2018.

- 56.** Los rápidos cambios en el mercado laboral conllevan múltiples transiciones entre la escuela y la formación y el trabajo, y de un trabajo a otro. Ya no basta con adquirir una calificación única de por vida mediante la formación inicial, habida cuenta de que los trabajos siguen cambiando y en muchas ocupaciones y muchos sectores ha dejado de ser válida la noción de mantener el mismo empleo a lo largo de toda la vida. Pese al reconocimiento mundial de la importancia que reviste el aprendizaje permanente a través del Marco de Acción Educación 2030<sup>59</sup>, su materialización continúa siendo insuficiente debido a la ausencia de pautas operativas y prácticas, sobre todo en el caso de la educación de adultos. En 2016, cerca de 750 millones de adultos, dos tercios de los cuales eran mujeres, seguían siendo analfabetos. La mitad de la población analfabeta del mundo vive en Asia Meridional y una cuarta parte, en África Subsahariana.
- 57.** En los países que engloba el estudio sobre las competencias de los adultos organizado en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la proporción de adultos que participan en iniciativas de formación se sitúa entre el 67 por ciento en Nueva Zelanda y solo un 18,2 por ciento en Kazajstán. Sin embargo, el nivel de participación en la

<sup>59</sup> UNESCO, 3.<sup>er</sup> Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos, 2016.

formación de trabajadores poco calificados es extremadamente bajo <sup>60</sup>, incluso en los países con mejores resultados en este ámbito sobre los cuales se dispone de datos (gráfico 9).

► **Gráfico 9. Situación de la formación de adultos en países seleccionados, por nivel de competencias (porcentajes, año anterior al estudio)**



Nota: Los porcentajes corresponden a los adultos que participaron en iniciativas de educación y formación de adultos durante el año anterior al estudio (secuencias: 2011/2012, 2014/2015 y 2017/2018), en relación con la población total de 16 a 65 años, a excepción de los jóvenes de 16 a 24 años que cursan un ciclo inicial de estudios.

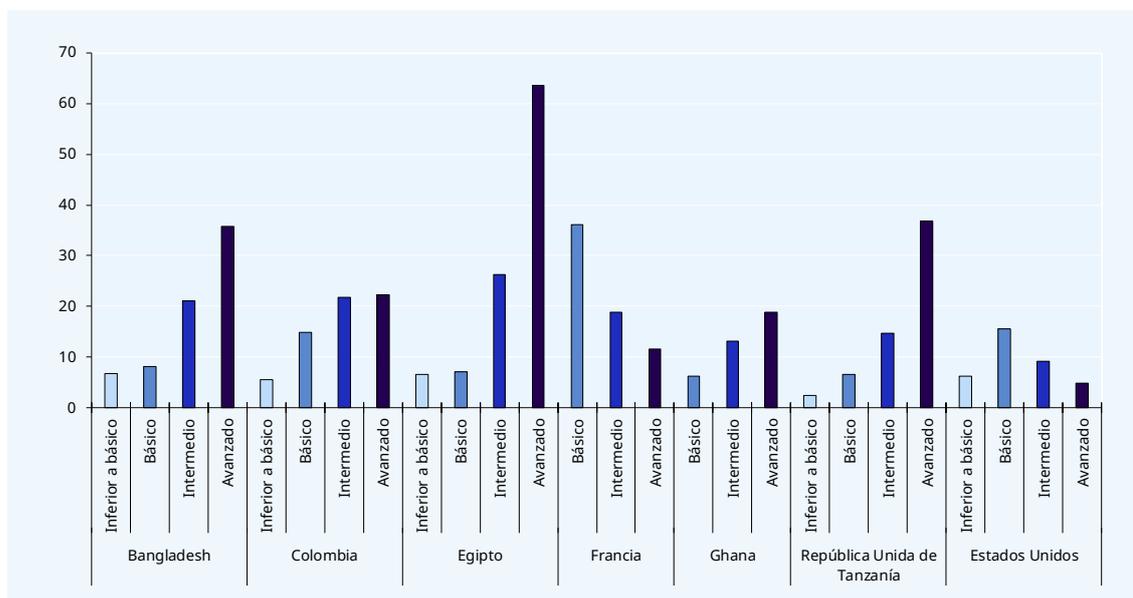
Fuente: OCDE/PIAAC, «Survey of Adult Skills».

## Inadecuación de las competencias

**58.** El hecho de que se dispense más educación y de que esta sea de mayor calidad no conduce necesariamente a mejores oportunidades de trabajo. El aumento de las matrículas y de las tasas de finalización de la educación superior solo puede arrojar beneficios significativos para las economías y las sociedades si paralelamente se crean oportunidades de empleo con el fin de absorber a los graduados y hacer buen uso de los conocimientos y las competencias disponibles. Se ha observado que en las economías avanzadas los jóvenes que poseen un mayor nivel de educación tienen mayor capacidad de conseguir un empleo, mientras que en los países con ingresos bajos y medianos tienen menos probabilidades de emplearse que aquellos cuyo nivel de instrucción es más bajo (gráfico 10). En estos países, el rendimiento de las inversiones en educación y formación es modesto, ya sea porque la creación de empleo decente no está en sintonía con la oferta de competencias, o porque la estructura de calificación de los graduados no concuerda con la demanda.

<sup>60</sup> OIT y OCDE, *Global Skills Trends*.

► **Gráfico 10. Tasa de desempleo juvenil, por nivel de estudios, en países seleccionados**  
(último año con datos disponibles)



Nota: Los jóvenes se definen en este caso como la población de entre 15 y 24 años, salvo en el caso de los Estados Unidos de América (población de entre 16 y 24 años); años examinados: Bangladesh (2017), Colombia (2019), Egipto (2018), Estados Unidos (2019), Francia (2019), Ghana (2017) y República Unida de Tanzania (2014).

Fuente: ILOSTAT.

59. En 2019, el 54 por ciento de los empleadores no pudo encontrar candidatos que tuvieran el conjunto de competencias requerido <sup>61</sup>, mientras que aproximadamente 187 millones de personas en todo el mundo se encontraban sin trabajo <sup>62</sup>, lo que pone de manifiesto que persiste la inadecuación de las competencias (recuadro 1).

► **Recuadro 1. Transformación empresarial, nuevas oportunidades para las organizaciones empresariales**

En una encuesta entre 500 ejecutivos de 15 países realizada en 2019, se señalaron las competencias como un quinto gran factor impulsor y se constató lo siguiente:

- Una gran parte de las empresas de los Estados Unidos de América (61 por ciento), el Brasil (70 por ciento), la India (66 por ciento) y Alemania (65 por ciento) indicaron que las empresas buscaban en sus nuevos empleados competencias distintas de las que buscaban tres años atrás. De forma análoga, los ejecutivos del Estado Plurinacional de Bolivia (60 por ciento), Haití (53 por ciento), China (47 por ciento), Sudáfrica (51 por ciento) y Malasia (63 por ciento) coincidieron en que cada vez resulta más difícil contratar a empleados con las competencias necesarias.
- Alrededor del 78 por ciento de los ejecutivos indicó que actualizar los planes de estudios y los programas educativos para adecuarlos a las necesidades de la economía les proporcionaría los empleados calificados que necesitan. Esa opinión está muy extendida sobre todo en los mercados emergentes y aumenta al 79 por ciento entre los encuestados en América Latina y al 86 por ciento en África.

<sup>61</sup> Manpower Group, «The Talent Shortage», 2019.

<sup>62</sup> OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2019*, 2019.

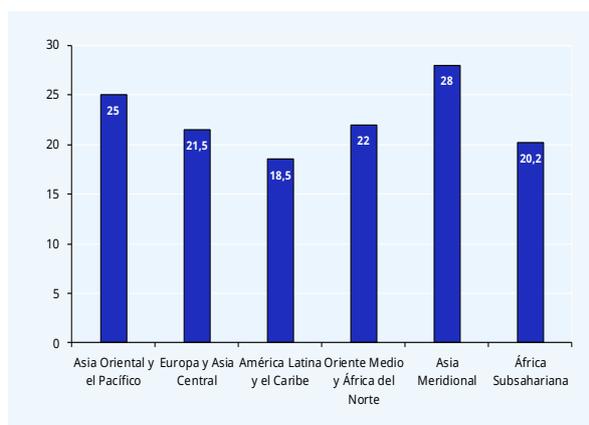
- Las pymes son más activas en lo que respecta a apoyar los cambios en los programas de formación, y un 84 por ciento de las pequeñas empresas está a favor de que se reformen los sistemas educativos para atender las necesidades en materia de competencias <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OIE/OIT, *Transformación empresarial: nuevas oportunidades para las organizaciones empresariales*, 2019.

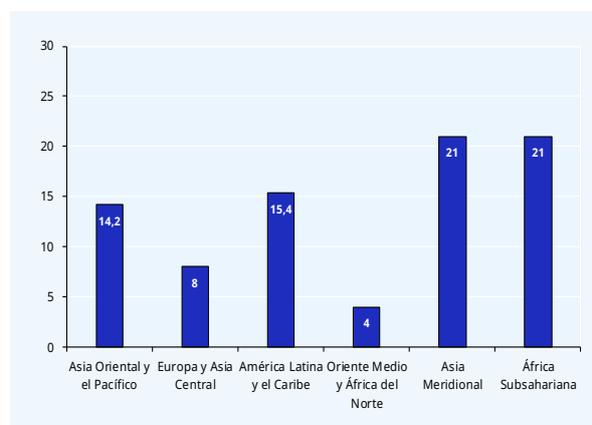
- 60.** La inadecuación de las competencias puede adoptar formas diferentes, como la inadecuación vertical (sobrecalificación o subcalificación), la inadecuación horizontal (relativa al campo de estudio o a la profesión), el exceso o la insuficiencia de competencias, y los déficits, la escasez o la obsolescencia de competencias <sup>63</sup>.
- 61.** En una encuesta reciente sobre los países de la OCDE, más de uno de cada cuatro adultos señalaron la existencia de un desajuste entre las competencias que poseían en ese momento y las calificaciones que se les exigían para ejecutar su trabajo <sup>64</sup>. En general, la inadecuación de competencias suele ser más prevalente en los países en desarrollo y las economías emergentes.
- 62.** Los estudios efectuados recientemente por la OIT en más de 50 países de ingresos bajos y medianos ponen de relieve que, si bien la subcalificación constituye un problema mucho mayor en los países en desarrollo, sobre todo en África Subsahariana y en Asia Meridional, la sobrecalificación también es problemática para estos países. De hecho, ambos tipos de inadecuación son muy frecuentes en todas las regiones (gráfico 11) <sup>65</sup>.

► **Gráfico 11. Sobrecalificación y subcalificación en los países de ingresos bajos y medianos**

**Sobrecalificación**



**Subcalificación**



Nota: Cálculo acumulado de distintos estudios.

Fuente: OIT, *Skills and Jobs Mismatches in Low-and Middle-Income Countries*.

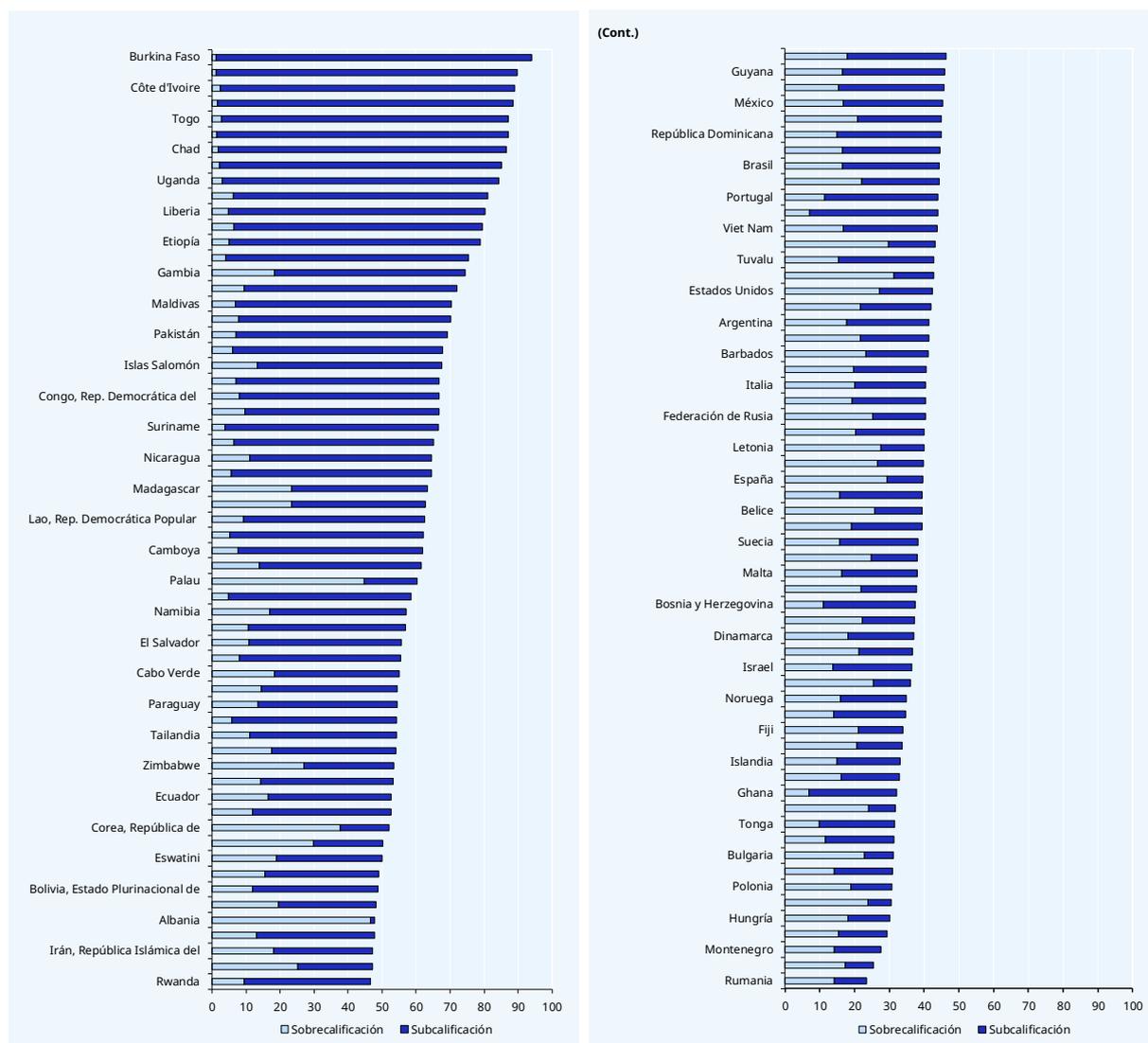
- 63.** El índice correspondiente a la inadecuación de las calificaciones en el empleo en determinados países se sitúa entre aproximadamente el 30 por ciento y casi el 90 por ciento (gráfico 12). La incidencia de este fenómeno es más importante en los países cuyo nivel de desarrollo y de educación es más bajo, y cuyo nivel de trabajo por cuenta propia y de trabajo informal es mayor.

<sup>63</sup> Seamus McGuinness et al., *How Useful is the Concept of Skills Mismatch?* (OIT, 2017).

<sup>64</sup> Foro Económico Mundial, *Towards a Reskilling Revolution*.

<sup>65</sup> OIT, *Skills and Jobs Mismatches in Low-and Middle-Income Countries*, 2019.

► **Gráfico 12. Proporción de inadecuación de las calificaciones en el empleo, en países seleccionados**



Nota: 2019 o último año disponible después de 2010; enfoque normativo calculado sobre la base de los requisitos educativos de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), por código CIUO de una cifra.

Fuente: ILOSTAT.

- 64.** Entre las principales causas de la subcalificación figuran la falta de trabajo decente que atraiga a trabajadores más calificados, los bajos niveles de instrucción y la falta de acceso a la educación y la formación. Por su parte, la sobrecalificación es consecuencia de los bajos niveles de demanda del mercado laboral, por ejemplo, la escasez de puestos de trabajo decente con un alto coeficiente de competencias y la falta de oportunidades de empleo formal.

- 65.** Todas las formas de inadecuación de las competencias están asociadas a resultados negativos en el mercado de trabajo: menor satisfacción con el empleo y la vida personal, disminución del rendimiento público y privado de la inversión en formación, descenso de la productividad de las empresas, aumento de los costos de contratación, organización del trabajo menos adecuada y mayor rotación de personal<sup>66</sup>. Las desventajas salariales por exceso de calificación son generalmente más elevadas en los países en desarrollo que en los países avanzados, y afectan en mayor medida a las mujeres que a los hombres, lo que tal vez se explique en parte por el elevado grado de informalidad y la falta de reglamentación del mercado de trabajo.

---

<sup>66</sup> OIT, *Skills and Jobs Mismatches in Low-and Middle-Income Countries*.

## ► Capítulo 2

# Competencias y aprendizaje permanente: implicaciones y beneficios sociales en épocas de cambio

## 2.1. Cuestiones terminológicas

66. Las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos y documentos de la OIT reconocen que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son factores que propician el desarrollo personal, el acceso a la cultura y la ciudadanía activa (recuadro 4).
67. Además, habida cuenta de que el trabajo decente para todos es un objetivo primordial de la OIT, la educación y la formación se consideran esenciales para todas las personas y contribuyen a la consecución del pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en la economía mundial (recuadro 2).

### ► Recuadro 2. Educación y formación profesional y aprendizaje permanente en los documentos normativos fundamentales de la OIT

El Convenio núm. 142, uno de los instrumentos más significativos de la OIT (véase el anexo II), que ha sido ratificado por 68 Estados Miembros, establece que las políticas y los programas de EFP deberían «mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente, sobre estos» y «alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad».

La Recomendación núm. 195 incluye las siguientes definiciones:

- a) la expresión *aprendizaje permanente* engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones;
- b) el término *competencias* abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico;
- c) el término *cualificaciones* designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial, y
- d) el término *empleabilidad* se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

68. La educación y la formación, particularmente los sistemas de EF(T)P, han evolucionado en respuesta a los cambios estructurales en los sistemas de producción, las economías y las sociedades. En su conjunto, todos estos cambios han configurado tanto el tipo de competencias adquiridas como el modo en que estas se transmiten. Al igual que los conceptos más establecidos de EFP o EFTP, las definiciones de los términos «competencias» y «desarrollo de competencias» han evolucionado, de modo que la educación y la formación han dejado de basarse en el enfoque tradicional de adquisición de conocimientos y datos y,

actualmente, se centran en el desarrollo de comportamientos y competencias que permitan aplicar los conocimientos a tareas específicas, lo que ha dado lugar a cierto paralelismo entre la terminología del mundo de la educación y el mundo del trabajo <sup>67</sup> (recuadro 3).

► **Recuadro 3. La evolución de los términos «EFP», «EFTP», «competencias» y «desarrollo de competencias»**

El término «EFP» se refiere a «enseñanzas que tienen por objeto impartir al alumno los conocimientos teóricos y prácticos, las destrezas y/o las competencias requeridas en determinados oficios o, más generalmente, en el mercado de trabajo» <sup>1</sup>.

El término «EFTP» se refiere a la educación, la formación y el desarrollo de competencias dirigidos a un amplio rango de ocupaciones, sectores productivos, servicios y medios de vida. La EFTP, como parte del aprendizaje permanente, puede tener lugar en la enseñanza secundaria, postsecundaria y terciaria, e incluye la formación basada en el trabajo, la formación continua y el desarrollo profesional, que permiten la obtención de calificaciones. La EFTP también incluye un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo de competencias en los contextos nacionales y locales. Aprender a aprender, el desarrollo de habilidades de lectura, escritura y cálculo, las competencias transversales y la educación para la ciudadanía son componentes integrales de la EFTP <sup>2</sup>.

El término «competencias», definido anteriormente como «la capacidad de aplicar conocimientos teóricos y utilizar conocimientos prácticos para realizar tareas y resolver problemas» <sup>3</sup>, ha evolucionado recientemente a un término más general que se refiere a la capacidad de realizar una tarea o un trabajo aportando los conocimientos, las competencias y la experiencia necesarios. Habida cuenta de las actuales tendencias económicas y del mercado de trabajo, cada vez se presta mayor atención al concepto de «competencias», considerando su carácter más específico, su flexibilidad e incluso su «fluidez» en términos de desarrollo, mejora, actualización y transferibilidad, en comparación con el concepto más amplio de «calificaciones», que se refiere a la expresión formal de las habilidades profesionales, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial <sup>4</sup>.

El término «desarrollo de competencias» se refiere a toda la gama de la educación y formación profesional, técnica y basada en las competencias, formal y no formal, orientada al empleo o el trabajo por cuenta propia, incluidas la educación y formación previas al empleo y sobre medios de vida; la EFTP y los aprendizajes tanto en la enseñanza secundaria como en la terciaria; la formación dirigida a los trabajadores empleados, también en el lugar de trabajo, y cursillos orientados al empleo y al mercado laboral para las personas que buscan trabajo <sup>5</sup>.

En muchos países, los términos «desarrollo de competencias», «EFP» y «EFTP» se utilizan indistintamente. Sin embargo, a los efectos del presente informe, el término «desarrollo de competencias» tiene un significado más amplio, que abarca todo el aprendizaje formal, no formal e informal que tiene cierta utilidad para el mercado de trabajo o una utilidad en términos más generales para la sociedad <sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), *Terminology of European Education and Training Policy: A Selection of 130 Key Terms*, 2014. <sup>2</sup> UNEVOC, «TVETipedia Glossary». <sup>3</sup> UNEVOC. <sup>4</sup> OIT, Recomendación núm. 195. <sup>5</sup> Véase, por ejemplo, la definición general de la formación y el Desarrollo de las capacidades que figura en OIT, *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado: Estrategia de formación del G20*, 2010. <sup>6</sup> En el presente informe, los términos «EFP» y «EFTP» se utilizan en referencia a estudios de caso, ejemplos, o cuando se citen fuentes nacionales o internacionales.

69. El término «aprendizaje permanente» también ha experimentado una gran evolución desde que se acuñó hace más de cien años. Durante la segunda mitad del siglo XX, servía sobre todo para referirse a la formación de adultos o la formación continua, que se reconocía así

<sup>67</sup> Foro Económico Mundial, *Strategies for the New Economy: Skills as the Currency of the Labour Market*, 2019.

como una forma de educación, junto con la educación escolar, la EFTP y la enseñanza superior. El término empezó a cobrar importancia para referirse a la preparación del aprendizaje continuo a lo largo de la vida durante los debates políticos de la década de 1990, tras la publicación del informe Delors en 1996. En este informe se proponía el concepto de «educación a lo largo de la vida» y se atribuía la misma importancia a los conceptos de «aprender a conocer», «aprender a ser», «aprender a vivir juntos» y, por último, «aprender a hacer», reconociendo así el valor del aprendizaje y el desarrollo de competencias para el empleo <sup>68</sup>.

## 2.2. El futuro del trabajo: novedades en términos de competencias y aprendizaje permanente

70. Como consecuencia de las profundas transformaciones sociales y económicas de nuestro tiempo, se observa una tendencia a revalorizar las competencias y a destacar la dimensión e importancia que revisten el aprendizaje permanente y el desarrollo de competencias. El aprendizaje permanente se considera cada vez más un componente importante de la sociedad y un elemento fundamental para preparar el futuro del trabajo <sup>69</sup>.
71. No cabe duda que la pandemia de COVID-19 va a tener profundas repercusiones y que estas se dejarán sentir durante mucho tiempo. De ahí la necesidad de que, al formular medidas destinadas a remontar la crisis provocada por la pandemia y a promover la Declaración del Centenario de la OIT y la Agenda 2030, se replantee, desde una perspectiva más amplia, la importancia de las competencias y el aprendizaje permanente.

### Situar a las personas en el centro de las políticas económicas y sociales y las prácticas empresariales del futuro

72. Los avances sin precedentes de los últimos tiempos en los ámbitos de la ciencia y la tecnología plantean cuestiones fundamentales sobre el lugar que ocupan y el papel que desempeñan los seres humanos en el futuro del mundo del trabajo. Al aplicar un enfoque centrado en las personas, se sitúan las necesidades, las aspiraciones y los derechos de las personas en el núcleo de todas las políticas económicas, sociales y ambientales. El aprendizaje permanente es un elemento esencial de este enfoque porque ayuda a las personas a adaptarse al cambio, lo que permite evitar elevados costos sociales y sacar el máximo provecho de los efectos positivos de ese cambio.
73. La crisis provocada por la COVID-19 representa una amenaza potencial directa para el bienestar de todas las personas. Una crisis de este tipo solo puede afrontarse con un programa a gran escala centrado en las personas, cuyo objetivo prioritario sea salvar vidas y ofrecer una respuesta sanitaria continuada, que vaya acompañado de una estrategia de recuperación sostenible, inclusiva y resiliente a largo plazo, así como de políticas y prácticas concebidas para estimular la economía, proteger a los trabajadores e invertir en empleo decente de calidad para desarrollar las capacidades y competencias de las personas. Guiados por la Declaración del Centenario e invirtiendo en el desarrollo del potencial humano, podemos transformar nuestras economías y sociedades para que sean más resilientes y adaptables, a fin de ayudar a los trabajadores y las empresas a responder con

---

<sup>68</sup> OIT, *Lifelong Learning: Concepts, Issues and Actions*, 2019.

<sup>69</sup> OIT, «El aprendizaje permanente y el futuro del trabajo: Retos y oportunidades», 2019.

mayor rapidez y eficacia a situaciones imprevistas, en un esfuerzo conjunto por aplicar el principio de reconstruir para mejorar.

### **Fortalecer las capacidades de las personas y las instituciones del trabajo y promover el trabajo decente y el crecimiento sostenible**

- 74.** La adopción del enfoque centrado en las personas que se propugna en la Declaración del Centenario requiere el fortalecimiento de las capacidades de todas las personas y las instituciones del trabajo, así como el fomento del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- 75.** Un aprendizaje permanente de calidad para todos, junto con medidas eficaces para ayudar a las personas en las transiciones que afrontan a lo largo de su vida laboral, son elementos importantes de dicho enfoque, que también debería reafirmar la relación de trabajo y tener en cuenta el diálogo social, la igualdad de género, la protección social y los derechos fundamentales. Asimismo, son importantes las políticas e incentivos que reconocen y apoyan la función de las empresas como generadoras de empleo y que crean un entorno empresarial propicio.
- 76.** En la situación actual provocada por la pandemia, la aplicación de medidas en materia de políticas que estimulen la economía y el empleo, fomenten la inversión en las capacidades de las personas mediante la adquisición de competencias y el aprendizaje permanente y la adopción de políticas activas del mercado de trabajo, y promuevan empresas sostenibles resulta un modo óptimo para poner en práctica el principio de reconstruir para mejorar.

### **Inversión en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente a fin de que sean accesibles para todos**

- 77.** Invertir en las capacidades de las personas representa un paso importante hacia la aplicación del enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas que sitúe las necesidades, aspiraciones y derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales. Por lo que respecta al desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente, la aplicación de dicho enfoque garantizará que los trabajadores dispongan del tiempo y la ayuda financiera que necesitan para adquirir y actualizar competencias a lo largo de su carrera profesional. Ello implica la eliminación de las barreras a la participación, la ampliación del acceso a la formación, el logro de la igualdad de género en el ámbito del aprendizaje y la provisión de protección social y servicios de empleo proactivos que posibiliten las transiciones (recuadro 4).

#### ► Recuadro 4. La provisión de aprendizaje permanente para todos: evolución del tratamiento de la cuestión del derecho universal al aprendizaje permanente en los debates mundiales

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que «toda persona tiene derecho a la educación»<sup>1</sup>. El Convenio núm. 142 de la OIT dispone, en su artículo 4, que «[t]odo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad». La Recomendación núm. 195 recomienda a todos los Estados Miembros «reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente» (párrafo 4). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que el derecho a la educación fundamental no está limitado por la edad ni el género<sup>2</sup>.

Reconociendo la importancia de las competencias y el aprendizaje permanente, la comunidad mundial y las organizaciones internacionales han comenzado a poner en marcha medidas específicas para hacer realidad el concepto de «aprendizaje para todos» y lo han incluido en los programas de políticas, iniciativas o instrumentos financieros concretos:

- La Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo exhorta a que «se reconozca formalmente un derecho universal al aprendizaje permanente»<sup>3</sup>.
- El Marco de Acción Educación 2030 insta a los países a ofrecer «oportunidades de aprendizaje permanente a jóvenes y adultos».
- El pilar europeo de derechos sociales establece que toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad<sup>4</sup>.
- Organizaciones internacionales, entre ellas la UNESCO y la OCDE, han definido el derecho a aprender como un elemento necesario de las políticas y los sistemas de aprendizaje permanente<sup>5</sup>.
- El Foro Económico Mundial promueve el concepto del «derecho universal a aprender», que conlleva una asignación anual de «vales de aprendizaje» para la adquisición de competencias que se otorgan a todos los ciudadanos mayores de 16 años<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217A(III), 1948, art. 26. <sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución 2200A (XXI), 1966, art. 2. <sup>3</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Trabajar para un futuro más prometedor* (OIT, 2019). <sup>4</sup> Para información más detallada, véase Comisión Europea, «Pilar europeo de derechos sociales: Construir una Unión Europea más inclusiva y justa». <sup>5</sup> OCDE, *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box*, 2019. <sup>6</sup> Alexander De Croo, «Why We Need a Universal Right to Learn», *Reunión anual del Foro Económico Mundial*, 19 de enero de 2018.

**78.** Aunque el concepto de derecho a aprender está bien establecido, su aplicación en la práctica sigue siendo muy limitada o inexistente en la mayoría de los casos. Queda mucho por hacer para garantizar la aplicación de este concepto y desarrollar vínculos con la protección social. Se están elaborando algunos enfoques alternativos, en particular por lo que respecta a los mecanismos de financiación. El derecho universal al aprendizaje permanente se entiende como una garantía de acceso al aprendizaje para todos, sobre la base de leyes o derechos establecidos. Sin embargo, en muchos casos en los que existe ese derecho, este no tiene cobertura universal, sino que queda limitado a grupos específicos del mercado de trabajo, por ejemplo, a través de políticas activas del mercado laboral que van dirigidas a los trabajadores de edad o a los desempleados. El derecho universal al aprendizaje está más extendido en los sistemas de enseñanza primaria y secundaria, pero, con excepción de un reducido número de países, rara vez se aplica a la adquisición y el perfeccionamiento de competencias y el reciclaje profesional. Para que un sistema que

contemple el derecho universal al aprendizaje permanente funcione eficazmente se requiere que concurren ciertos elementos esenciales, como un paquete amplio de programas y mecanismos de financiación integrados <sup>70</sup>.

79. En estos tiempos turbulentos en los que el bienestar humano, el empleo y las perspectivas de carrera profesional se ven amenazados de una manera sin precedentes, cabe esperar que se dé un nuevo impulso al acceso y la participación de todos en el desarrollo de las competencias, en particular sobre la base de sistemas de derechos.

### Esfuerzos conjuntos y responsabilidades compartidas

80. Un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas requiere que los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores aúnen esfuerzos y compartan responsabilidades sobre la base del tripartismo y el diálogo social, tomando en consideración las circunstancias nacionales. En la Recomendación núm. 195 se insta a los Gobiernos (mediante la creación de las condiciones necesarias y la inversión en educación y formación), los empleadores (mediante la formación de sus empleados) y los trabajadores (mediante el aprovechamiento de las oportunidades de educación, formación y aprendizaje permanente) a que renueven su compromiso con el aprendizaje permanente. La Declaración del Centenario enuncia específicamente que promover la adquisición de competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral es una responsabilidad compartida entre los Gobiernos y los interlocutores sociales (Parte II.A, iii).

### El aprendizaje permanente como elemento central de una «sociedad aprendiente»

81. Además de invertir en las personas y fortalecer las instituciones, el compromiso mundial en el marco de la Agenda 2030 y los ODS exige que la educación, la formación y el aprendizaje permanente se valoren y se utilicen para mejorar la vida de la población y contribuir al bienestar individual y colectivo. Las competencias y el aprendizaje permanente, que son la clave del futuro del trabajo <sup>71</sup>, constituirán la base del «aprendizaje de la sociedad» actuando a la vez como factor impulsor del cambio y motor del crecimiento, como se explica a continuación <sup>72</sup>.

## 2.3. El poder transformativo de las competencias y el aprendizaje permanente

82. Los instrumentos normativos de la OIT, en particular la Recomendación núm. 195, destacan el papel de las políticas de educación, formación y aprendizaje permanente, que: a) hacen hincapié en el desarrollo económico sostenible, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza; b) conceden gran importancia a la innovación; c) responden al reto de la economía informal; d) fomentan las inversiones en tecnologías de la información y la comunicación; e) reducen

<sup>70</sup> UNESCO y OIT, *Lifelong Learning Entitlement Report*, de próxima publicación.

<sup>71</sup> UNESCO, «Financiación nacional de la educación: una inversión inteligente», 2018.

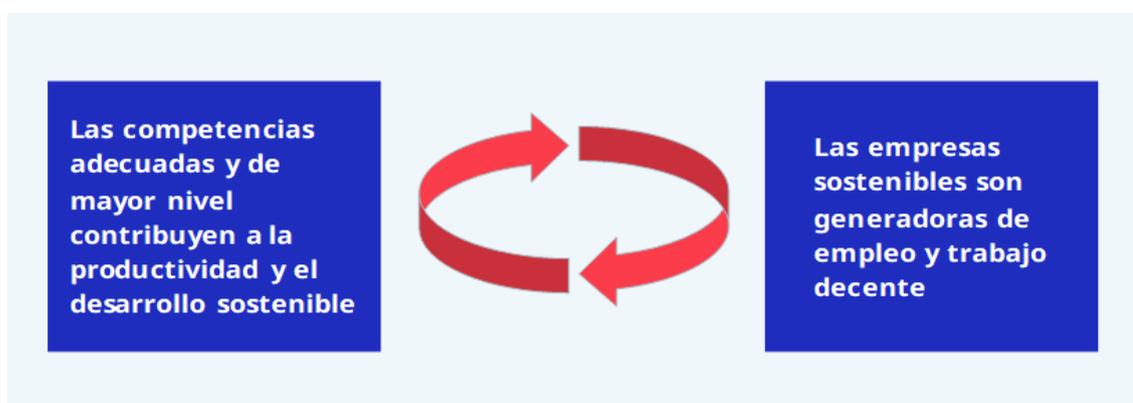
<sup>72</sup> Acerca de la «sociedad aprendiente» como filosofía educativa que convierte a la educación en el componente fundamental del desarrollo nacional, véase OIT, *Time to Act for SDG 8: Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity*, 2019 (resumen ejecutivo en español: *Hora de actuar para conseguir el ODS 8: Integrar el trabajo decente, el crecimiento sostenido y la integridad ambiental*).

la desigualdad en lo que respecta a la educación y la formación, y f) fortalecen el diálogo social y la negociación colectiva como un principio básico para el desarrollo de sistemas, y para la pertinencia, la calidad y la relación costo-beneficio de los programas. En los últimos años, como respuesta a la rápida evolución de las tendencias mundiales <sup>73</sup>, los mandantes de la OIT han trabajado conjuntamente para reforzar esas recomendaciones y añadir nuevos elementos valiosos para ellos, prestando especial atención a la sostenibilidad social y medioambiental <sup>74</sup>.

## Crear un círculo virtuoso: competencias para aumentar la productividad e impulsar el empleo, el trabajo decente y el desarrollo sostenible

- 83.** La transición a una economía basada en el conocimiento o en las competencias y el fomento de actividades productivas acelerarán la creación de más y mejores empleos, mejorarán la cohesión social y contribuirán al desarrollo sostenible, creando un círculo virtuoso en el que, a través del diálogo social, la mayor calidad, el mayor nivel y la mejor adecuación de las competencias impulsarán la productividad y contribuirán a modernizar la economía, aumentar la empleabilidad y lograr la inclusión social y mejores condiciones de empleo y vida (gráfico 13). Si bien las megatendencias influyen en las necesidades y los sistemas de competencias (como se ha expuesto en el capítulo 1), la inversión en competencias posibilitará la creación de oportunidades para las personas, las empresas y las sociedades como se indica más adelante.

### ► Gráfico 13. El círculo virtuoso de productividad y empleo



## Competencias como «aceleradores» del progreso y la innovación tecnológicos

- 84.** Habida cuenta de la correlación positiva que existe entre el capital humano y el grado general de adopción de tecnologías avanzadas y de innovación, el nivel, la calidad y la composición de las competencias determinan la capacidad de una sociedad para adquirir el dominio de las tecnologías y garantizar que se utilicen de una manera eficaz e inclusiva <sup>75</sup>. La oferta de competencias que permiten inventar, desarrollar, aplicar, desplegar y utilizar tecnologías, así como adaptar su aplicación con el fin de resolver problemas de orden empresarial, operativo y de gobernanza, es uno de los principales motores del cambio tecnológico.

<sup>73</sup> Véase también OIT, *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, ILC.97/V (2008).

<sup>74</sup> OIT, *Time to Act for SDG 8*.

<sup>75</sup> Véase OIT, *Calificaciones para la mejora de la productividad*.

## Competencias para impulsar una transformación estructural y potenciar sectores de mayor valor añadido y un crecimiento más dinámico, en particular para las pymes

- 85.** La globalización ha dado lugar a la apertura de los mercados. El establecimiento de sistemas de fomento de la capacidad y los conocimientos induce y mantiene las transformaciones estructurales, así como el desarrollo, la diversificación económica y la competitividad. Las competencias actúan como «amortiguador» para ayudar a los trabajadores y las empresas a gestionar los posibles efectos negativos de la redistribución de los trabajadores entre sectores y ocupaciones, y a reorientarse hacia actividades de mayor valor añadido.

## Competencias para la transición a la economía formal y para mejorar la seguridad y salud en el trabajo y las condiciones laborales

- 86.** En numerosos países en desarrollo, la mayoría de los trabajadores permanecen en empleos poco productivos, con frecuencia en el sector informal, en condiciones de trabajo precarias y con limitado acceso a la financiación, los mercados, la infraestructura, la tecnología o las oportunidades de formación. La mejora de las competencias de los trabajadores en la economía informal, en particular mediante el perfeccionamiento de los sistemas de aprendizaje informal y la reducción del problema de la inadecuación de las competencias, contribuyen a integrar en la economía formal a las personas que se incorporan por primera vez al mercado laboral y a facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal. Para ello son necesarios mecanismos de diálogo social adecuados que promuevan la transición a la economía formal y condiciones de trabajo dignas.
- 87.** Las personas que acceden por primera vez al mercado de trabajo a menudo carecen de formación suficiente sobre los riesgos laborales. Es necesario adoptar medidas para proteger mejor a los alumnos y a los trabajadores e integrar de manera más eficaz la formación sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) en todos los programas mediante la revisión de las normas de formación, los contenidos y los materiales de los cursos; la mejora de las competencias y aptitudes de los formadores de SST (también en el lugar de trabajo); el desarrollo de la capacidad institucional para gestionar los conocimientos y la información sobre SST y el reforzamiento del papel que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el diseño, la aplicación y el seguimiento de estas medidas.

## Competencias que van más allá de la educación y formación iniciales

- 88.** La demanda de adquisición de competencias, reciclaje profesional y perfeccionamiento de las competencias seguirá evolucionando, puesto que los trabajadores se verán obligados a realizar diversas transiciones entre puestos de trabajo a lo largo de su vida laboral. Esto implica que tanto los trabajadores como las empresas deberán reconocer la importancia de aprovechar todas las opciones de aprendizaje permanente y los itinerarios de formación continua. Las medidas en materia de formación destinadas a ayudar a los trabajadores a entrar o permanecer activos en el mercado de trabajo pueden contribuir a subsanar, al menos en parte, la escasez de mano de obra y de competencias a largo plazo. Si los trabajadores adultos no tienen acceso a oportunidades de reconversión profesional, es posible que sus competencias queden obsoletas y que ello repercuta en la productividad y la innovación. El aprendizaje permanente puede ser una fuente de oportunidades para promover un envejecimiento saludable y la participación activa de los adultos en el desarrollo económico y social.

## Competencias para reducir las desigualdades y contribuir a una transición social justa al futuro del trabajo

- 89.** Los datos disponibles indican que, cuando la educación y las competencias están distribuidas de forma más equitativa en toda la fuerza de trabajo, la desigualdad salarial suele ser menor <sup>76</sup>. Una prioridad fundamental de cara al futuro será aumentar la participación de las mujeres en los programas de EFTP en los campos de las ciencias, la tecnología, la ingeniería, el arte y las matemáticas (STEAM) <sup>77</sup> a fin de mejorar su acceso a ocupaciones con un uso intensivo de tecnologías modernas y salarios más elevados. En muchos países, los niños y las niñas siguen recibiendo orientación específica que los dirige hacia estudios y ocupaciones que la sociedad considera propiamente masculinos o femeninos. Los programas de formación en que se observa mayor participación femenina se corresponden con mayor frecuencia con trabajos de menor productividad, que confinan a las mujeres en empleos peor pagados y de categoría inferior como resultado de la segregación profesional. Una distribución más justa de los «dividendos tecnológicos» es otra cuestión importante que debería abordarse en relación con los sistemas de competencias.
- 90.** Los mencionados beneficios que se derivan del desarrollo de competencias deberían distribuirse entre las empresas y los trabajadores y favorecer al conjunto de la sociedad. Aunque los beneficios de la globalización y el cambio tecnológico están ampliamente distribuidos, sus costos suelen recaer en los trabajadores que han perdido su trabajo o cuyo empleo se vuelve más precario, en particular los trabajadores poco calificados y con un acceso limitado a la formación. Por consiguiente, la oferta de oportunidades de formación continua a los trabajadores para que puedan mejorar sus competencias debería facilitar la transición de un puesto de trabajo a otro y de sectores en declive a sectores emergentes; permitirles desarrollar la capacidad para innovar, transferir y asimilar nuevas tecnologías y generar creatividad e innovación; obtener un mayor rendimiento económico de las nuevas tecnologías y salarios más elevados como resultado de una mayor productividad y de la transición a la economía formal, y contribuir a mejorar las condiciones de trabajo, aumentar la satisfacción en el trabajo, reducir la pobreza y obtener mejores resultados en materia de salud.
- 91.** La educación, la formación, el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente son condiciones fundamentales para crear un entorno propicio a empresas competitivas y sostenibles <sup>78</sup>. Las empresas obtendrán beneficios del desarrollo de competencias y de la mayor productividad mediante la reinversión en el desarrollo de productos y procesos novedosos, la diversificación de sus actividades y el mantenimiento y mejoramiento de la competitividad y la cuota de mercado <sup>79</sup>. Los efectos indirectos que se derivan de las competencias y el aprendizaje permanente son beneficiosos para el conjunto de la sociedad y contribuyen de manera determinante a la creación de puestos de trabajo de calidad, mayores tasas de empleo, calidad y eficiencia de los servicios, reducción de la pobreza, respeto de los derechos laborales, justicia social y competitividad en los cambiantes

---

<sup>76</sup> OCDE, *Individual Learning Accounts*.

<sup>77</sup> En el acrónimo STEAM se añade un quinto elemento, el «arte», a los cuatro elementos del término original STEM (ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas), a fin de destacar la importancia de la creatividad y la innovación para futuros puestos de trabajo.

<sup>78</sup> OIT, *Calificaciones para la mejora de la productividad*.

<sup>79</sup> OIT, *Calificaciones para la mejora de la productividad*.

mercados mundiales y los sectores de crecimiento dinámico <sup>80</sup>. Las competencias son importantes para que el ajuste estructural de la economía y el comercio no solo sea económicamente eficiente, sino que también sean inclusivo y socialmente justo, entre otras cosas en lo que respecta a la calidad de los puestos de trabajo, la negociación colectiva, y la protección social y de los trabajadores <sup>81</sup>.

## 2.4. ¿Qué competencias ayudarán a superar los desafíos y preparar a las personas para el futuro del trabajo?

92. Las tendencias descritas en el capítulo 1 han dado lugar a la aparición de nuevas actividades económicas, procesos de producción, modelos de negocio, productos y servicios, que previsiblemente conllevarán cambios estructurales en el futuro del trabajo y, por consiguiente, en la demanda de competencias. A medida que los puestos de trabajo se vuelvan más interdisciplinarios, se basen en un uso más intensivo de las competencias y la información, y estén más orientados a la innovación, los trabajadores deberán aunar competencias fundamentales y competencias técnicas especializadas para poder pasar de una ocupación a otra y de la economía informal a la economía formal.

- **Competencias fundamentales.** Son competencias no técnicas que resultan útiles para todos los empleos y se aplican al trabajo en general, como las competencias sociales y emocionales, cognitivas y metacognitivas, y las competencias ecológicas y digitales básicas. Se aplican a todas las ocupaciones y profesiones, independientemente del nivel de calificación requerido para el empleo. Las competencias fundamentales abarcan, entre otras, las aptitudes de colaboración y de trabajo en equipo, las aptitudes de negociación y resolución de conflictos y de comunicación, la inteligencia emocional, las aptitudes de pensamiento creativo e innovador y de pensamiento analítico y crítico, la capacidad de resolución de problemas y de toma de decisiones, la capacidad de aprender a aprender, las competencias básicas de lectura, escritura y aritmética, y las aptitudes de planificación y organización y de gestión de la carrera profesional.

Dado que las competencias fundamentales son hasta cierto punto transferibles cuando los trabajadores cambian de ocupación o de sector, estos pueden adaptarse con mayor rapidez a los cambios en la demanda de mano de obra y tener acceso al aprendizaje permanente <sup>82</sup>. Para los empleadores, estas competencias y capacidades significan que los trabajadores pueden adaptarse mejor a los cambios en el lugar de trabajo, lo que permite a las empresas crear entornos de trabajo más innovadores y productivos. En vista de la creciente importancia de las competencias fundamentales para el futuro del trabajo, la OIT, en colaboración con otras organizaciones y asociados del sistema de las Naciones Unidas, está elaborando un nuevo marco sobre competencias fundamentales, que incluye las competencias digitales y ecológicas para la empleabilidad, según lo establecido en su Programa y Presupuesto para 2020-2021 <sup>83</sup>.

- **Competencias técnicas especializadas.** Se trata de las competencias, los conocimientos teóricos y los conocimientos especializados necesarios para realizar funciones o tareas específicas. Ante el rápido avance de la tecnología en todos los sectores, las empresas

---

<sup>80</sup> OIT, *Calificaciones para la mejora de la productividad*.

<sup>81</sup> OCDE, *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019*.

<sup>82</sup> MGI, *A Labour Market That Works: Connecting Talent with Opportunity in the Digital Age*, 2015.

<sup>83</sup> OIT, *Programa y Presupuesto para 2020-2021*.

necesitan una gama compleja de competencias técnicas, también en los niveles avanzados, para innovar y diseñar nuevos productos y para utilizar y mantener nuevas tecnologías. Asimismo, se precisan competencias digitales más avanzadas en sectores específicos, como la impresión en 3D y la robótica en la industria manufacturera o la planificación de los recursos empresariales en los sectores del turismo y la hostelería <sup>84</sup>.

- 93.** La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de las competencias para dar una respuesta rápida a la crisis y facilitar la recuperación a largo plazo. En ambos casos, muchas personas necesitarán perfeccionar las competencias que poseen para mantener sus puestos de trabajo, adquirir nuevas competencias en el mismo entorno laboral o cambiar de empleo dentro del mismo sector o en otro sector diferente de la economía. En particular, la modalidad de trabajo y aprendizaje en línea ha contribuido a focalizar la atención en las **competencias digitales**: desde las competencias digitales básicas que necesitan los alumnos, profesores y trabajadores para estudiar y trabajar en línea hasta las competencias digitales más avanzadas que se requieren para los empleos emergentes. En segundo lugar, la pandemia también ha puesto de manifiesto la importancia de ciertas competencias fundamentales, como la capacidad de comunicarse, aprender a aprender, trabajar en equipo, resolver problemas y tomar decisiones, el pensamiento crítico y el espíritu innovador, así como la capacidad de planificación, organización, negociación, resolución de conflictos y autogestión, que pueden ayudar a las personas a manejar el estrés durante la crisis provocada por la pandemia, a superar las interrupciones de la carrera profesional y a encontrar nuevos empleos. Por último, pero no por ello menos importante, se necesitarán competencias metacognitivas y competencias técnicas especializadas para las transiciones a los nuevos empleos en la economía tecnológica y digitalmente avanzada del futuro.

---

<sup>84</sup> OIT, *Impact of Digitalization on Skills Demand*, de próxima publicación.

## ► Capítulo 3

---

### Cómo orientar al futuro los sistemas de competencias y el aprendizaje permanente

94. El desarrollo de competencias es una estrategia que está adquiriendo cada vez mayor importancia para enfrentar desafíos y reconfigurar el mundo de manera positiva. Se deberían adoptar desde ahora las decisiones oportunas en materia de políticas, dadas las repercusiones que tendrán en el futuro del trabajo.
95. Sin embargo, en muchos países, la mala calidad de los sistemas educativos y de formación pone de manifiesto una creciente desconexión entre el desarrollo de competencias y las necesidades de sus economías y sociedades. La formación basada en la oferta, la escasez de recursos y la infra inversión crónica en instituciones y programas han creado obstáculos al desarrollo de las competencias adecuadas a las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo.
96. En la medida en que los países afrontan desafíos diferentes en función de sus contextos nacionales, no hay una solución de políticas única para crear y mantener un sistema de competencias orientado al futuro. Si bien las normas internacionales del trabajo brindan un marco sólido para la educación de calidad, el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente, la rápida evolución del mundo del trabajo y los desafíos mundiales plantean numerosos interrogantes. ¿Cómo será el futuro del trabajo y qué competencias necesitará? ¿Cómo podemos reducir la brecha entre la oferta de competencias y la rápida evolución de las necesidades de las empresas? En el marco de la educación y formación iniciales, ¿cómo reorientar la adquisición de competencias hacia el aprendizaje permanente y crear formas dinámicas e innovadoras de desarrollo y reconocimiento de competencias? ¿Cómo pueden las sociedades aumentar su reserva de competencias y asegurarse de no excluir a nadie? ¿Cómo pueden los países establecer un sistema de competencias y de aprendizaje permanente que sea eficaz en cuanto que responsabilidad compartida por todos?
97. La actual pandemia de COVID-19 ha trastornado nuestra forma de vivir, de trabajar y de aprender, y ha añadido nuevos interrogantes: ¿cómo paliar el impacto inmediato de la COVID-19 en la impartición de competencias, la EFTP y los aprendizajes? ¿Cómo pueden adaptarse los empleadores, los trabajadores y la sociedad en general a los sistemas en línea en todos los ámbitos de la vida? ¿Cómo podemos ir más allá de las respuestas a la crisis y configurar el aprendizaje y los puestos de trabajo del futuro de manera que contribuyan a la transformación digital, ecológica y a otros cambios?
98. Es necesario adoptar medidas inmediatas, habida cuenta de que el desarrollo de competencias cumple una función importante en los esfuerzos por mitigar las consecuencias de la COVID-19, limitar los perjuicios que el desempleo de larga duración y la inadecuación de las competencias producen en la vida profesional, y ayudar a las personas a retomar sus trabajos de forma segura. Al mismo tiempo, los planteamientos anteriores exigen que se adopte una política integrada y se formulen respuestas operacionales que contribuyan a acelerar la recuperación, potenciar la resiliencia de los trabajadores y las empresas y transformar los retos en oportunidades. En este capítulo y en los capítulos 4 y 5 se ofrecen soluciones prácticas y enfoques innovadores relacionados con las competencias y la formación permanente.

### 3.1. Evaluación y previsión de las necesidades de competencias y adecuación de la oferta

99. Si bien la demanda de competencias está cambiando a un ritmo cada vez más acelerado para adaptarse a las megatendencias mundiales, la elaboración y puesta en práctica de las soluciones de formación correspondientes pueden llevar bastante tiempo. La asimetría de la información, la falta de movilidad geográfica, las prácticas de contratación imperfectas y los obstáculos que restringen el acceso a formación son factores que contribuyen a la inadecuación de las competencias<sup>85</sup>. Aunque no es factible lograr una adecuación perfecta entre la oferta y la demanda de competencias, hace falta prever las necesidades para reducir el riesgo de que se agrande la brecha de competencias y disminuya la empleabilidad de los trabajadores y la productividad de las empresas.
100. En la Recomendación núm. 195 de la OIT se reconoce la importancia de identificar y prever las tendencias de la oferta y la demanda y se establece que los Miembros de la OIT «en consulta con los interlocutores sociales y teniendo en cuenta las repercusiones que tiene la recopilación de datos para las empresas, deberían apoyar y facilitar la investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos y la formación» (párrafo 19).

#### Principales desafíos

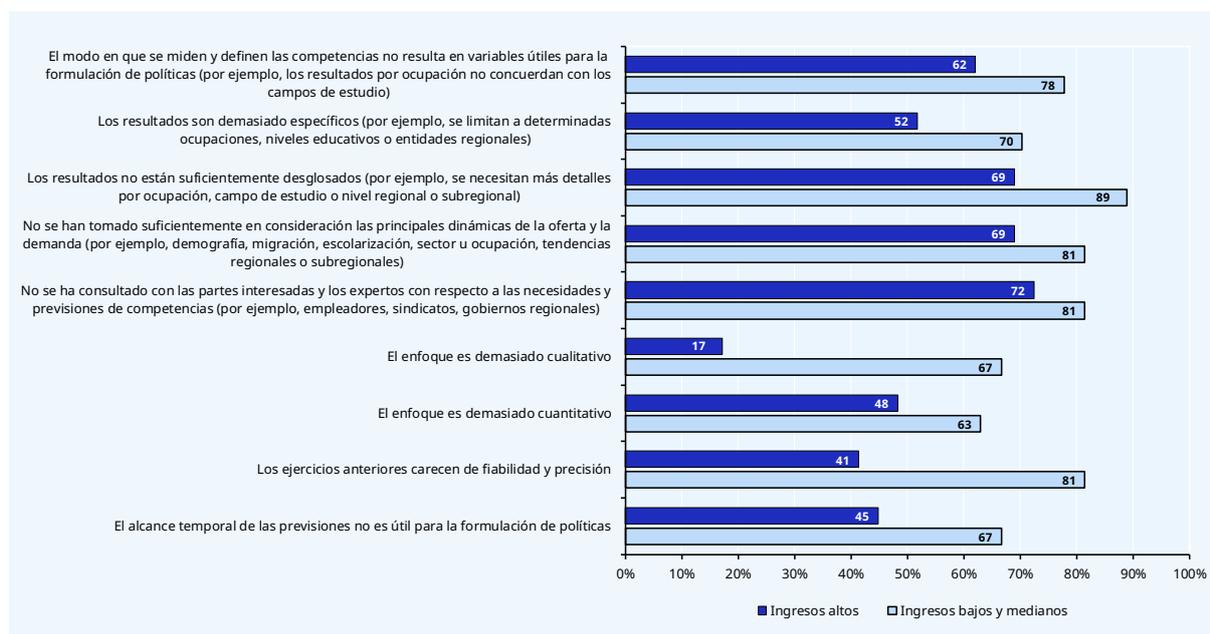
101. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo utilizan activamente evaluaciones y previsiones de las necesidades de competencias para elaborar medidas de políticas fundamentadas que permitan corregir los actuales desajustes entre la oferta y la demanda de competencias y mitigar este fenómeno en el futuro. Los obstáculos principales a este respecto son la insuficiencia de fondos y la falta de conocimientos técnicos, especialmente en los países en desarrollo, así como la ausencia de coordinación entre las organizaciones participantes<sup>86</sup>.
102. La insuficiencia de fuentes de datos fiables también sigue siendo un desafío, especialmente en países de ingresos bajos, donde los datos no están lo suficientemente refinados mediante variables o desglosados a nivel local para aportar respuestas más específicas en materia de políticas. Todos estos factores constituyen un desafío mayor: trasponer los resultados en políticas y prácticas (gráfico 14).

---

<sup>85</sup> OIT, «*Anticipating and matching skills and jobs*», 2015.

<sup>86</sup> OIT, *Skills Needs Anticipation: Systems and Approaches. Analysis of Stakeholder Survey on Skill Needs Assessment and Anticipation*, 2017.

► **Gráfico 14. Obstáculos a la trasposición de la información sobre las necesidades de competencias en políticas y prácticas, por grupo de ingresos**  
(porcentaje de mandantes nacionales que han señalado un obstáculo)



Fuente: OIT, *Skills Needs Anticipation*; resultados de la encuesta mundial conjunta de la Fundación Europea de Formación (ETF), el Cedefop, la OCDE y la OIT a ministerios de Trabajo, ministerios de Educación, asociaciones de empleadores, sindicatos y otras partes interesadas en 61 países seleccionados.

## Medidas eficaces para la evaluación y previsión de las necesidades de competencias

- 103.** La evaluación y previsión de las necesidades de competencias forman parte de un sistema más amplio de información sobre el mercado de trabajo y se basan en datos, métodos y herramientas completos, fiables, pertinentes y actualizados periódicamente, así como en capacidades analíticas y mecanismos de gobernanza. No basta con producir información sobre las necesidades de competencias actuales y futuras; también hay que analizarla y aplicar los resultados obtenidos.
- 104.** Las investigaciones llevadas a cabo por la OIT <sup>87</sup> demuestran que se necesitan enfoques sistemáticos y diagnósticos estratégicos para fundamentar no solo la planificación de estrategias nacionales y sectoriales en materia de competencias, sino también las políticas destinadas al trabajo decente y la transformación productiva, en particular las políticas de inversión, comerciales, industriales y medioambientales. Los resultados obtenidos deberían servir de base para elaborar normas ocupacionales y programas de desarrollo de competencias, sustentar asignaciones presupuestarias para programas de educación y formación (incluyendo la formación de aprendices, la adquisición y el perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional), y fundamentar las decisiones de las empresas sobre el desarrollo de los recursos humanos, los sistemas de orientación profesional y

<sup>87</sup> OIT y OCDE, *Approaches to Anticipating Skills for the Future of Work*, 2018; OIT, *Skills Needs Anticipation*; OIT y OMC, *Investing in Skills*.

asesoramiento sobre las perspectivas de carrera, así como las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas de migración <sup>88</sup>.

- 105.** Además, el diálogo social y la coordinación son esenciales para prever las necesidades de competencias, adoptar decisiones fundamentadas y aplicar las conclusiones y recomendaciones oportunas. Las siguientes acciones pueden facilitar la previsión de competencias:
- Aumentar y mantener la capacidad técnica mediante la creación de instituciones públicas que generen y actualicen la evaluación y previsión periódicas de competencias de forma sistemática y sostenible, a fin de que los actores pertinentes puedan desarrollar conocimientos técnicos y metodologías y basar el análisis en experiencias adecuadas.
  - Crear y seguir desarrollando una red sólida y bien coordinada de ministerios y otros órganos decisorios, proveedores de información y usuarios (oficinas nacionales de estadística, servicios públicos de empleo, universidades, organizaciones de empleadores y sindicatos), con un mandato claro legalmente establecido que contemple la puesta en marcha de actividades de previsión y evaluación de competencias, el examen de los resultados y la asistencia en el proceso de trasposición del análisis en políticas y prácticas <sup>89</sup>.
- 106.** En varios países desarrollados y en desarrollo, los sistemas de previsión de necesidades de competencias están bien integrados en consejos de competencias nacionales y sectoriales y otros órganos tripartitos y, si están bien coordinados con servicios públicos de empleo y servicios de orientación profesional eficientes, hay más probabilidades de que los resultados obtenidos se apliquen con eficacia <sup>90</sup>. También es importante que la información y el análisis a escala nacional, sectorial, regional y local sean complementarios. Es más fácil involucrar a las partes interesadas cuando la discusión se sustenta en la participación política de alto nivel o cuando se articula en torno a una estrategia de competencias a nivel nacional.
- 107.** Los enfoques sectoriales también constituyen una buena práctica, dado que brindan la oportunidad de mantener discusiones en profundidad sobre necesidades de competencias específicas con los principales interesados a nivel sectorial. Estos enfoques facilitan la elaboración de políticas y estrategias de competencias con un fuerte vínculo con la productividad y la competitividad, políticas activas del mercado de trabajo y políticas sectoriales y de desarrollo más amplias, y permiten que las partes interesadas compartan una misma visión de los desafíos y asuman un compromiso común para abordarlos. Los enfoques sectoriales también funcionan mejor en los países en desarrollo (gráfico 15).

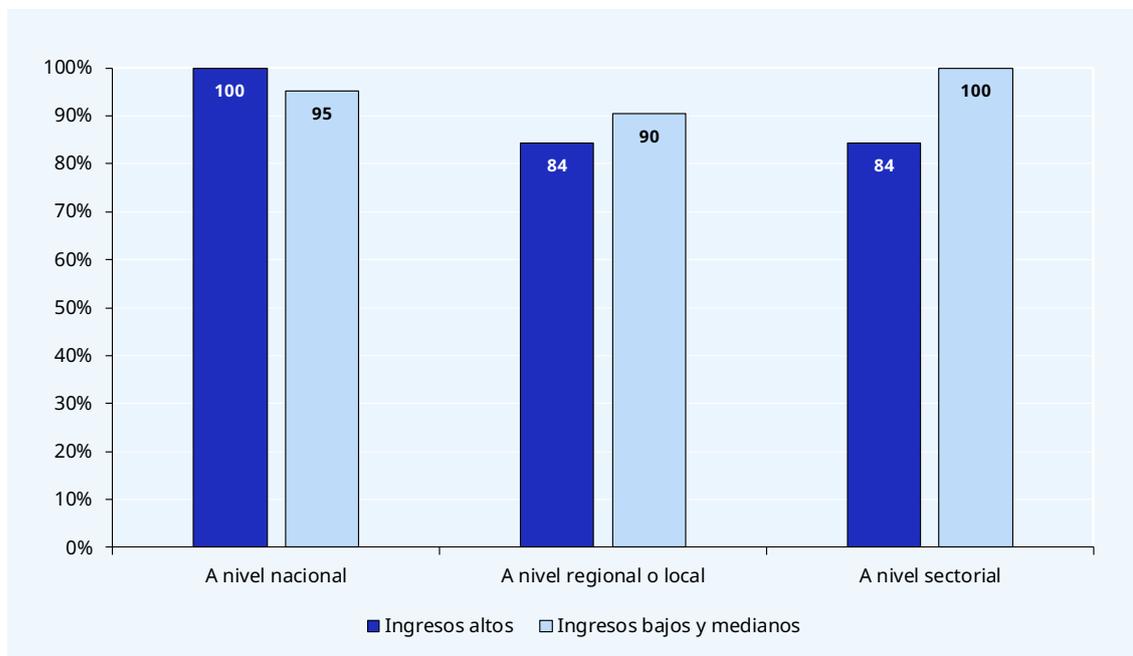
---

<sup>88</sup> OIT, *Informes de la Comisión para la Migración Laboral de la Conferencia Internacional del Trabajo*.

<sup>89</sup> OIT, *Skills Needs Anticipation*.

<sup>90</sup> ETF, Cedefop y OIT, *Guide to Anticipating and Matching Skills and Jobs*, 1-6.

► **Gráfico 15. Aplicación de la evaluación y previsión de las necesidades de competencias a escala nacional, regional y sectorial** (porcentaje de mandantes nacionales que informan de la aplicación al nivel correspondiente, desglosado por grupos de ingresos)



Fuente: OIT, *Skills Needs Anticipation*; resultados de la encuesta mundial conjunta ETF-Cedefop-OCDE-OIT a ministerios de Trabajo, ministerios de Educación, asociaciones de empleadores, sindicatos y otras partes interesadas en 61 países seleccionados

## Métodos, enfoques y herramientas para la previsión de competencias

**108.** Se dispone de muchos enfoques y métodos para analizar las necesidades de competencias actuales y futuras, como las encuestas sobre competencias a empresas, las predicciones cuantitativas, los estudios prospectivos por sector, los estudios de seguimiento y el método Delphi (envío de múltiples rondas de cuestionarios a un panel de expertos). Estos métodos poseen ventajas y desventajas (véase el anexo I) y generan resultados óptimos cuando se utilizan en conjunto o de manera complementaria. Mientras que en los países desarrollados tienden a utilizarse enfoques más avanzados, como predicciones cuantitativas y análisis de macrodatos, en los países en desarrollo se sigue utilizando una amplia gama de métodos cualitativos <sup>91</sup>. La OIT, en colaboración con otros organismos internacionales, ha desarrollado una serie de herramientas y documentos de orientación (recuadro 5). También se encarga del desarrollo de capacidades e imparte cursos específicos a nivel regional y nacional, en estrecha colaboración con los interlocutores nacionales. En respuesta a la actual pandemia de COVID-19, la OIT ha elaborado e impartido módulos en línea del curso de previsión y adecuación de competencias dirigido a los mandantes de la OIT.

<sup>91</sup> OIT, *Skills Needs Anticipation*.

### ► Recuadro 5. Herramientas de la OIT para el análisis y la previsión de las necesidades de competencias

- *Previsión y ajuste de las competencias y los puestos de trabajo*, Nota de orientación (2017)
- *Skills for Trade and Economic Diversification (STED): A Practical Guide* (2012)
- *Rapid STED: A Practical Guide* (2020)
- *Directrices para la identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias en respuesta a la crisis de la COVID-19* (2020)
- *Anticipating Skill Needs for Green Jobs: A Practical Guide* (2015)
- *Guidelines for Inclusion of Skills Aspects into Employment-Related Analyses and Policy Formulation* (2015)
- *Skills Technology Foresight Guide* (2016)
- *Guide to Anticipating and Matching Skills and Jobs*, 1-6 (2015-2017)

**109.** La OIT ha puesto en marcha su programa sobre competencias para el comercio y la diversificación económica (STED) en más de 20 países y más de 30 sectores económicos (recuadro 6). Este programa proporciona ejemplos prácticos de enfoques sectoriales respecto de la gobernanza de competencias que permiten a los interlocutores nacionales y sectoriales (Gobiernos, organismos que conciben e imparten formación, organizaciones de empleadores y sindicatos) poner a prueba a título experimental mecanismos institucionales en los cuales se tiene debidamente en cuenta a los diversos sectores. Entre los sectores que abarca el programa figuran el sector agroalimentario, el turismo y la hostelería, el sector farmacéutico, el sector del mueble, el sector metalúrgico y la industria ligera. El programa tiene un fuerte componente de desarrollo de capacidades que es fundamental para la institucionalización y la sostenibilidad de la función de la previsión de las necesidades de competencias.

### ► Recuadro 6. Enfoque STED de la OIT <sup>1</sup>

STED es una metodología diseñada para apoyar el crecimiento de la productividad y la creación de trabajo decente en sectores que tienen posibilidades de aumentar las exportaciones y contribuir a la diversificación económica. STED ayuda a los países a lograr que el comercio sea más incluyente, asegurándose de que los sistemas de desarrollo de competencias ayuden a las empresas a contratar a los trabajadores que necesitan y ayuden a los trabajadores a obtener empleos productivos y decentes. Establece mecanismos de colaboración y gobernanza y prevé medidas para el desarrollo de las capacidades institucionales.

En Malawi se llevaron a cabo actividades en el marco del programa STED en los sectores de la horticultura y los oleaginosos en apoyo de una estrategia nacional de exportación mediante el desarrollo de competencias basado en la demanda. El enfoque STED no solo impulsó la adopción de decisiones estratégicas con base empírica en el sector, sino que además mejoró la capacidad nacional para la previsión de competencias y el diálogo social.

<sup>1</sup> Véase OIT, *Skills for trade and Economic Diversification*; y OIT, *Rapid STED*. A pesar de que STED probablemente sea la herramienta más conocida de la OIT en este ámbito, existen y se utilizan herramientas paralelas o de apoyo en función de las características específicas de cada país. Un ejemplo de ello es el enfoque TRAVERA (comercio y cadenas de valor en las actividades con alto coeficiente de empleo), que apuntan a ayudar a las empresas en países en desarrollo a integrarse en las cadenas de valor de las exportaciones.

**110.** Instituciones especializadas y partes interesadas exploran métodos innovadores para prever las necesidades de competencias, como la prospectiva tecnológica (recuadro 7). El análisis de macrodatos sobre vacantes recopilados por los portales de anuncios de empleo podría alterar considerablemente el panorama de previsión y adecuación de

competencias<sup>92</sup>, pero aún no puede sustituir al sistema tradicional de información sobre el mercado de trabajo y funciona mejor en combinación con otros métodos<sup>93</sup>.

### ► Recuadro 7. Métodos innovadores de previsión de las necesidades de competencias

En el Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) cuenta con un modelo integrado que desarrolla prospectivas sectoriales y registra los cambios industriales, tecnológicos y organizacionales y sus efectos en el empleo. El proceso es dirigido y gestionado por un grupo ejecutivo de expertos técnicos del SENAI, representantes del mundo académico y empresarios, que a la vez producen y utilizan los resultados. El modelo combina diferentes técnicas de previsión y prospección cuantitativas y cualitativas y produce información para fundamentar el análisis ocupacional y la discusión temática de las partes interesadas.

En la Federación de Rusia, se llevó a cabo una prospección de competencias para 2030 en varios sectores de alta tecnología e industrias de base tecnológica. El objetivo es evaluar cómo las grandes tendencias y las nuevas tecnologías cambian la naturaleza de las tareas y, a su vez, qué impacto tienen en la demanda de competencias. Se está elaborando un «mapa del futuro» para estos sectores e industrias en una serie de reuniones prospectivas.

Se han desarrollado nuevas herramientas valiosas que han demostrado que los enfoques basados en los datos son muy útiles para identificar itinerarios de reciclaje profesional y oportunidades para la transición laboral que ayudarán a los trabajadores, a las empresas y a los Gobiernos a priorizar las medidas e inversiones que llevarán a cabo. La disponibilidad de **macrodatos y de datos en tiempo real** permitirá tener muestras más amplias y más frecuentes que en las encuestas tradicionales. Estas herramientas, que se basan principalmente en fuentes de datos de Internet y, por consiguiente, no requieren la recopilación de datos sobre el terreno, son cada vez más importantes para la investigación y el diseño de políticas.

Fuentes: OIT y OCDE, *Approaches to Anticipating Skills*; OIT, *The Feasibility of the Use of Big Data*.

111. La pandemia de COVID-19 ha paralizado los servicios de búsqueda de empleo y de correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo y ha limitado la información disponible a corto plazo, incluido en formato digital, lo cual ha incidido en la evaluación a corto plazo de la demanda, en la escasez de competencias y de mano de obra y en las necesidades de reciclaje profesional, sobre todo en el sector de las pymes. También ha tenido como efecto que sea más complicado prever y adaptar los sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias a lo que podría constituir un cambio notable en el mercado de trabajo en los próximos meses y años. La situación requiere que se tomen sin dilación medidas para ayudar a los trabajadores a reciclarse y perfeccionar sus competencias como parte del paquete completo de medidas de política y recuperación fiscal. Determinar con rapidez la demanda de competencias en las ocupaciones sostenibles y en las ocupaciones en que se están produciendo aumentos repentinos de la demanda debido a la nueva situación producida por la COVID-19 ayudará a los trabajadores de los sectores afectados a reconvertirse profesionalmente. Es importante aprovechar las oportunidades existentes y nuevas para acelerar la recuperación económica y social.
112. A fin de proporcionar una respuesta eficaz con respecto al desarrollo de competencias que incida significativamente en la velocidad de recuperación de los sectores afectados y en la restauración del nivel de empleo, la OIT ha elaborado las *Directrices para la identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias en respuesta a la crisis de la COVID-19*, que actualmente se aplican en una docena de países de África, Asia y América

<sup>92</sup> OIT y OCDE, *Approaches to Anticipating Skills*.

<sup>93</sup> OIT, *The Feasibility of the Use of Big Data for Skill Needs Anticipation and Matching*, de próxima publicación.

Latina. La finalidad de las Directrices es ayudar a los países a dar prioridad a las personas y empresas cuyo futuro depende del desarrollo de las competencias, llevar a cabo la correspondiente evaluación rápida de una forma creíble y oportuna y movilizar las medidas de seguimiento (recuadro 8).

► **Recuadro 8. Directrices de la OIT para la identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias en respuesta a la crisis de la COVID-19**

Las directrices se centran en tres tipos de impacto en el mercado de trabajo y, en consecuencia, en la demanda de competencias y oportunidades para los trabajadores, lo que repercute en las necesidades de reciclaje profesional y perfeccionamiento de competencias:

*i) Sectores en los que la COVID-19 tiene un impacto significativamente negativo en el empleo*

La pandemia de COVID-19 ha tenido un efecto negativo en el empleo en la mayoría de los sectores económicos de casi todos los países. Es importante identificar y prever las necesidades de competencias en el marco de la recuperación y el crecimiento futuro, así como concebir medidas prácticas para el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales de los trabajadores a fin de facilitar su reincorporación al trabajo.

*ii) Sectores y ocupaciones en los que la COVID-19 aumenta la demanda de competencias o en los que es probable que impulse un cambio estructural que requiera un nuevo conjunto de competencias*

Mientras que en algunos sectores la actividad se recuperará más lentamente, o tal vez no se recupere, la demanda de algunos bienes y servicios aumentará. Por ejemplo, podría producirse un aumento duradero en la demanda de servicios que puedan prestarse mediante una interacción personal reducida y de productos que limiten el contacto físico personal en la vida diaria. No todos estos incrementos en el empleo se mantendrán, pero algunos requerirán una inversión inmediata en el reciclaje profesional y el perfeccionamiento de competencias a fin de satisfacer las necesidades de competencias actuales y futuras. Actuar con rapidez para aprovechar las oportunidades creadas será importante para acelerar la recuperación económica y social y para sustituir la pérdida de puestos de trabajo en los sectores afectados.

*iii) Grupos de personas que necesitan formación, reciclaje y perfeccionamiento de las competencias*

El desarrollo de competencias será una parte importante de las políticas necesarias para que el gran número de personas cuyas perspectivas de empleo se hayan visto perjudicadas por la pandemia puedan reincorporarse al mercado laboral y obtener un trabajo decente y estable. Entre los grupos específicos que habría que tener en cuenta están las personas con condiciones de empleo precarias cuyos puestos de trabajo estén probablemente en riesgo, en particular, aquellas con una relación de trabajo o un contrato precarios; los jóvenes que se incorporan a la fuerza de trabajo y que tienen dificultades para encontrar empleo; los trabajadores poco calificados de todas las edades en los sectores afectados por la crisis que han perdido su trabajo; los trabajadores recién desempleados con calificaciones medias o altas que no se ajustan exactamente a las necesidades de los sectores en recuperación; los trabajadores de más edad recién desempleados, y los trabajadores de la economía informal con menos oportunidades de generación de ingresos. También cabría tener en cuenta a los grupos frecuentemente desfavorecidos en el mercado laboral, como las mujeres, las comunidades minoritarias, los trabajadores migrantes que regresan a su país o los migrantes internos, los refugiados, las personas con discapacidad y los desempleados de larga duración o los trabajadores que tenían un empleo precario antes de la pandemia. Es importante identificar y prever los tipos de oportunidades reales que el mercado de trabajo puede ofrecer a los grupos destinatarios y determinar las principales diferencias entre las competencias que poseen y las que necesitan los empleadores a fin de concebir medidas prácticas para reciclar y perfeccionar sus competencias, colmar el déficit de competencias y facilitar la transición al trabajo de quienes se incorporan por primera vez al mercado laboral.

Se han previsto medidas de seguimiento que podrán realizarse a través de las instituciones de educación y formación, los servicios públicos de empleo y otras instituciones, de forma

independiente o en colaboración con el sector privado. Para ello, podría ser necesario que organizaciones como los organismos de calificaciones y de financiación se encarguen de la aprobación acelerada de las iniciativas emprendidas por proveedores de educación y formación o empleadores, a fin de adaptar los planes de estudios y los métodos de aprendizaje a las nuevas necesidades y permitir su impartición bajo las limitaciones impuestas por la pandemia o aumentar rápidamente el número de personas destinatarias. Podría ser necesario que los ministerios y organismos aporten nuevos fondos o aumenten los fondos existentes para satisfacer las necesidades de desarrollo de competencias. Asimismo, podrían crear oportunidades para el establecimiento de iniciativas de cooperación para el desarrollo innovadoras con el apoyo de donantes.

### 3.2. Reconfigurar la impartición de competencias y el aprendizaje permanente: cómo replantear los sistemas de competencias del siglo XXI

113. Los Gobiernos y los interlocutores sociales han comenzado a replantear la forma en que se desarrollan, certifican y reconocen las competencias para mejorar el funcionamiento de los sistemas de competencias. Estas mejoras incluyen medidas para reforzar el vínculo entre los diferentes sectores de la educación y la formación, diversificar y aumentar el alcance de los itinerarios de aprendizaje flexible; lograr que los programas e instituciones de formación se ajusten mejor a las necesidades, actualizar los métodos de enseñanza y aprendizaje a fin de desarrollar mejor las competencias fundamentales, y extraer enseñanzas de la experiencia reciente con el aprendizaje en línea durante la pandemia <sup>94</sup>.
114. Si bien la reforma del sistema tradicional de enseñanza (clases magistrales y en aula) ha sido con frecuencia un proceso lento, la COVID-19 ha actuado como un catalizador para desarrollar soluciones alternativas inmediatas y a menudo innovadoras en un breve lapso de tiempo. Para muchos estudiantes, el aprendizaje en línea y a distancia ha pasado a ser la nueva realidad, frente a su aplicación relativamente escasa antes de la crisis. Se han invertido esfuerzos para mejorar la conectividad y el acceso a la tecnología, proporcionar orientación y desarrollar oportunamente las competencias de profesores y formadores, dar apoyo a las instituciones de formación respecto de la utilización de plataformas electrónicas, adaptar los modelos de enseñanza y aprendizaje, reorganizar los programas y planes de estudios y adecuar medidas específicas a los grupos más desfavorecidos.
115. No obstante, en la medida en que esta reorientación hacia el aprendizaje en línea y a distancia ha incidido negativamente en la calidad de la formación en muchos países, será necesario dedicar más esfuerzos a compensar la falta de formación práctica mediante programas de aprendizaje presencial y formación combinada, aplicando métodos, herramientas y tecnologías eficaces en cuanto al costo y adaptando los recursos de enseñanza y aprendizaje.

---

<sup>94</sup> Véanse, por ejemplo, las referencias a las novedades a escala nacional en UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019: Informe sobre género: Construyendo puentes para la igualdad de género*, 2019.

## «Apertura de la educación» y «nueva lectura» del aprendizaje permanente: nuevas oportunidades de aprendizaje permanente más flexibles, amplias e integradas

- 116.** En el marco de los retos que vienen planteándose desde hace tiempo y de otros más recientes, cada vez es más necesario reconsiderar si los sistemas de educación y formación son realmente eficaces para desarrollar las competencias, en lugar de limitarse a expedir calificaciones. La demanda de competencias cambiará notablemente en los próximos años <sup>95</sup>; por ese motivo, será necesario actualizar muchos perfiles ocupacionales y conjuntos de competencias y llevar a cabo la consiguiente labor de ajustar las calificaciones, los programas y los recursos de enseñanza y aprendizaje. No obstante, en la mayor parte de los sistemas educativos hay obstáculos estructurales entre los diferentes sectores de la educación y la formación que guardan relación con los planes de estudios y la certificación, los modelos de impartición y evaluación, los itinerarios de aprendizaje, la financiación y la gobernanza. Estas diferencias impiden el desarrollo de un enfoque más holístico y amplio del desarrollo de competencias que permita establecer itinerarios de aprendizaje más integrados y continuos en todos los sectores e instituciones educativas.
- 117.** Se han planteado enfoques prometedores, como los programas interdisciplinarios y el aprendizaje colaborativo, además del dominio del conocimiento por disciplina, mediante un aprendizaje basado en proyectos y en la solución de problemas. Estos enfoques desdibujan los límites entre los sectores educativos, incorporan más flexibilidad y permeabilidad (por ejemplo, mediante modelos de inscripción continua) e incluyen más programas de ciclo corto. Al alejarse de los principios de la educación de masas, los itinerarios de aprendizaje personalizados se ajustan a las necesidades y a los objetivos de cada alumno y permiten la adquisición y el perfeccionamiento de competencias y el reciclaje profesional de adultos, favoreciendo la transición entre la formación y el trabajo. Sin embargo, esta mayor flexibilidad constituye un reto para los modelos operacionales que se aplican hoy día en muchas instituciones de educación y formación.
- 118.** La generalización de la formación en línea y a distancia durante los meses de la pandemia ha evidenciado la necesidad de reorganizar la prestación de estos servicios y replantear la forma en que se imparte, evalúa y certifica la formación. La reorganización de los planes de estudios y la adaptación de los programas educativos ofrece la oportunidad de introducir un sistema de aprendizaje basado en proyectos y en la solución de problemas. La cada vez más habitual utilización de sistemas combinados permite aplicar tecnologías de formación digital que posibilitan el recurso a estrategias de aprendizaje más personalizadas que se adecúan a las necesidades de aprendizaje y al ritmo de cada estudiante. Recientemente, a raíz de la adopción acelerada de soluciones digitales en la EFTP y el desarrollo de competencias, se han podido establecer nuevas alianzas con empresas tecnológicas para utilizar plataformas, aplicaciones y recursos de aprendizaje en línea. Esta mayor integración del aprendizaje formal y no formal ha aumentado la probabilidad de que se otorgue un reconocimiento oficial a los muchos cursos gratuitos de enseñanza a distancia y en línea que actualmente están más fácilmente disponibles.

---

<sup>95</sup> Foro Económico Mundial, *Strategies for the New Economy*.

## La flexibilidad y el tiempo importan: adopción de mecanismos de respuesta ágiles

- 119.** También es cada vez más evidente que las necesidades de competencias varían en función de los cambios en los requisitos de los puestos de trabajo. Muchos sistemas de competencias están constreñidos por requisitos administrativos y sistemas de planes de estudios y de calificación rígidos, que frecuentemente se estructuran en torno a conjuntos de competencias o normas profesionales centralizados y estáticos, que carecen del dinamismo necesario y agudizan la inadecuación de las competencias <sup>96</sup>. Ese es uno de los principales retos que se plantean a los sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias y uno de los principales factores de las diferencias en el rendimiento académico que pueden observarse en todo el mundo. Otros ejemplos de rigidez son los temarios y planes de estudios elaborados a escala nacional que fijan los contenidos y el número exacto de clases para un periodo de cuatro o cinco años, en los que se establecen modalidades fijas de inicio y finalización de los programas y se proponen itinerarios de aprendizaje restringidos. Si bien la obtención de calificaciones reconocidas en el plano nacional seguirá siendo determinante en el mercado de trabajo, el establecimiento de mecanismos de revisión y actualización continuadas de marcos de calificaciones más flexibles, junto con planes de estudios modulares e itinerarios flexibles, permitirán un mayor grado de personalización y adaptación a la evolución de los puestos de trabajo y las necesidades de competencias a nivel local. Ahora bien, compatibilizar estas novedades con los requisitos educativos fundamentales y la garantía de la calidad seguirá constituyendo un reto.
- 120.** Aunque muchos sistemas de educación y formación están orientados al desarrollo de las calificaciones y marcos de calificaciones <sup>97</sup>, en algunos países puede observarse un reciente cambio de enfoque, que ha pasado de estar centrado en las calificaciones a estar centrado en las competencias y el «microaprendizaje», consistente en pequeñas unidades de formación y actividades de capacitación a corto plazo. Estas reformas tienen por objeto subsanar las actuales limitaciones de las calificaciones para certificar la «adecuación al perfil profesional» de los estudiantes <sup>98</sup>, así como contribuir mejor al desarrollo de las competencias más demandadas (como las competencias digitales y las competencias fundamentales para la empleabilidad) y permitir el reconocimiento de las competencias para facilitar la movilidad de los trabajadores y la transición a otros puestos de trabajo (recuadro 9).

### ► Recuadro 9. Estudio de caso de Finlandia

La actual reforma de la EFP en Finlandia tiene por finalidad fortalecer la capacidad de la EFP para responder a la evolución de las necesidades de las personas en materia de competencias. Se ha establecido una gama de calificaciones más clara y sencilla, reduciendo su número y estableciendo módulos obligatorios y optativos. Actualmente, los centros de formación ofrecen un sistema de inscripción continua, basado en planes de aprendizaje y de carrera profesional individualizados para todos los estudiantes, de manera que puedan matricularse en módulos individuales y obtener calificaciones parciales o acreditaciones completas, con arreglo a sus necesidades de aprendizaje y de carrera profesional. Pueden optar a una calificación profesional los trabajadores

<sup>96</sup> Banco Asiático de Desarrollo, *Innovative Strategies in Technical and Vocational Education and Training for Accelerated Human Resource Development in South Asia*, 2014; Unión Africana, «*Continental Strategy for Technical and Vocational Education and Training to Foster Youth Employment*», 2018.

<sup>97</sup> OCDE, *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019*.

<sup>98</sup> Foro Económico Mundial, *Strategies for the New Economy*.

en activo y las personas que buscan trabajo, así como los estudiantes de instituciones de enseñanza secundaria, en combinación con un examen de admisión (formación profesional y enseñanza general de segundo ciclo) <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cedefop, «[Financing of Education and Training](#)».

- 121.** Las tecnologías digitales también son aplicables a la gestión de los sistemas de EFTP y los sistemas de competencias mediante la elaboración de un inventario de las competencias necesarias para cada puesto de trabajo, la identificación de los puestos que requieren competencias similares y la creación de nuevos métodos de clasificación de las calificaciones <sup>99</sup>. Se están desarrollando enfoques innovadores a nivel nacional o institucional para establecer este tipo de marcos dinámicos (como el portal O\*NET en los Estados Unidos y el portal ESCO en la Unión Europea) con el fin de efectuar un inventario de los requisitos cambiantes de los puestos de trabajo y presentarlos de forma más dinámica a las personas que buscan trabajo, a los servicios de orientación profesional y a los sistemas de educación y formación. La empresa Burning Glass Technologies ha elaborado otro enfoque que utiliza métodos innovadores para efectuar inventarios de múltiples anuncios de empleo y generar información sintetizada sobre el contenido, la demanda y las competencias requeridas en los planos local, regional y nacional <sup>100</sup>.
- 122.** La pandemia ha exigido una respuesta aún más rápida por parte de las autoridades nacionales en lo que respecta a la flexibilidad en la evaluación de competencias y la expedición de calificaciones, en particular en los sectores en los que se registra un rápido aumento de la demanda de trabajadores y, al mismo tiempo, una grave disminución de la oferta de mano de obra. En sectores como la atención sanitaria, algunos países han establecido un procedimiento de calificación automática a fin de dar una respuesta rápida a la escasez de trabajadores. Otros países expiden licencias temporales por vía rápida. Por ejemplo, el Canadá permite que profesionales de la salud formados internacionalmente pero sin licencia y médicos recién graduados trabajen para combatir la COVID-19. Ontario ha expedido certificados supervisados de corta duración a quienes cumplen unas condiciones y calificaciones mínimas. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se ha puesto en funcionamiento un registro temporal en el marco de la pandemia de COVID-19 para contratar a profesionales de la salud que han dejado de trabajar en el sector en los últimos años y a migrantes calificados, y se ha puesto en marcha un conjunto de normas de emergencia que permiten que los estudiantes terminen sus estudios como aprendices, siempre que hayan alcanzado todos los resultados de su aprendizaje <sup>101</sup>.
- 123.** Algunos países desarrollados también han dado un paso más allá en las medidas adoptadas para satisfacer las necesidades inmediatas de competencias para luchar contra la pandemia y apoyar las ocupaciones con alta demanda de trabajadores afectados por la crisis de COVID-19 que tratan de perfeccionar sus competencias o de reciclarse profesionalmente <sup>102</sup>. Los países han establecido mecanismos reguladores y de financiación con objeto de mejorar el acceso a opciones de aprendizaje de ciclo corto flexibles y modulares que sirvan de base para ofrecer un sistema ágil y resiliente de reciclaje profesional y perfeccionamiento de competencias. El Gobierno de Australia ha creado un paquete de ayudas para la educación superior que proporciona financiación a los

<sup>99</sup> Foro Económico Mundial, *The Future of Jobs Report 2018*, 2018.

<sup>100</sup> Foro Económico Mundial, *Strategies for the New Economy*.

<sup>101</sup> OCDE, «[VET in a Time of Crisis: Building Foundations for Resilient Vocational Education and Training Systems](#)», 2020.

<sup>102</sup> Véase por ejemplo Comisión Europea, «[Recovery and Resilience Facility](#)».

proveedores de formación y apoyo a cursos baratos de corta duración (de hasta seis meses de duración). El Departamento de Educación, Competencias y Empleo de Australia ha suministrado información en línea a las instituciones de EFTP sobre cómo adoptar estrategias flexibles y en línea para impartir formación <sup>103</sup>.

## De un enfoque basado en los insumos y procesos hacia un enfoque basado en las competencias

124. El enfoque basado en las competencias supone un cambio de perspectiva, puesto que en lugar de centrarse en la duración de la formación se focaliza en evaluar las capacidades reales y las competencias adquiridas, esto es, se toma en consideración lo que han aprendido los estudiantes y su desempeño en situaciones de trabajo reales, y no el tiempo que han invertido en la formación, la finalización de los programas de estudios o la memorización de conocimientos. Este cambio de orientación es fundamental para que los jóvenes estén preparados adecuadamente de cara a su incorporación en el mercado laboral y para que los trabajadores de edad actualicen sus competencias en función de las necesidades (recuadro 10). Además, resulta esencial para mejorar la calidad y la pertinencia de la capacitación.
125. El enfoque basado en las competencias no es nuevo para muchos sistemas avanzados de EFTP, aunque su aplicación práctica sigue siendo limitada en muchos países debido a las repercusiones en materia de recursos, el letargo institucional y la carga de trabajo adicional que implica para que las instituciones, los docentes y los formadores puedan adaptarse a él.

### ► Recuadro 10. Aplicación del enfoque basado en las competencias

La tecnología aplicada a la educación puede ofrecer nuevas vías para evaluar la adquisición de competencias avanzadas no ya en función del tiempo dedicado al estudio, los créditos obtenidos o los exámenes, sino midiendo el dominio de una materia al tiempo que se identifican las competencias y los conocimientos adquiridos en un área temática. Un ejemplo de ello es Coursera, un proveedor de servicios de aprendizaje en línea que utiliza un sistema de etiquetado para identificar las competencias adquiridas mediante su plataforma en línea y que crea conjuntos de microcertificaciones que pueden «acumularse» hasta convertirse en calificaciones completas expedidas por instituciones de enseñanza superior asociadas a dicho proveedor <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Foro Económico Mundial, *Strategies for the New Economy*.

## Alianzas en el ámbito del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente: hacia un nuevo ecosistema a escala local

126. La necesidad de adecuar la oferta y la demanda ha dado lugar a la evolución de muchas alianzas tradicionales entre proveedores de formación y empresas. De ahí han surgido diferentes modelos de colaboración, como los centros y academias de capacitación, los centros de evaluación o los centros regionales de excelencia y centros de innovación, que combinan la prestación de servicios de educación y formación con el desarrollo empresarial y el apoyo a la investigación, desarrollando ecosistemas de competencias y aprendizaje permanente a escala local basados en la demanda y la oferta de competencias <sup>104</sup>. Tales alianzas son accesibles a una gran variedad de partes interesadas que pueden poner en

<sup>103</sup> Andreas Schleicher, *The Impact of COVID-19 on Education: Insights from Education at a Glance 2020* (OCDE, 2020).

<sup>104</sup> Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *Mapping of Centres of Vocational Excellence (CoVEs)*, 2019.

común sus recursos y conocimientos especializados en materia de formación para resolver problemas relacionados con el empleo y las competencias en un área local, una región o una agrupación de empresas <sup>105</sup>. También refuerzan los vínculos entre las prioridades de empleo y de desarrollo económico a escala nacional y local, mejoran el acceso a las empresas y plantas de producción existentes y favorecen la cooperación entre el mundo del trabajo y el mundo de la formación. Otras dos tendencias han contribuido a la aparición de estas modalidades: la descentralización de la gestión institucional de la educación y la formación y la reorientación hacia la agrupación de los recursos a nivel local. La mayor autonomía de las instituciones genera oportunidades para mejorar la cooperación con las empresas y aumentar la flexibilidad para adaptarse a los cambios y responder a la demanda de competencias a escala local <sup>106</sup>.

- 127.** Muchas de estas iniciativas han sido dirigidas por los interlocutores sociales y ponen el acento en algo tan necesario como el perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores adultos que ya tienen un empleo. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden participar, y de hecho participan, en el desarrollo de las competencias, pero todavía se puede hacer más para aumentar esa participación y prestar aún mayor atención a las necesidades de perfeccionamiento de competencias y reciclaje profesional de los trabajadores. En el caso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sigue habiendo un margen considerable para reforzar los servicios que suministran a los miembros y abordar los retos en materia de competencias que afrontan tanto las personas como las empresas. Algunos programas, como Union Learn, en el Reino Unido, y la Red Mundial de Aprendizaje, constituyen buenos ejemplos de iniciativas dirigidas por interlocutores sociales que mejoran los resultados en materia de competencias en el lugar de trabajo <sup>107</sup>. Otros programas han tratado de identificar a las personas en riesgo de desempleo y proveerles con antelación de competencias y orientación profesional para asegurarse de que gestionan con éxito su transición laboral (recuadro 11).

► **Recuadro 11. Participación de los interlocutores sociales en la impartición de competencias**

Tras la adopción de políticas sectoriales y el establecimiento de los consejos sectoriales tripartitos de la Argentina bajo los auspicios del Consejo Nacional de Empleo, representantes del Estado, de organizaciones de empleadores y de sindicatos definieron de forma conjunta un sistema de formación y certificación y elaboraron un programa nacional de capacitación de los trabajadores del sector de la construcción. En los últimos diez años, 54 741 trabajadores han recibido capacitación y han obtenido certificación en salud y seguridad y medioambiente, mientras que 339 107 trabajadores han recibido capacitación y obtenido certificación mediante formación inicial y continua con objeto de aumentar el nivel de competencias y mejorar la empleabilidad individual <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OIT, *Las organizaciones de trabajadores participan en el desarrollo de competencias*, Reseña de políticas, noviembre de 2020.

- 128.** La COVID-19 también ha servido de catalizador de nuevos consorcios, alianzas y ecosistemas de aprendizaje que facilitan iniciativas y soluciones más colaborativas y, en muchos casos, innovadoras para abordar la crisis: actualización de los planes de estudios

<sup>105</sup> OIT y OCDE, *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*, 2017.

<sup>106</sup> Cedefop, «Financing of Education and Training».

<sup>107</sup> Jeff Bridgford, *Trade Union Involvement in Skills Development: An International Review* (OIT, 2017).

utilizando herramientas digitales en respuesta a una mayor demanda en los sectores (por ejemplo, el sector químico o el de salud); elaboración de materiales didácticos y facilitación del acceso de las empresas asociadas a la formación a distancia impartida por las instituciones de educación y formación, y provisión de respuestas coordinadas con respecto a la organización y la impartición de cursos en línea por profesionales de las tecnologías de la información, el sector privado, los interlocutores sociales, los proveedores de Internet y los Gobiernos. Las respuestas más comunes en el marco de las alianzas público-privadas son el suministro de cursos en línea dirigidos a los trabajadores y el desarrollo o la utilización de plataformas de aprendizaje por las instituciones. En Nigeria, se ha desarrollado una plataforma digital en línea para impartir formación a los jóvenes mediante una alianza de cooperación entre IBM y el Ministerio Federal de Desarrollo de la Juventud y el Deporte; al mismo tiempo, en muchos lugares del mundo, importantes plataformas de aprendizaje en línea han ofrecido parte de sus cursos gratuitamente o han emprendido programas de cooperación con los Gobiernos <sup>108</sup>.

### 3.3. El valor del reconocimiento de las competencias

**129.** A lo largo de la vida, la mayor parte del aprendizaje se realiza de manera informal y no formal. En muchos países en desarrollo con grandes economías informales y tasas de abandono escolar elevadas, la mayoría de los jóvenes adquieren competencias en el lugar de trabajo por medios informales. El proceso de reconocimiento de conocimientos previos sirve para evaluar y certificar las competencias de una persona, con independencia de cómo, cuándo o dónde se hayan adquirido o de si se han adquirido por medios formales o informales, como se propone en la Recomendación núm. 195 de la OIT. Lamentablemente, en la mayoría de los sistemas de educación formal no se reconocen el aprendizaje no formal ni el aprendizaje informal. Por consiguiente, el reconocimiento de conocimientos previos representa una vía alternativa de acceso a la educación y la formación formales que facilita múltiples transiciones entre la educación y el mercado de trabajo, lo que contribuye al aprendizaje permanente, la empleabilidad y la formalización del trabajo, además de a la inclusión social y la promoción de la igualdad de los grupos desfavorecidos, entre ellos las mujeres, los refugiados y los trabajadores migrantes.

#### Aplicación del reconocimiento de conocimientos previos: asegurar el reconocimiento social y de las capacidades y simplificar los procedimientos

**130.** Así pues, aunque muchos países han adoptado medidas con objeto de establecer sistemas de reconocimiento de conocimientos previos, a menudo se enfrentan a dificultades relacionadas con la complejidad y duración de las metodologías; la falta de concienciación y de capacidad de las instituciones, el personal y los estudiantes; la escasa participación de los interlocutores sociales y una financiación insuficiente. Por consiguiente, en consonancia con la Recomendación núm. 195, convendría que las estrategias concebidas para establecer o fortalecer un sistema de reconocimiento de conocimientos previos eficaz consistieran en: *a)* sensibilizar e impartir orientaciones eficaces; *b)* asegurar la participación activa de todas las partes interesadas en el desarrollo, la aplicación y la evaluación del reconocimiento de conocimientos previos (recuadro 12); *c)* armonizar el sistema de reconocimiento de conocimientos previos con los sistemas de calificaciones y dotarlo de capacidad suficiente;

---

<sup>108</sup> OIT, *Encuesta OIT-UNESCO-WBG para proveedores de educación y formación técnica y profesional (EFTP), políticos e interlocutores sociales sobre hacer frente a la pandemia COVID-19*, 2020; Coursera for Government, «Transform Your Workforce With The Skills of the Future».

d) establecer mecanismos eficaces de garantía de la calidad, seguimiento y evaluación; e) promover un mecanismo de financiación equitativo y sostenible, y f) brindar oportunidades de mejorar sus competencias a quienes hayan solicitado que se reconozcan sus conocimientos previos, entre ellos, los migrantes y los refugiados (recuadro 13) <sup>109</sup>.

► **Recuadro 12. Apropiación y compromisos de las partes interesadas respecto del reconocimiento de conocimientos previos**

- En Sudáfrica, las organizaciones de empleadores y de trabajadores participan en el diseño y la aplicación de un sistema de reconocimiento de conocimientos previos por las autoridades sectoriales de educación y formación; además, los empleadores promueven el reconocimiento de conocimientos previos en muchos sectores como, por ejemplo, los seguros, la banca, la agricultura y los medios de comunicación <sup>1</sup>.
- En el Brasil, con el sistema de certificación del SENAI se pretende fomentar la participación de las empresas desde la fase de diseño y promover políticas de recursos humanos que favorezcan el reconocimiento de las competencias con miras al desarrollo de las perspectivas de carrera. Los perfiles ocupacionales elaborados conjuntamente con representantes de las empresas y los trabajadores en el seno de comités técnicos sectoriales se utilizan como referencia para las evaluaciones.
- En Nueva Zelandia, las organizaciones de formación profesional para la industria han elaborado modelos de reconocimiento de conocimientos previos basados en la industria y realizan o supervisan evaluaciones en el marco de aseguramiento de la calidad establecido por el Organismo de Calificaciones de Nueva Zelandia <sup>2</sup>.
- En Australia, los candidatos visitan en primer lugar un centro de soluciones para la adquisición de competencias (ubicado con frecuencia en un centro comercial local) y utilizan una herramienta de autoevaluación en línea para encontrar una calificación (total o parcial) que se corresponda con sus competencias, sus conocimientos y su experiencia. A continuación, se les facilita una lista de proveedores preferentes a los que pueden dirigirse para realizar el proceso de reconocimiento de los conocimientos previos <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Aggarwal, *Recognition of Prior Learning*. <sup>2</sup> OCDE, *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning, Background Report for New Zealand*, 2004. <sup>3</sup> Aggarwal, *Recognition of Prior Learning*.

► **Recuadro 13. Reconocimiento de los conocimientos previos de los refugiados sirios en Jordania**

En los últimos años, más de 630 000 refugiados sirios se han incorporado al mercado de trabajo jordano. La OIT, en colaboración con el Centro Jordano de Aseguramiento de la Calidad de la Acreditación y con financiación de los Estados Unidos y el Reino Unido, ha ejecutado un programa de reconocimiento de conocimientos previos en sectores como la construcción, la pastelería, la confección textil y la agricultura. Varios proveedores locales reconocidos ofrecen a los beneficiarios formación que les permite obtener una certificación en su ámbito de especialización y acceder posteriormente a un permiso de trabajo. El proyecto financia asimismo cinco oficinas de apoyo y orientación especializadas en asesoramiento profesional y colocación. Hasta la fecha, 10 340 refugiados sirios han obtenido un permiso de trabajo (8 700 en el sector de la construcción y 1 200 en el sector manufacturero) y ganan más que aquellos trabajadores que carecen de permiso de trabajo.

Fuente: OIT, «Guide for Making TVET Inclusive for All», de próxima publicación; OIT, «[Formalizing Access to the Legal Labour Market Through Recognition of Prior Learning \(RPL\) and Certification for Syrians and Jordanians Working in the Construction, Confectionary and Garment Sectors](#)».

<sup>109</sup> Ashwani Aggarwal, *Recognition of Prior Learning: Key Success Factors and the Building Blocks of an Effective System* (OIT, 2015).

**131.** La pandemia de COVID-19 ha aumentado la demanda de reconocimiento de los conocimientos previos para acreditar las competencias de los trabajadores que han perdido su empleo y de los migrantes que regresan a sus países de origen, con miras a emplearlos en sectores que estén experimentando escasez de mano de obra y de competencias, como el sector médico y la atención sanitaria. Las autoridades irlandesas, por ejemplo, movilizaron a doctores y profesionales de la salud refugiados que carecían de licencia para ejercer en Irlanda. Las plataformas en línea para facilitar el registro del reconocimiento de los conocimientos previos, la evaluación, la correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajadores y el perfeccionamiento de las competencias de los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes que regresan a sus países de origen, son instrumentos que se están considerando para promover vías que permitan la obtención de calificaciones formales por medio del reconocimiento de los conocimientos previos.

### Reconocimiento mutuo de calificaciones entre países

**132.** El reconocimiento de conocimientos previos ayuda a las personas a obtener calificaciones que reflejen sus competencias. Sin embargo, los trabajadores migrantes y los estudiantes a menudo se enfrentan a la dificultad añadida de que no se reconozcan sus calificaciones en otro país. Por ello, a efectos de promover la movilidad de las competencias y una migración equitativa, se podría considerar el establecimiento de acuerdos bilaterales y regionales de reconocimiento mutuo de calificaciones y otros enfoques innovadores, como la utilización de herramientas en línea para la creación de perfiles profesionales, las cadenas de bloques y otras tecnologías digitales, si bien habría que abordar algunas dificultades relativas a su aplicación, en particular los problemas relacionados con la escasez de recursos y la complejidad de los procedimientos de reconocimiento <sup>110</sup>. Durante el último decenio se han intensificado la armonización y el reconocimiento internacionales de las calificaciones. Los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) han concertado ocho acuerdos de reconocimiento mutuo que abarcan siete grupos ocupacionales altamente calificados, así como el sector turístico, con más de 30 ocupaciones y normas y planes de estudios conjuntos, con objeto de facilitar la libre circulación de trabajadores calificados entre los países. Los países de la Unión Europea pueden crear un portal público de validación de capacidades que se atenga a las normas de la Unión Europea y a las normas internacionales en materia de trabajo y aprendizaje en la economía de plataformas <sup>111</sup>.

### Certificación digital y microcertificación

**133.** La adopción de métodos innovadores a menudo ahorra tiempo y simplifica los procesos, como ocurre cuando se emplea la tecnología de cadena de bloques <sup>112</sup> para la certificación digital del aprendizaje personal y académico. Los certificados expedidos por las organizaciones educativas, especialmente las calificaciones y los expedientes académicos, pueden conservarse de forma permanente y segura mediante dicha tecnología, que permite a los usuarios comprobar directamente su validez sin necesidad de acudir a la entidad expedidora original. Con esa tecnología también es posible automatizar la concesión y el reconocimiento de competencias y la transferencia de créditos académicos

<sup>110</sup> Vicki Donlevy *et al.*, *Study on Obstacles to Recognition of Skills and Qualifications* (OCDE, 2016).

<sup>111</sup> Cedefop, «Nota informativa».

<sup>112</sup> Las cadenas de bloques permiten registrar las interacciones y transferir «valor» entre pares sin necesidad de que haya una entidad coordinadora central.

e, incluso, puede conservarse y verificarse el expediente completo de formación formal y no formal a lo largo de la trayectoria de aprendizaje permanente de una persona <sup>113</sup>.

- 134.** Dada la generalización de la formación en línea, el reconocimiento de esta forma de aprendizaje y de las calificaciones que otorga ha adquirido más importancia que nunca. La tendencia hacia un mayor reconocimiento de la microcertificación y los «distintivos» que certifican los conocimientos adquiridos en los sistemas nacionales de calificaciones puede acelerar el reconocimiento oficial del aprendizaje informal y no formal, puesto que estas modalidades están cada vez más extendidas <sup>114</sup>. Mediante una cartera transferible o un pasaporte digital, acompañados de cuentas de aprendizaje en línea, los trabajadores podrían utilizar y transferir sus certificaciones a diferentes contextos y, de este modo, complementar procesos coherentes para la obtención de calificaciones.

### 3.4. Atención renovada a la formación basada en el trabajo

- 135.** La formación basada en el trabajo es la formación que tiene lugar en un entorno de trabajo real. Cada vez se reconoce más su importancia para abordar los nuevos retos en materia de competencias y reducir la inadecuación de las competencias allí donde se detecte, su flexibilidad e idoneidad para todos los grupos de edad, y su capacidad para dar cabida a diversos formatos e innovaciones educativos. Los tipos más frecuentes de formación basada en el trabajo son los componentes de los aprendizajes, las pasantías y las prácticas profesionales que se adquieren en el puesto de trabajo <sup>115</sup>.

#### Aprendizajes

- 136.** Distintos países de todo el mundo han situado los aprendizajes de calidad <sup>116</sup> entre las máximas prioridades de sus programas de políticas y han reconocido sus ventajas mediante el establecimiento de un marco reglamentario para atender los problemas relacionados con la situación profesional, la remuneración, la protección social y las calificaciones a los que se enfrentan los aprendices y revisar las funciones y responsabilidades de las empresas e instituciones de formación. Para los aprendices, los beneficios más importantes consisten en la adquisición de las competencias que necesita el mundo del trabajo y la posibilidad de sentar las bases de su vida laboral futura, lo que se traduce en mejores oportunidades de empleo y una transición sin tropiezos al mercado de trabajo y dentro de este.
- 137.** Cuando existe un sistema de aprendizaje eficaz, las empresas pueden recuperar gradualmente sus inversiones gracias a una mejor calificación de su personal y a la productividad de los aprendices durante su formación. La contratación de los aprendices al finalizar su formación reportará a la empresa beneficios adicionales por la elevada productividad inmediata de los antiguos aprendices, la mejora de su cultura empresarial y

---

<sup>113</sup> Alexander Grech y Anthony F. Camilleri, *Blockchain in Education* (Comisión Europea, 2017).

<sup>114</sup> OIT, *Distance and Online Learning during the Time of COVID-19*, Policy Brief, abril de 2020.

<sup>115</sup> Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional, *Investing in Work-Based Learning*, 2017.

<sup>116</sup> Como medida de seguimiento de las resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo y con el fin de atender las demandas de los mandantes de superar las dificultades que se planteaban al aplicar programas de formación de aprendices, la Oficina elaboró el *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad. Volumen I: Guía para formuladores de políticas* (2017), en el que se explican el concepto de aprendizajes de calidad y sus componentes básicos.

la mayor lealtad de los trabajadores a la empresa, todo lo cual hace que el aprendizaje sea un medio de contratación eficaz <sup>117</sup>.

- 138.** La formación de aprendices evoluciona e innova continuamente como respuesta a los desafíos mundiales. Los sistemas de aprendizaje aprovechan las nuevas tecnologías, en particular mediante el establecimiento de plataformas en línea con soportes digitales con el fin de llegar a los aprendices, proporcionarles información y atraer su interés; herramientas en línea para poner en contacto a los aprendices con las empresas; la mejora de las experiencias de aprendizaje gracias a medios de aprendizaje digitales; el uso de la inteligencia artificial y el análisis de datos para la pronta detección de aquellos aprendices que corren el riesgo de abandonar su formación, y la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación de la formación consistentes en diarios de trabajo con tecnología móvil. En algunos países, la formación en línea está haciendo innecesario que los aprendices acudan a las escuelas para cursar el componente teórico de la formación.
- 139.** Debido a la evolución de las formas de trabajo y los conjuntos de competencias, los aprendizajes se han convertido en una modalidad atractiva para personas de todos los grupos de edad y con distintos orígenes y títulos académicos. Algunos países han comenzado a elaborar programas de preaprendizaje con los que se pretende proporcionar a los jóvenes y los grupos vulnerables la preparación necesaria para facilitar su acceso a un programa de aprendizaje tradicional y su permanencia en este. En otros países, solo pueden acceder a los aprendizajes los estudiantes universitarios de primer y segundo ciclo y los adultos y trabajadores de más edad. Por ejemplo, la Universidad de Cambridge ofrece programas de formación de aprendices para que su personal desarrolle sus perspectivas de carrera y obtenga una calificación reconocida a nivel nacional, sin dejar de percibir su salario habitual <sup>118</sup>.
- 140.** En general, las mujeres están insuficientemente representadas en los programas de formación de aprendices por diversas razones, a saber, la cultura y los roles tradicionales de género, los estereotipos de género, las inquietudes en cuanto a la seguridad, el acoso sexual y las responsabilidades familiares. La estrategia para mejorar la inclusión de mujeres en los programas de formación de aprendices puede consistir en fijar metas; sensibilizar a las mujeres, las familias y las comunidades; reservar plazas de formación para mujeres; ofrecer formación sobre diversidad al personal; hacer que los aprendizajes sean más flexibles y asequibles; ofrecer servicios de guardería, y mejorar el asesoramiento y el apoyo <sup>119</sup>.
- 141.** En la economía informal, los aprendizajes (denominados generalmente «aprendizajes informales») son la principal vía para la adquisición de competencias por medio de la observación, la imitación y la repetición mientras el aprendiz trabaja con el maestro artesano. La transferencia de conocimientos y competencias se basa en un acuerdo (verbal o por escrito) entre el maestro artesano y el aprendiz, con arreglo a las normas y prácticas locales, y esa formación no está regulada por ley.
- 142.** Los aprendizajes informales tienen varias limitaciones relacionadas con su menor calidad, la falta de una impartición y certificación estructuradas, y las malas condiciones de trabajo. Entre las posibles soluciones a esos problemas pueden señalarse: *a)* el fortalecimiento de las asociaciones de pequeñas empresas para que asuman las funciones de garantía de la calidad y de regulación de la formación; *b)* el fortalecimiento de las micro y pequeñas unidades económicas mediante la formación de maestros artesanos para mejorar sus

---

<sup>117</sup> UEAPME et al., *The Cost-Effectiveness of Apprenticeship Schemes - Making the Business Case for Apprenticeships*, 2016.

<sup>118</sup> OIT, *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships, Volume 2: Guide for Practitioners*, 2020.

<sup>119</sup> OIT, *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad 1*.

competencias técnicas, pedagógicas y empresariales; c) el acceso a servicios de desarrollo empresarial y a la microfinanciación; d) la mejora de la seguridad y salud en el trabajo; e) el complemento de la formación en el trabajo de los aprendices con formación impartida fuera del trabajo sobre cuestiones teóricas y competencias fundamentales conexas; f) la utilización de contratos por escrito, y g) la prestación de apoyo una vez terminada la formación en relación con el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia <sup>120</sup>.

- 143.** Mejorar los aprendizajes informales puede ser ventajoso para todos, tanto para la profesionalización de las empresas (maestros artesanos) como para el acceso de los aprendices a una formación de calidad en el lugar de trabajo <sup>121</sup>. Los sistemas de aprendizaje informal, muy arraigados en las normas y tradiciones locales, se han identificado cada vez con mayor frecuencia como una prioridad al crear sistemas de competencias inclusivos en África, Asia y Oriente Medio <sup>122</sup>, a través, entre otras cosas, de la atención al trabajo decente y el fortalecimiento de los vínculos con las asociaciones de pequeñas empresas a fin de lograr que aumente la credibilidad de los certificados de graduación <sup>123</sup>. En Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Ghana y Zimbabwe se han aplicado estrategias dirigidas a promover los aprendizajes de calidad en la economía informal <sup>124</sup>. La República Unida de Tanzania ha establecido un sistema de reconocimiento de conocimientos previos en el que se evalúan y certifican las competencias adquiridas por los aprendices en la economía informal. No obstante, a pesar del aumento de la experiencia de los países a este respecto, cada vez es mayor la necesidad de evaluar más sistemáticamente los sistemas de aprendizaje informal a fin de comprender mejor aquello que es eficaz y dónde y por qué lo es, así como de seguir experimentando para prestar asesoramiento sobre modelos ampliables. La inclusión de las mujeres y otros grupos desfavorecidos merece una atención especial y debería alentarse a las comunidades y las ONG locales a que promuevan esa inclusión y a las empresas a que la acepten <sup>125</sup>.

## Prácticas profesionales y pasantías

- 144.** Para los jóvenes, las prácticas profesionales y las pasantías son un importante mecanismo de integración en el mundo del trabajo. Son especialmente útiles para las personas que buscan trabajo y para los trabajadores que han finalizado recientemente sus estudios o continúan cursándolos para adquirir experiencia laboral y mejorar su empleabilidad. Aunque generalmente esos programas no se rigen por un plan de estudios ni permiten la obtención de calificaciones <sup>126</sup>, dada la creciente demanda de mecanismos para dar una respuesta más rápida a la evolución de las necesidades del mercado laboral, las prácticas profesionales y las pasantías podrían convertirse en una modalidad que ofrece ventajas tanto para los estudiantes como para los empleadores, ya que brinda oportunidades de perfeccionamiento de las competencias y reciclaje profesional rápidos y a corto plazo para lugares de trabajo u ocupaciones concretos. Entre las posibles esferas de actuación, el

---

<sup>120</sup> Aggarwal, «Lessons Learnt from Informal Apprenticeship Initiatives in Southern and Eastern Africa», en *Apprenticeship in a Globalised World: Premises, Promises and Pitfalls*, ed. Salim Akoojee et al. (Zurich: LIT Verlag, 2013); OIT, «Mejorar los sistemas de aprendizaje informal», 2011; OIT, *Upgrading Informal Apprenticeship: A Resource Guide for Africa*, 2012.

<sup>121</sup> OIT, «Mejorar los sistemas de aprendizaje informal».

<sup>122</sup> OIT, *Upgrading informal apprenticeship: a resource guide for Africa*.

<sup>123</sup> OIT, *Assessing Skills in the Informal Economy: A Resource Guide for Small Industry and Community Organizations*, 2015.

<sup>124</sup> OIT, «Quality Apprenticeships: Addressing Skills Mismatch and Youth Unemployment», 2019.

<sup>125</sup> OIT, «Comisión para la Migración Laboral».

<sup>126</sup> OIT, *Un marco para aprendizajes de calidad*, ILC.110/IV (1) (2019).

fortalecimiento de algunos elementos clave para atender cuestiones como la remuneración, las condiciones de trabajo, la protección en el lugar de trabajo, el aseguramiento de la calidad y el establecimiento de formatos de aprendizaje más estructurados, así como el vínculo entre las pasantías y la obtención de mejores resultados, deberían formar parte de las políticas y los programas nacionales de formación <sup>127</sup>.

## Formación en el trabajo

**145.** La formación en el trabajo es el tipo más común de formación basada en el trabajo y tiene lugar a lo largo de la vida activa de una persona en el entorno normal de trabajo <sup>128</sup>. Comprende la formación de los empleados y el aprendizaje informal en el lugar de trabajo, pero también consiste en otras modalidades como, por ejemplo, el aprendizaje por observación, en la que los estudiantes acompañan a un tutor o a un trabajador durante su jornada laboral. De cara al futuro del trabajo, la mayor ventaja de la formación en el trabajo es su gran capacidad de crear las competencias adecuadas para la industria y la alta probabilidad de que los trabajadores las usen. Con todo, se deben establecer iniciativas o estructuras específicas para velar por que las competencias se desarrollen y utilicen eficazmente en el lugar de trabajo. Esas estructuras pueden consistir, entre otras cosas, en incentivos financieros en el marco de un sistema de financiamiento basado en una tasa de formación para el desarrollo de competencias o en una serie de prácticas de recursos humanos, gestión y desempeño, tal como se describe más detalladamente a continuación.

## El impacto de la pandemia de COVID-19 en la formación basada en el trabajo

**146.** La pandemia de COVID-19 ha perturbado notablemente los programas de formación basada en el trabajo para empleados, aprendices y pasantes en todo el mundo. Según las conclusiones de una encuesta sobre el desarrollo y la formación del personal <sup>129</sup>, la formación de empleados, aprendices y pasantes se ha interrumpido en el 90, el 86 y el 83 por ciento de las empresas encuestadas, respectivamente.

**147.** Si bien en la mayoría de los casos la formación basada en el trabajo se centra en el uso del aprendizaje en línea para continuar con los cursos teóricos, algunos países lo compensan con formación en laboratorios escolares, integrada en módulos de proyectos tutelados, con simulaciones y el uso de realidad aumentada y virtual, aunque no puede sustituir a la formación en condiciones reales <sup>130</sup>.

**148.** Los problemas más frecuentes a la hora de impartir en línea formación basada en el trabajo son la falta de programas y recursos de formación adaptados, incluido el tiempo, y la dificultad de impartir formación práctica, así como los obstáculos habituales relacionados con la infraestructura y las nociones limitadas en tecnologías digitales de los usuarios. Los Gobiernos pueden adoptar medidas en este sentido concediendo subvenciones para mejorar el acceso a Internet y mejorando y haciendo más asequible la conectividad; además, se pueden ofrecer ayudas a los empleados, aprendices y pasantes para comprar los equipos necesarios para teletrabajar, como ordenadores (como ocurre en Sudáfrica y

---

<sup>127</sup> Niall O'Higgins y Luis Pinedo, *Interns and Outcomes: Just How Effective are Internships as a Bridge to Stable Employment?* (OIT, 2018).

<sup>128</sup> Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional, *Investing in Work-Based Learning*.

<sup>129</sup> A fin de evaluar las repercusiones de la pandemia, diez asociados para el desarrollo realizaron una encuesta mundial en línea a empresas del 27 de abril al 5 de junio de 2020.

<sup>130</sup> OCDE, «VET in aTime of Crisis».

Francia). Por ejemplo, se podría implantar un sistema de «micropasantías» subvencionadas para ayudar a los trabajadores que carecen de experiencia previa en el «trabajo en plataformas»<sup>131</sup>. Se debería promover la utilización de canales multimodales que incluyan soluciones de alta tecnología (por ejemplo, simuladores de realidad virtual), de baja tecnología (por ejemplo, televisión o radio) y no tecnológicas (materiales impresos) para velar por el acceso equitativo a las oportunidades de formación.

- 149.** El cierre de los lugares de trabajo aumenta la preocupación por la situación de los aprendices y los nuevos pasantes, que pueden necesitar una comunicación más fluida con sus empleadores o formadores para facilitar su adaptación a los programas. Otra gran preocupación es encontrar nuevas plazas para los aprendices y pasantes cuyas empresas hayan cerrado. Habida cuenta de la interrupción de las operaciones y las actividades de formación de las empresas, sería conveniente revisar y actualizar los reglamentos y las directrices con miras a flexibilizar la contratación, la evaluación y la certificación de nuevos participantes. Por último, pero no menos importante, la seguridad y salud en el trabajo y el bienestar general de los aprendices y los pasantes merecen especial atención.
- 150.** La crisis ha puesto de manifiesto la capacidad de algunos Gobiernos para impulsar soluciones de política rápidas y eficaces y las medidas de aplicación conexas (recuadro 14).

► **Recuadro 14. Formación basada en el trabajo y aprendizajes: ejemplos de respuestas de los Estados Miembros**<sup>1</sup>

En Austria se ha enmendado la Ley de Formación Profesional para permitir que los aprendices de algunas empresas realicen trabajo ocasional en modalidad de teletrabajo.

En Italia se promueve la formación basada en el trabajo mediante empresas simuladas, y algunas instituciones han puesto a prueba «soluciones de pasantía a distancia» para que los estudiantes puedan adquirir experiencia laboral real a distancia, ejecutando tareas reales bajo la supervisión de miembros del personal de la empresa y con apoyo pedagógico a través de una infraestructura de aprendizaje en línea.

En Irlanda, donde la mayoría de los aprendices tienen acceso a la plataforma de aprendizaje Moodle, se está ampliando el sistema a fin de aumentar los recursos disponibles<sup>2</sup>.

Las instituciones de EFTP de América Latina han anunciado que la nueva generación de programas de aprendizaje en línea que se está desarrollando durante la pandemia probablemente utilizará tecnologías más avanzadas, como la ludificación, la realidad aumentada, los entornos de aprendizaje virtual y los simuladores<sup>3</sup>.

En el Reino Unido y Australia se han introducido subsidios salariales por contratar a nuevos aprendices.

<sup>1</sup> OIT, *Distance and Online Learning during the Time of COVID-19*. <sup>2</sup> Comisión Europea, «*EC Survey on Addressing the COVID-19 Emergency*». <sup>3</sup> OIT, «*Continuing Online Learning and Skills Development in the Time of the COVID-19 Crisis*».

- 151.** Es posible que las medidas de respuesta de emergencia a la crisis actual tengan efectos duraderos en la digitalización y las innovaciones pedagógicas de los sistemas de capacitación profesional y de formación de aprendices. Se prevé que el desarrollo de competencias prácticas continuará a la zaga durante la crisis, lo que presionará aún más a los sistemas de capacitación profesional y de aprendizaje para desarrollar modalidades de formación flexibles y adecuadas, como el aprendizaje a distancia y virtual.

<sup>131</sup> Cedefop, «Nota informativa».

- 152.** Es urgente que los Gobiernos y los interlocutores sociales elaboren políticas integrales e innovadoras a fin de hacer frente a las barreras que dificultan la continuación de los programas de formación basada en el trabajo en el contexto de la pandemia de COVID-19. Los interlocutores sociales, en particular, desempeñan una función esencial en la ampliación y adaptación de la oferta de formación. Las medidas de política para evitar la pérdida de aprendizajes y pasantías pueden consistir en subsidios salariales, el pago de las cotizaciones a la seguridad social y los seguros y deducciones fiscales para los empleadores.

### 3.5. Utilización de las competencias y demanda de competencias de calidad

- 153.** Mediante las intervenciones centradas en la oferta solo se aborda una parte del problema. El desarrollo de competencias no generará resultados más eficaces en el mercado de trabajo si no se complementa con intervenciones adecuadas centradas en la demanda, tanto a nivel de las empresas (mejor utilización de las competencias, posicionamiento más estratégico del desarrollo de competencias, prácticas innovadoras de gestión de recursos humanos) como a nivel nacional, mediante la identificación de las tendencias de la demanda con el apoyo de los servicios públicos de empleo y la vinculación las políticas relativas a las competencias con las políticas de comercio, innovación y desarrollo. Este conjunto de medidas permite que las empresas aumenten y adapten la demanda de competencias, contribuyendo además a que sus empleados participen en actividades de aprendizaje permanente.

#### Mejor utilización de las competencias

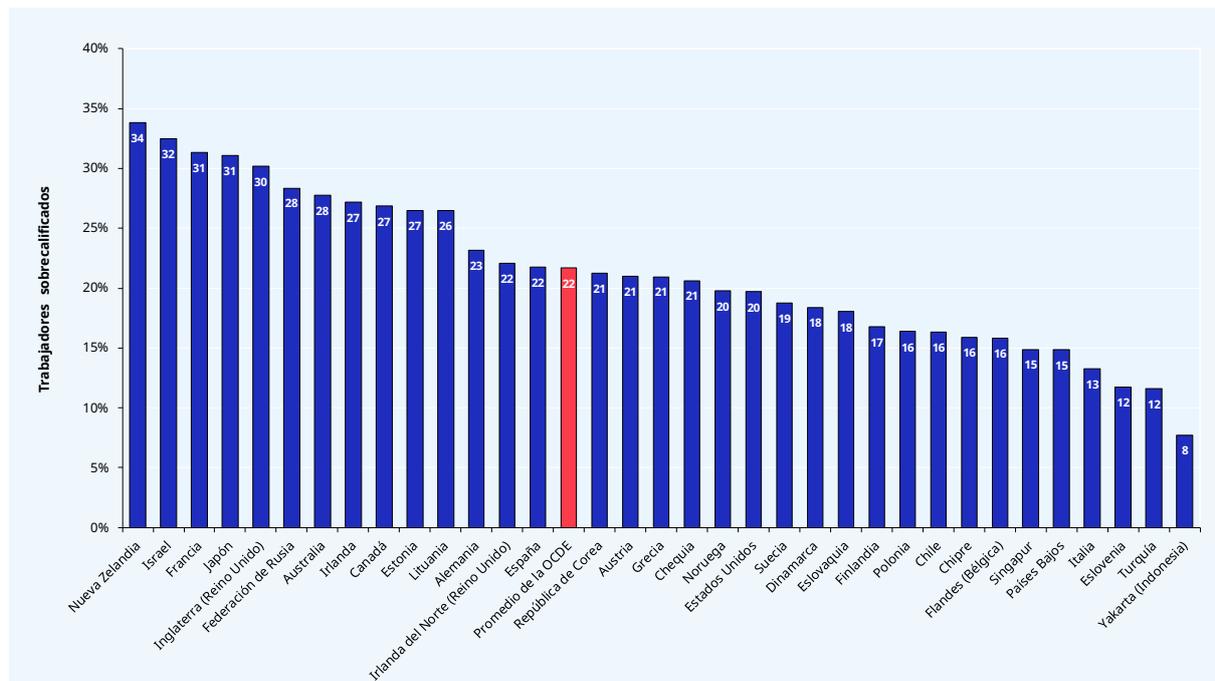
- 154.** La utilización de las competencias, esto es, el grado en que las competencias se aplican eficazmente en el lugar de trabajo, tiene una importancia fundamental para contribuir al crecimiento de las empresas y, a su vez, para aumentar y mejorar la demanda de competencias en las empresas<sup>132</sup>. Tradicionalmente, la mayor parte de las reformas de los sistemas de competencias se han centrado en la oferta. Ha llegado el momento de prestar más atención al modo en que se activan y utilizan las competencias en las empresas. En sí mismas, las medidas destinadas a mejorar la oferta de competencias tendrán probablemente poca incidencia en la mejora de los resultados de las empresas y en el crecimiento económico. Las iniciativas encaminadas a mejorar la utilización de las competencias deberían ser prioritarias a nivel local, regional y nacional.
- 155.** A los empleadores les conviene utilizar mejor las competencias, ya que es una forma de incentivar la innovación, aumentar la productividad en el lugar de trabajo y potenciar el rendimiento empresarial. También beneficia a los trabajadores, ya que contribuye a aumentar su grado de satisfacción en el trabajo y las oportunidades de formación continua, las perspectivas de carrera y una mayor movilidad profesional, de conformidad con el concepto de empleabilidad consagrado en la Recomendación núm. 195 de la OIT.
- 156.** La infrautilización de las competencias suele guardar relación con una comprensión limitada de todo el potencial de las empresas y de cómo su utilización y una mayor inversión en este ámbito pueden fomentar la innovación en los procesos y los productos. Todo intento de subsanar la infrautilización de las competencias debería consistir en evaluar primero en qué medida los trabajadores están sobrecalificados o subcalificados para el

---

<sup>132</sup> OIT y OCDE, *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*, 2017.

trabajo que desempeñan, lo cual constituye una forma de inadecuación de las competencias. En el gráfico 16 se muestra este desajuste mediante el examen del porcentaje de trabajadores que declaran tener un nivel de instrucción superior al requerido para su puesto de trabajo <sup>133</sup>.

► **Gráfico 16. Nivel de sobrecalificación declarado por los trabajadores en su puesto de trabajo actual**



Fuente: OCDE, «Survey of Adult Skills» (PIAAC) (2012, 2015), cuadro A5.7.

**157.** Además de detectar la inadecuación de las competencias en el lugar de trabajo, la cuestión de la utilización de las competencias exige una estrategia amplia, en la que se traten asuntos que conciernen directamente a las empresas o asuntos al margen de estas. El punto de partida sería la sensibilización de los empleadores y la colaboración con los empleados para motivar y alentar a los trabajadores poco calificados a que perfeccionen sus competencias mediante propuestas de formación adaptadas. Mejorar las prácticas de contratación, estimular la creación de puestos de trabajo con un alto coeficiente de mano de obra calificada y asegurar la movilidad laboral son medidas de política importantes que complementan las medidas de desarrollo de competencias <sup>134</sup>. Junto a dichas medidas, deberían establecerse políticas que estimulen el entorno empresarial, tales como las políticas activas de mercado de trabajo (por ejemplo, políticas de orientación profesional) y de protección social (políticas de jubilación, acuerdos salariales y políticas de empleo que favorezcan la vida familiar). En ese sentido, la reforma de las disposiciones sobre jubilación

<sup>133</sup> En la encuesta de competencias de adultos del PIAAC de la OCDE se define «sobrecalificación» como la situación en la que el nivel de instrucción de un trabajador es superior al requerido para su puesto de trabajo. Se pregunta a los encuestados cuáles serían las calificaciones típicas, de haberlas, que una persona necesitaría para obtener el tipo de trabajo que desempeñan si esa persona se presentara hoy como candidato. Sus respuestas se comparan con sus calificaciones actuales. Aunque sea una práctica habitual, la utilización de las calificaciones como medio de evaluar el nivel de competencias debería interpretarse con prudencia, ya que una persona sobrecalificada puede carecer de las competencias necesarias, y viceversa.

<sup>134</sup> OIT, *Skills and Jobs Mismatches in Low-and Middle-Income Countries*.

anticipada puede mejorar los beneficios esperados de la formación de trabajadores de edad, mientras que la creación de modalidades más flexibles para combinar el estudio con el trabajo puede incentivar la participación en las actividades de formación, en particular en el caso de las mujeres con hijos de corta edad <sup>135</sup>.

## Mejorar la utilización de las competencias: iniciativas e inversiones empresariales para facilitar el desarrollo de competencias en el lugar de trabajo

- 158.** La optimización de las prácticas de gestión de los recursos humanos y el aumento de la inversión en las personas son aspectos que empiezan a tenerse en cuenta para una utilización más adecuada de las competencias en las empresas <sup>136</sup>. Los retos que afrontan actualmente los trabajadores brindan una oportunidad excelente para que las empresas cambien sus planteamientos organizativos y mejoren el vínculo entre competencias, estrategias empresariales y crecimiento. Es importante dar prioridad e imprimir una orientación más estratégica a la función de recursos humanos de las empresas, de manera que la planificación de la fuerza de trabajo y el desarrollo de competencias sean coherentes y se integren mejor con las estrategias de desarrollo y de innovación más amplias de las empresas. Entre los enfoques más eficaces concebidos para atraer y preparar a los trabajadores actuales y futuros figuran la promoción de modelos de pasantía y formación de aprendices en los centros de enseñanza secundaria y postsecundaria, la realización de auditorías de competencias y la organización y el reconocimiento de actividades de aprendizaje no formal e informal en el trabajo <sup>137</sup>.
- 159.** El programa Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE) de la OIT constituye un ejemplo de la manera en que la formación y las prácticas empresariales pueden contribuir al aumento de la productividad de las pequeñas empresas (recuadro 15).

### ► Recuadro 15. Invertir en las competencias de los trabajadores locales: el ejemplo del programa SCORE en el sector de los productos madereros de Viet Nam

El programa SCORE de la OIT ha prestado apoyo a los asociados nacionales para proporcionar formación práctica en el lugar de trabajo y asesoramiento dentro de las fábricas. El programa se puso en marcha en el sector de los productos madereros de Viet Nam. Tenía por objetivo permitir que las asociaciones del sector y las instituciones de formación comercializaran, vendieran y organizaran formación del programa SCORE en las pymes; capacitar a los proveedores de servicios para que proporcionaran a las pymes formación y servicios de consulta y asesoramiento eficaces, y aumentar el conocimiento de las prácticas responsables en el lugar de trabajo. Las pymes participantes han registrado aumentos de la productividad de hasta un 51 por ciento, además de una reducción de los costos, los desechos y los accidentes en el lugar de trabajo. De esta experiencia se desprende que las empresas deberían dotarse de la capacidad interna necesaria para promover el desarrollo de su personal, en lugar de depender exclusivamente de formadores externos; que las empresas podrían necesitar la ayuda de organismos públicos para mejorar su capacidad de impartir formación, y que las empresas deberían reducir la rotación de personal mediante la mejora de las condiciones de trabajo para obtener todos los beneficios de la formación <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OIT, *SCORE (Sustaining Competitive and Responsible Enterprises): Phase II Final Report 2017*, 2017.

<sup>135</sup> OIT y OCDE, *Global Skills Trends*.

<sup>136</sup> OCDE, «*Bridging the Gap: The Private Sector's Role in Skills Development and Employment*», 2016.

<sup>137</sup> Deloitte, *Preparing Tomorrow's Workforce for the Fourth Industrial Revolution: For Business: A Framework for Action*, 2018.

- 160.** La pandemia ha supuesto un importante incentivo para efectuar una gestión del personal más estratégica y una inversión más específica en el desarrollo de competencias, al haber puesto de manifiesto que es fundamental disponer de una fuerza de trabajo calificada en el ámbito digital. Una de las posibles consecuencias podría ser la reevaluación de los entornos, las interacciones y los métodos de trabajo tradicionales y el cuestionamiento de la contratación de personal permanente *in situ* <sup>138</sup>. Es probable que el impacto causado por la pandemia acelere y consolide los cambios en la organización del trabajo que ya estaban en curso, como el trabajo a distancia facilitado por las tecnologías de la información, un mayor recurso a las reuniones en línea, la gestión de recursos humanos a distancia y el aprendizaje digital y la formación combinada.
- 161.** Si bien la actual crisis sanitaria ha subrayado la importancia de invertir en los recursos humanos y en el desarrollo de competencias y ha brindado la oportunidad de aprovechar el confinamiento para formar al personal, no parece que se haya dedicado un esfuerzo sistemático a apoyar a las empresas. Según una encuesta efectuada por la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial, más de tres cuartas partes del número total de encuestados no tenían conocimiento de iniciativas emprendidas en apoyo a la formación en las empresas. Pese al escaso grado de conocimiento de la existencia de políticas de apoyo, se han recabado respuestas acerca de medidas alentadoras. En algunos países, se han reforzado las políticas activas del mercado de trabajo, en particular, los servicios de intermediación y las actividades de capacitación, y se han creado iniciativas privadas para mejorar el acceso a la formación a distancia para quienes están en riesgo de perder su trabajo, o quienes ya lo han perdido <sup>139</sup>.
- 162.** En la medida en que la pandemia sigue afectándonos, está creciendo el consenso sobre la necesidad de que los Gobiernos y las empresas adopten medidas conjuntas para el perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores, ya que se trata de uno de los factores fundamentales para impulsar la recuperación, fortalecer las economías y potenciar la resiliencia frente a futuras crisis.

### Vinculación de las políticas relativas a las competencias con las estrategias de crecimiento y desarrollo

- 163.** Las políticas relativas a las competencias solo serán eficaces si forman parte de estrategias sociales, económicas y de desarrollo más amplias que comprendan políticas centradas en la demanda para crear puestos de trabajo. Es necesario que en esas políticas se incluyan medidas fiscales y sectoriales enérgicas que impulsen un crecimiento favorable al empleo, capaz de crear un entorno atractivo a la inversión en competencias y de superar las limitaciones que afectan al ecosistema de competencias. Las políticas comerciales y sectoriales deberían impulsar la diversificación estratégica, la reestructuración de los procesos y la transformación estructural de las economías. En las políticas de innovación deberían vincularse los proyectos de investigación y desarrollo a gran escala con el potencial de innovación de las empresas y sus empleados. Además, el crecimiento y las políticas relativas a las competencias pueden armonizarse a fin de facilitar la transición a la economía formal de los trabajadores y las pequeñas empresas, en particular los jóvenes. Las inversiones selectivas en formación, junto con la validación de competencias para obtener una

---

<sup>138</sup> Cedefop, «Nota informativa».

<sup>139</sup> OIT/UNESCO/Banco Mundial, *Taking the Temperature of TVET during the Early Stages of the COVID-19 pandemic*, de próxima publicación.

certificación, puede favorecer la transición a puestos de trabajo calificados en los que hay escasez de mano de obra y mejorar la adecuación de las competencias.

### 3.6. Hacia sistemas de competencias adaptados al entorno digital

- 164.** Las tecnologías digitales se cuentan entre los factores de cambio más potentes de la demanda y la oferta de competencias. A pesar de que la digitalización plantea retos importantes para los sistemas de educación y formación en lo que respecta a la preparación de estudiantes y trabajadores para incorporarse a un mundo del trabajo cada vez más digitalizado, también brinda la oportunidad de redefinir las características fundamentales de la enseñanza y el aprendizaje, esto es, quién aprende, quién educa y cómo se educa, y cuáles serán los espacios y métodos de aprendizaje y evaluación <sup>140</sup>.
- 165.** Es posible integrar las nuevas tecnologías en las prácticas de impartición, evaluación y certificación con la finalidad de suprimir los obstáculos al acceso a la educación; atraer a las personas que buscan una segunda oportunidad; prestar un mejor servicio a las personas que residen en zonas aisladas y a las personas con discapacidad, y ofrecer modalidades de aprendizaje «justo a tiempo» para los trabajadores con experiencia que necesiten adaptarse a los cambios del mercado de trabajo <sup>141</sup>. El aprendizaje por medio de programas informáticos de código abierto y otras opciones disponibles en línea ofrece nuevas formas de actualizar las competencias y superar las limitaciones de tiempo y recursos. La formación combinada, que comprende el uso de las redes de expertos, las herramientas de redes sociales y la realidad aumentada, está cada vez más presente en los procesos de aprendizaje <sup>142</sup>. El potencial de la inteligencia artificial queda patente en la automatización de la gestión del aula, la oferta de procesos de aprendizaje y evaluación personalizados y las posibilidades que ofrece a los docentes y formadores de responder mejor a las necesidades de cada alumno. El microaprendizaje y los distintivos digitales facilitan el reconocimiento y la validación de los resultados del aprendizaje, mientras que las iniciativas en curso para digitalizar los expedientes académicos facilitan la movilidad de los estudiantes <sup>143</sup>.
- 166.** La tecnología educativa es un término genérico usado para referirse a la tecnología no convencional creada para impartir formación o mejorar la experiencia de aprendizaje (recuadro 16). Aunque en los trabajos preliminares conjuntos de la OIT y la UNESCO se examina la digitalización de los sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias <sup>144</sup>, es preciso seguir investigando para determinar los ámbitos con mayor potencial de inversión en digitalización a fin de impulsar un cambio social positivo. Hasta la fecha se han detectado diversas lagunas en la investigación, como la manera en que el uso de la tecnología educativa puede mejorar la gestión institucional, ampliar el acceso y la participación, ofrecer itinerarios de aprendizaje individualizados y contribuir a mejorar las tasas de finalización de la formación. Con todo, la implantación de innovaciones tecnológicas en los sistemas de enseñanza y de aprendizaje no está exenta de dificultades. Para que su aplicación tenga éxito,

<sup>140</sup> Banco Mundial, *World Development Report 2016: Digital Dividends*, 2016.

<sup>141</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Políticas y sistemas de fortalecimiento de las competencias*.

<sup>142</sup> Entre las tecnologías específicas que están cambiando la forma en que los docentes enseñan pueden citarse las microclases magistrales, las aplicaciones y los sitios web especializados como Moso Teach y Ketangpai. Una de las tecnologías que parece tener mayor difusión entre el personal de EFTP es la tecnología de comunicación móvil, como WeChat y Ding Talk. En China, casi todos los docentes y estudiantes de EFTP utilizan WeChat y los avisos importantes suelen enviarse por medio de esa aplicación (véase OIT, «Guide for Making TVET Inclusive for All»).

<sup>143</sup> OIT, «Impact of Digitalization».

<sup>144</sup> OIT y UNESCO, *The Digitization of TVET and Skill Systems*, 2020.

la introducción de nuevas herramientas digitales en los sistemas de educación y formación debería ir acompañada de la adecuada participación de los docentes y formadores <sup>145</sup>.

### ► Recuadro 16. Herramientas de tecnología educativa

Las herramientas de tecnología educativa permiten impartir formación y comunicar contenidos aplicando diversos enfoques innovadores, como las aulas invertidas y el aprendizaje aumentado <sup>1</sup>. La ludificación y las herramientas de simulación de realidad alternativa y realidad virtual permiten plantear diferentes enfoques de aprendizaje y evaluación, y los sistemas de gestión del aprendizaje utilizados para el microaprendizaje ofrecen nuevas opciones de certificación y calificación digital. Entre los ejemplos de tales innovaciones cabe señalar Khan Academy, Knewton y Smart Sparrow.

Otro ejemplo es Viridis Learning, una empresa de tecnología educativa que utiliza nuevos análisis de datos para elaborar un mapa de competencias de los alumnos de institutos de enseñanza superior y ofrecer vías directas de acceso al empleo mediante la calificación previa de los alumnos para puestos de trabajo pertinentes, con la ayuda de esos nuevos perfiles de competencias <sup>2</sup>. Geekie Lab es otra aplicación informática desarrollada en el Brasil con funciones de aprendizaje automático que ayuda a los alumnos a cursar los programas a su propio ritmo.

<sup>1</sup> En la modalidad de aula invertida, el material de aprendizaje se proporciona a los alumnos antes de que comience el curso o la clase, profundizándose en los conocimientos adquiridos durante las sesiones presenciales. El aprendizaje aumentado es una prolongación del aprendizaje en línea, que permite analizar en tiempo real del progreso de los estudiantes y adaptar los contenidos para subsanar las deficiencias detectadas en el aprendizaje y en el rendimiento académico. La ludificación del aprendizaje es un enfoque que motiva a los estudiantes a aprender mediante la utilización de técnicas de videojuegos y elementos lúdicos en entornos de aprendizaje. <sup>2</sup> Foro Económico Mundial, *Strategies for the New Economy*.

- 167.** Cada vez más evidencias apuntan a que la digitalización de la EFTP y del desarrollo de competencias se rige por políticas y medidas múltiples y fragmentadas, en todos los niveles de gobierno y oferta de competencias, en lugar de inscribirse en una única estrategia coherente. Muchas innovaciones en la esfera de la formación digital son impulsadas por instituciones de educación y formación, lo cual resulta inadecuado para adoptar un enfoque más estratégico respecto de la integración de la tecnología digital en las actividades de las instituciones de EFTP, sobre todo teniendo en cuenta que la digitalización suscita escepticismo en determinados segmentos de la comunidad de la educación y la formación. La falta de competencias digitales de los docentes y formadores, que a menudo es consecuencia de una formación previa o en el trabajo insuficiente <sup>146</sup>, seguirá limitando el avance de la digitalización en los sistemas de EFTP y de competencias en el próximo decenio <sup>147</sup>.

## COVID-19: ¿Qué ha cambiado y cuáles son los próximos pasos?

- 168.** Desde el brote de la pandemia de COVID-19, se ha disparado la utilización de métodos de aprendizaje a distancia. Sin embargo, no todos los países ni proveedores de educación y formación han contado con los medios necesarios para dar el salto a la formación en línea.
- 169.** Los resultados de una encuesta llevada a cabo por la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial muestran que, aunque más de dos tercios de los proveedores de EFTP señalan que durante la pandemia solo impartieron formación a distancia, muy pocos pudieron efectuar esa transición en los países de ingresos bajos (gráfico 17). La crisis ha puesto claramente de

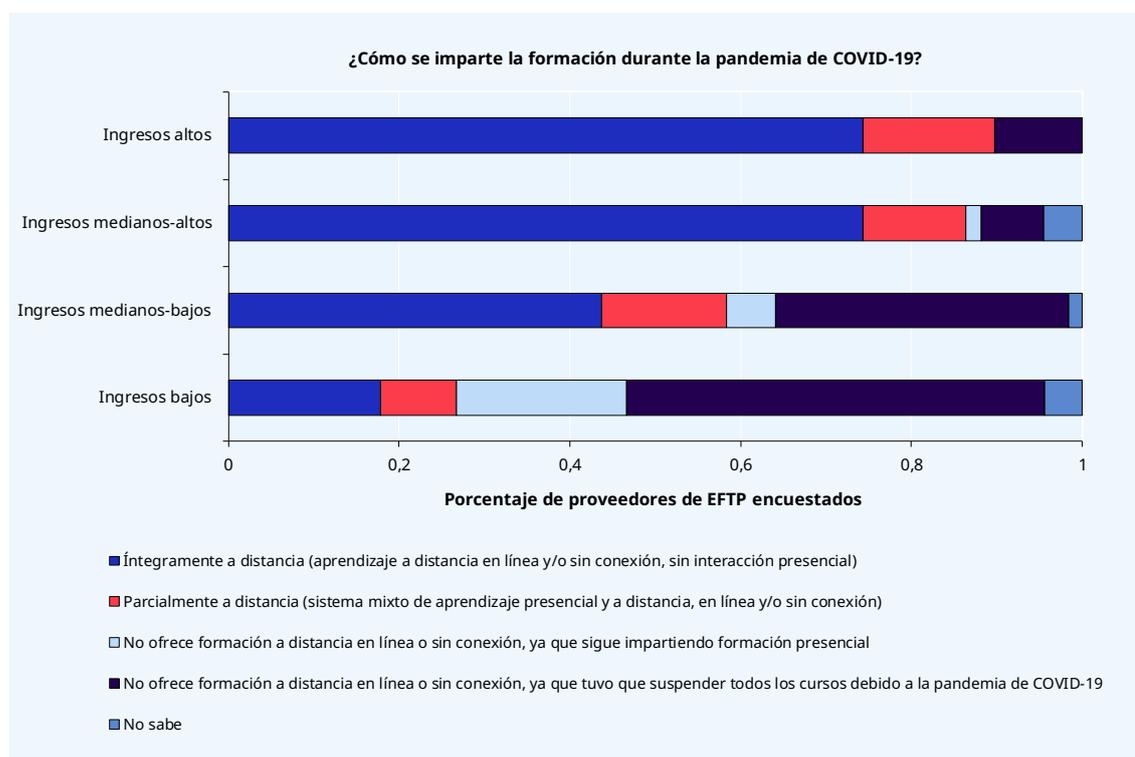
<sup>145</sup> Christina J. Colclough, *Teaching with Tech: The Role of Education Unions in Shaping the Future* (Education International, 2020).

<sup>146</sup> Colclough, *Teaching with Tech*.

<sup>147</sup> OIT y UNESCO, *The Digitization of TVET and Skill Systems*.

manifiesto las desigualdades entre los países y las deficiencias que ya existían en algunos países en cuanto a su capacidad para adaptarse a la evolución de los entornos de formación, lo cual debería ser tomado en cuenta en los futuros enfoques para la digitalización de los sistemas de EFTP y de competencias, pues, en caso contrario, las desigualdades se agudizarán <sup>148</sup>.

► **Gráfico 17. Cómo se imparte formación en los países, por nivel de ingresos**



Nota: Han respondido al cuestionario 985 proveedores de EFTP inicial y continua, que representan a 92 países (39 países de ingresos altos, 709 países de ingresos medianos-altos, 192 países de ingresos medianos-bajos y 45 países de ingresos bajos). Los porcentajes indicados son porcentajes brutos sin ponderar.

Fuente: Encuesta en línea efectuada por la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial, 2020.

**170.** A la luz de la experiencia adquirida desde el inicio de la pandemia de COVID-19, la UNESCO, junto con otras muchas organizaciones internacionales, ha actualizado las recomendaciones sobre soluciones eficaces de aprendizaje a distancia <sup>149</sup>. Dichas organizaciones han hecho un inventario de buenas prácticas a fin de fomentar su aplicación en la elaboración de medidas adecuadas y la asignación de recursos a la educación y al desarrollo de competencias para adaptarlos a la situación de emergencia en todo el mundo. Estos ejemplos y recomendaciones de buenas prácticas se refieren a la preparación digital en lo que respecta a equipos y conectividad, el acceso a herramientas, plataformas, aplicaciones y contenidos digitales, y, lo que es más importante, cómo subsanar la escasa experiencia y el bajo nivel de competencias digitales de los docentes, formadores, directores y personal de apoyo, en particular:

- **Conectividad, acceso y equipo.** Se constata que es necesario mejorar las instalaciones e infraestructura, ya que, en muchos casos, los centros y los proveedores de formación

<sup>148</sup> OIT/UNESCO/Banco Mundial.

<sup>149</sup> UNESCO, «Cómo planificar las soluciones de aprendizaje a distancia durante el cierre temporal de las escuelas».

no tienen suficiente ancho de banda, la capacidad de la red es limitada y los sistemas de gestión de contenidos y de aprendizaje digital están obsoletos. A las instituciones les ha resultado difícil hacer que determinados grupos vulnerables, como la población rural y los trabajadores de la economía informal, tengan acceso a tecnologías digitales y reciban el correspondiente apoyo. La puesta a disposición de equipos baratos o gratuitos, como computadoras y tabletas, y la existencia de servicios e infraestructura de Internet a tasa cero para facilitar el acceso a los programas y su finalización son algunas de las medidas inmediatas que deberán adoptarse en favor de estudiantes y formadores.

- **Plataformas y herramientas en línea.** Si bien no parece que el aprendizaje en línea pueda sustituir por completo a la formación presencial, sí ayuda a los estudiantes a mantenerse activos y a avanzar en sus estudios <sup>150</sup>. Las instituciones de educación y formación requieren apoyo técnico y financiero para establecer plataformas digitales que ofrezcan funciones de gestión de contenidos y de aprendizaje e integrar herramientas de videoconferencia y de realidad virtual. Deben combinar múltiples canales de aprendizaje, entre otros, la televisión y la radio, para aprovechar mejor las redes sociales con fines educativos y crear puntos de acceso únicos a los contenidos y servicios de apoyo en línea, dentro del respeto de la privacidad y la protección de datos mediante una gobernanza eficaz de los datos, con la participación de los interlocutores sociales. Además, las plataformas digitales deberían cumplir las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web.

Las plataformas y aplicaciones en línea no son únicamente espacios de aprendizaje, sino también comunidades de práctica que facilitan la interacción humana y permiten que, mediante el capital social, se atiendan los posibles retos psicosociales que los estudiantes podrían afrontar cuando están aislados, y que los docentes pueden utilizar cuando tienen sobrecarga de trabajo.

- **El desarrollo de las capacidades** de las instituciones de educación y formación es otra medida de apoyo importante para proporcionar orientación sobre cómo dar el paso a la enseñanza y el aprendizaje en línea y desarrollar métodos específicos, en particular para los grupos desfavorecidos. Es importante tener en cuenta que no es fácil mantener el equilibrio entre la vida laboral y la vida personal cuando la enseñanza o el aprendizaje se efectúan desde casa. También podría producirse una resistencia al cambio que dificulte la adaptación de los docentes y los estudiantes al aprendizaje en línea, en particular a quienes están sujetos a plazos muy ajustados y cuyas competencias digitales son limitadas. Además, los padres y madres no siempre tienen la capacidad de ayudar a sus hijos a estudiar en casa.
- La crisis ha puesto de manifiesto que el desarrollo de las **competencias digitales** debería ser una prioridad fundamental en nuestras sociedades, sobre todo en las generaciones de más edad, ya que será necesario adquirir nuevas destrezas a fin de adaptarse a las tecnologías y la infraestructura que requieren el aprendizaje y el trabajo desde casa. Pese a ser sistemas avanzados, los sistemas educativos europeos no están suficientemente preparados para la digitalización: el 40 por ciento de los ciudadanos de la Unión Europea carecen de las competencias digitales básicas y menos del 40 por ciento de docentes y formadores han recibido formación en tecnologías de la educación durante su formación inicial <sup>151</sup>. La situación actual ofrece a los Gobiernos, las instituciones de formación y las

---

<sup>150</sup> OCDE, «VET in a Time of Crisis».

<sup>151</sup> OIT, *Distance and Online Learning during the Time of COVID-19*.

organizaciones de empleadores y de trabajadores la oportunidad de colaborar más estrechamente para que tanto estudiantes como trabajadores puedan desarrollar competencias digitales en el marco de la oferta de formación formal y no formal.

- **Impartición de enseñanza en línea.** Aun cuando estudiantes, docentes y formadores cuenten con las competencias digitales adecuadas, a menudo carecen de la experiencia necesaria para utilizarlas eficazmente para la planificación e impartición de los cursos. A los estudiantes les puede resultar difícil mantener una participación activa en los cursos digitales debido a la falta de un contexto de apoyo, de experiencia previa y de métodos pedagógicos adecuados. Es importante mantener una comunicación y una interacción constantes con los estudiantes para evitar que abandonen la formación, además de tener en cuenta que determinados problemas en el entorno familiar, como la falta de contextos de apoyo o la violencia doméstica, pueden seguir afectando a los resultados del aprendizaje durante y después de la pandemia.

Es importante asegurar que se mantenga la calidad de la formación y que puedan alcanzarse y evaluarse los resultados requeridos, sin dejar de reconocer la diferencia entre la formación presencial y en línea. Para ello, habrá que adoptar medidas para mejorar el diseño de los programas de estudio, las metodologías y los sistemas de evaluación en línea flexibles; adaptar los métodos de aprendizaje al progreso de cada estudiante; dar seguimiento a los estudiantes a lo largo del aprendizaje; utilizar herramientas para fomentar el diálogo con los estudiantes y la prestación de apoyo, y estudiar las posibilidades de las herramientas digitales para priorizar el desarrollo de competencias técnicas y prácticas. Teniendo en cuenta que la formación en línea depende de las competencias del estudiante para el autoaprendizaje y la autogestión, conviene potenciar la interacción en línea entre docentes y estudiantes mediante actividades pedagógicas innovadoras.

- Es necesario **adaptar los recursos pedagógicos** al aprendizaje a distancia, buscar y desarrollar nuevos contenidos en línea y mejorar el uso de los sistemas de gestión del contenido y el aprendizaje.
- Debería promoverse el apoyo de los Gobiernos a la digitalización de las empresas mediante subvenciones y medidas de fomento del desarrollo de servicios en línea (plataformas de aprendizaje en línea, comercio electrónico, etc.) y debería facilitarse el acceso de las empresas a cursos en línea y a plataformas de aprendizaje financiados con fondos públicos.

**171.** Aunque la pandemia ha perturbado profundamente el mundo de la educación, también ha creado oportunidades de innovación, ha acelerado la utilización de modalidades digitales y ha servido para aprovechar competencias que estaban sin explotar. Podría considerarse que esto ha constituido un punto de inflexión en la forma en que la tecnología puede aplicarse a la educación y el desarrollo de competencias, en la medida en que los proveedores de formación podrían verse obligados a adoptar nuevos sistemas e innovaciones tecnológicas que ampliarán la utilización de la formación a distancia y la evaluación a distancia o por otros medios <sup>152</sup>. También se prevé que la crisis acelerará la reorientación hacia los sistemas de aprendizaje combinados, híbridos y a distancia. Sin embargo, también debería velarse por que la tecnología se utilice con eficacia y de manera incluyente. Para que todos estos aspectos sean tenidos en cuenta, en muchos países y

---

<sup>152</sup> OCDE, «VET in a Time of Crisis»; Comisión Europea, «Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027): Adaptar la educación y la formación a la era digital».

regiones se está definiendo un plan de educación y formación digital estratégico y de largo plazo <sup>153</sup>.

### 3.7. Contratación, formación y empleo de docentes y formadores

- 172.** Solo pueden impartir educación y formación de calidad los docentes calificados que disfruten de condiciones de trabajo decentes y tengan oportunidades de aprendizaje permanente que les permitan mantener y mejorar su práctica profesional, en particular teniendo en cuenta el auge espectacular del aprendizaje a distancia y en línea como consecuencia de la pandemia.
- 173.** Los docentes, formadores, asesores, instructores en el lugar de trabajo, tutores y supervisores (en adelante, «docentes y formadores») desempeñan una función importante en la conformación de la próxima generación de trabajadores y en la facilitación de relaciones con las empresas y la comunidad en general. Los directores de las instituciones educativas también cumplen una función decisiva en lo que respecta a ofrecer una programación flexible y que responda a las necesidades y a mantener relaciones dinámicas y favorables con los empleadores locales y otros proveedores de servicios. El sistema de desarrollo de competencias depende de la capacidad de todos ellos para responder a la evolución y aceleración de las demandas a las que deben hacer frente las personas, las empresas y la sociedad. Por consiguiente, es fundamental que el personal que se ocupa de la educación y la formación de la fuerza de trabajo tenga las competencias necesarias para proporcionar una educación y una formación de calidad (recuadro 17) <sup>154</sup>. Es necesario que los docentes y los formadores participen activamente en el desarrollo de herramientas y en la gobernanza de los datos, de manera que se favorezca su apropiación y aplicación efectiva <sup>155</sup>.

#### ► Recuadro 17. Formación de instrumentos de EFTP para un mundo del trabajo en transformación

En 2015, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala creó la Escuela de Formación de Instructores, la primera de ese tipo en América Central, con el objetivo de elevar el nivel de competencias de los instructores del INTECAP en las áreas técnicas, metodológicas y conductuales. La formación se ha diseñado desde la premisa de que los futuros trabajadores necesitan una formación de alta calidad, para lo cual se requieren instructores con alta calificación. Los instructores deben estar preparados para responder a la rápida evolución de los entornos educativos y productivos mediante la adaptación de su labor con herramientas, métodos y tecnologías de aprendizaje nuevos. La formación impartida se basa en el sistema de Evaluación y Enseñanza de las Competencias del Siglo XXI, adaptado para América Latina por el Banco Interamericano de Desarrollo y vinculado al modelo de formación profesional del INTECAP basado en las competencias. El programa comprende módulos sobre formas de pensar, de trabajar y de vivir y herramientas de trabajo. Estos programas de formación tienen una duración de entre un año y un año y medio, incluida una fase de capacitación en el empleo en empresas o instituciones de formación.

Fuente: INTECAP, «Escuela de Formación de Instructores».

<sup>153</sup> OCDE, «VET in a Time of Crisis»; Comisión Europea, «Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027)».

<sup>154</sup> OIT, Recomendación núm. 195.

<sup>155</sup> Colclough, *Teaching with Tech*.

**174.** Las buenas prácticas muestran la importancia de establecer, mediante el diálogo social y la negociación colectiva, un sistema nacional o un conjunto de medidas para el perfeccionamiento del personal de la EFTP y el desarrollo de competencias a fin de abordar los problemas de competencias y desempeño <sup>156</sup>. Para ello deberían tenerse en cuenta los aspectos siguientes:

- revisar los requisitos relativos a las calificaciones y los planes de estudios de los docentes y formadores para incorporar en ellos las mejores prácticas en materia de métodos de enseñanza y evaluación, junto con las demás competencias clave necesarias para la consecución de las prioridades de formación;
- elaborar programas de desarrollo profesional inicial y continuo y de fomento de la capacidad de alta calidad dirigidos a docentes, formadores y directores de las instituciones, con objeto, entre otras cosas, de proporcionarles el nivel de competencias técnicas, pedagógicas y digitales necesario para que los alumnos prosperen en la economía del conocimiento;
- ofrecer programas de adquisición de experiencia laboral en la industria y programas de perfeccionamiento de competencias técnicas con el propósito de que los docentes y formadores puedan impartir competencias pertinentes para la industria, así como aptitudes de emprendimiento y aptitudes interpersonales, y reciban también formación permanente <sup>157</sup>;
- proporcionar formación y apoyo a los directores de las instituciones de EFTP y de desarrollo de competencias para mejorar la capacidad de emprendimiento y de divulgación de esas instituciones a fin de que puedan participar en los ecosistemas locales de competencias, forjar alianzas estratégicas y dinámicas e impartir el tipo de programas de estudios innovadores y personalizados de alta calidad que demandan los empleadores, los alumnos y la comunidad en general;
- establecer entre los docentes y formadores redes de apoyo y aprendizaje entre pares <sup>158</sup>, e
- involucrar a los docentes y formadores en el diálogo sobre políticas y prácticas de formación <sup>159</sup>.

**175.** Además, se deberían garantizar condiciones de trabajo decentes, establecer estructuras de apoyo y poner en marcha iniciativas de contratación y retención de trabajadores a fin de elevar el estatus de los docentes y formadores y mejorar la imagen profesional de la EFTP y el desarrollo de competencias en el mercado de trabajo y los círculos educativos <sup>160</sup>. Estas medidas son fundamentales ante la crisis que atraviesa la profesión docente en todo el mundo: se estima que, de aquí a 2030, será necesario contratar a 69 millones de docentes en la enseñanza primaria y secundaria para alcanzar las metas del ODS 4, mientras que en África Subsahariana muchos docentes carecen de formación y de calificación en la materia que imparten. Aunque es más difícil obtener estadísticas mundiales sobre los formadores de EFTP, los estudios al respecto indican que estos se enfrentan a numerosas dificultades:

---

<sup>156</sup> S. D. Broek *et al.*, *Teachers and Trainers in Work-Based Learning/Apprenticeships: Final Report* (Comisión Europea, 2017).

<sup>157</sup> Nelly P. Stromquist, *The Global Status of Teachers and the Teaching Profession* (Education International, 2018).

<sup>158</sup> Michael Axmann *et al.*, *Vocational Teachers and Trainers in a Changing World: The Imperative of High-Quality Teacher Training Systems* (OIT, 2015).

<sup>159</sup> OIT, *Informe final: Foro de diálogo mundial sobre la educación y la formación profesional*, GDFVET/2010/10 (2010).

<sup>160</sup> OIT/UNESCO, *Recomendación relativa a la situación del personal docente*, 1966, que también abarca al personal docente en la formación técnica y profesional.

peor consideración y sueldos más bajos que los docentes de otras instituciones educativas; formación inicial insuficiente y acceso deficiente a la formación continua (imprescindibles en campos técnicos que progresan con rapidez); falta de trayectorias y estructuras de carrera; elevada proporción de contratos de duración determinada. Además, el grueso de los formadores de EFTP son hombres, por lo que se deberían invertir mayores esfuerzos para que se contrate a mujeres docentes y directoras de instituciones educativas <sup>161</sup>.

- 176.** Aunque el aprendizaje a distancia se impuso con rapidez durante la pandemia de COVID-19, el proceso no siempre se complementó con medidas de apoyo a los docentes y formadores. Incluso si en algunos casos se facilitaron equipos digitales y la utilización gratuita de determinadas herramientas y plataformas de comunicación, los docentes y formadores tuvieron que invertir por su cuenta en equipos informáticos y una conexión a Internet para poder impartir clase en línea desde sus casas. El tipo de apoyo más solicitado es el desarrollo de capacidad para el suministro de contenidos digitales y la impartición de enseñanza en línea. Habida cuenta del importante papel que cumplen los docentes y formadores, hay factores básicos que deben tenerse en cuenta, como la formación continua en competencias digitales, así como la prestación de apoyo técnico a docentes y administradores para facilitar el acceso y la utilización de las herramientas y los procesos de formación a distancia y en línea. Asimismo, es necesario mejorar la calidad del desarrollo y la impartición de la enseñanza en línea, los recursos digitales, la gestión del aprendizaje a distancia, las dinámicas de grupo y la evaluación. También es importante dotar a los orientadores profesionales de la información más reciente sobre los cambios y las necesidades del mercado de trabajo, con el fin de ayudar a los estudiantes a elegir adecuadamente los estudios que quieran seguir.
- 177.** Esta crisis ha brindado muchas oportunidades para que los docentes y los formadores desarrollen sus competencias aprovechando las nuevas tecnologías para modernizar sus métodos de enseñanza y de interacción con los alumnos. Durante la pandemia, se puso de manifiesto que es igualmente importante que los profesores sean más flexibles y encuentren nuevos métodos y materiales para adaptarse al cambio. Algunos países han prestado apoyo a los docentes y formadores facilitando el intercambio de estrategias y prácticas mediante la creación de redes de comunicación y de aprendizaje entre pares por medio de videoconferencias, grupos de chat y correo electrónico (México) y mediante programas de tutoría en cuyo marco los docentes más experimentados pueden dar apoyo a sus colegas (Canadá).
- 178.** De cara al futuro, se espera que esta valiosa experiencia en los ámbitos de la docencia, la formación y el desarrollo de capacidades sirva para asegurar la continuidad de los sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias y contribuir a una mejor preparación en el futuro inmediato, a fin de sentar las bases de una transformación a más largo plazo de los sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias mediante la aplicación de las tecnologías digitales en el aprendizaje.

---

<sup>161</sup> Christa Rawkins, *A Global Overview of TVET Teaching and Training: Current Issues, Trends and Recommendations* (OIT/UNESCO, 2018).

## ► Capítulo 4

---

### Gobernanza y financiación del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente

**179.** El reconocimiento de la importancia del aprendizaje permanente como componente esencial del desarrollo socioeconómico exige emprender una acción entre múltiples partes interesadas y adoptar una respuesta de política amplia con objeto de materializar un enfoque centrado en las personas que tenga en cuenta la evolución del mundo del trabajo. La mejora de los métodos de gobernanza y coordinación de los sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias, junto con la introducción de modelos de financiación innovadores y adecuados, son medidas fundamentales para poner en práctica el aprendizaje permanente y desarrollar ecosistemas de competencias y aprendizaje permanente a nivel nacional (véase el anexo III). Dichos ecosistemas requieren la existencia de diálogo social (incluida la negociación colectiva), instituciones sólidas cuyas funciones y responsabilidades estén claramente definidas, y sistemas eficaces de coordinación, seguimiento y evaluación <sup>162</sup>. Todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores, los empleadores y los Gobiernos, deben colaborar para que el aprendizaje permanente sea una realidad para todos.

#### 4.1. Fortalecimiento del diálogo social y la negociación colectiva en el ámbito del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente

**180.** El diálogo social tripartito y bipartito en los planos nacional, sectorial, regional y local, así como a nivel de las empresas, ofrece múltiples puntos de partida para elaborar políticas pertinentes en materia de competencias y empleabilidad, particularmente en un entorno laboral y empresarial en rápida evolución. En el Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 195 se pide que, al elaborar políticas y programas de orientación y formación profesionales, se realicen consultas con los interlocutores sociales. La existencia de mecanismos y procedimientos institucionalizados de diálogo social es indispensable para la formulación y aplicación de políticas fundamentadas, así como para la aplicación de un enfoque centrado en las personas.

**181.** La experiencia de los países del G20 indica que, para que las políticas en materia de competencias y los sistemas de previsión de las necesidades de competencias sean eficaces, debe haber una participación sistemática de las partes interesadas. Esta participación ha de concretarse en el establecimiento de sólidas alianzas entre los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todas las etapas y procesos del desarrollo de competencias, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 195. La experiencia de estos países pone también de manifiesto la necesidad de establecer y mantener una plataforma institucional para el diálogo social sobre cuestiones relacionadas con las competencias, de contar con la participación de los interlocutores sociales en la labor de las instituciones competentes y de

---

<sup>162</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Políticas y sistemas de fomento de las capacidades profesionales*.

desarrollar políticas coherentes. Se ha determinado que el diálogo social es «esencial para que los sistemas de desarrollo de las competencias profesionales respondan a las necesidades de la industria»<sup>163</sup>. Los órganos tripartitos sectoriales encargados del desarrollo de competencias, en particular, son importantes mecanismos para ajustar la oferta de formación profesional a la demanda de competencias de cada sector, prever las necesidades futuras del mercado de trabajo y en materia de competencias, evaluar la calidad y pertinencia de los programas de formación y promover la formación en sus respectivos sectores<sup>164</sup>.

## Consejos de EFTP y otros órganos tripartitos a nivel nacional, sectorial y regional o estatal

- 182.** La clave para que las políticas y los sistemas de desarrollo de competencias funcionen eficazmente consiste en tender puentes para conectar la educación y la formación con el mundo del trabajo. El diálogo social es esencial para lograrlo; sin embargo, en muchos sistemas de educación y formación el diálogo social sobre cuestiones relativas a las competencias es limitado o poco eficaz. Para mejorar la eficacia del diálogo y la cooperación a nivel nacional, sectorial y local, se requiere una mayor confianza entre las partes y la adopción de un mayor número de medidas prácticas que permitan ejercer la responsabilidad compartida en materia de educación y formación, como se pide en la Recomendación núm. 195 de la OIT. Para ello, es necesario que la planificación y la formulación y aplicación de políticas se realicen sobre una base auténticamente tripartita, teniendo en cuenta la diversidad de representación, las limitaciones de capacidad a las que se enfrentan los interlocutores sociales, la sostenibilidad financiera de tales medidas y la necesidad de rendir cuentas sobre los resultados obtenidos.
- 183.** A nivel nacional, varios países han establecido consejos de EFTP u otros órganos nacionales tripartitos que coordinan todo el sistema de recopilación y análisis de datos, así como la formulación y aplicación de políticas, y ayudan a armonizar la oferta y la demanda de competencias. Existen ejemplos de este enfoque inclusivo en todas las regiones (Costa Rica, Hungría, India, Malawi, Países Bajos y República Unida de Tanzania, entre otros países)<sup>165</sup>.
- 184.** Las estrategias nacionales de desarrollo de competencias a menudo están desconectadas de las empresas y de las iniciativas locales o sectoriales. Los enfoques sectoriales ofrecen un marco para los empleadores, las organizaciones de trabajadores y otras partes interesadas que operan a nivel sectorial y les permiten identificar conjuntamente los problemas sectoriales desde la perspectiva del desarrollo de competencias y adoptar medidas coordinadas para superar tales problemas. Varios países han establecido órganos tripartitos sectoriales de esa naturaleza, que suelen propiciar una conexión más directa entre el sistema de formación y el mercado de trabajo; adaptar mejor la formación en cada sector a las necesidades de los empleadores, los trabajadores y la sociedad en general, y promover el desarrollo de competencias en dichos sectores. Por ejemplo, los consejos sectoriales de competencias son órganos sectoriales que agrupan a instituciones y proveedores de formación, así como a representantes de empleadores y trabajadores. Aportan una solución a los problemas de coordinación, ofreciendo a los empleadores y a los trabajadores un foro de diálogo y de acción a nivel sectorial. Los órganos sectoriales de

---

<sup>163</sup> OIT y OMC, *Investing in Skills*.

<sup>164</sup> OIT y OCDE, *Global Skills Trends*; OIT y OCDE, *Approaches to Anticipating Skills*.

<sup>165</sup> OIT, *Diálogo social y tripartismo*, ILC.107/VI (2018).

competencias tratan de identificar, desarrollar y promover las competencias necesarias en los distintos sectores. Complementan a las políticas nacionales de apoyo al desarrollo de las competencias, aportando una base para comprender y orientar mejor las ofertas de formación y los estímulos financieros, en lugar de abogar por una reforma amplia de los sistemas nacionales de educación y formación.

- 185.** En muchos países con una arraigada tradición de diálogo social (como Alemania, Canadá y Países Bajos), los interlocutores sociales han emprendido la creación de órganos sectoriales o asumido algunas de sus funciones. En Ghana, el Consejo de EFTP cuenta con un Comité Consultivo en Formación Profesional integrado por cinco subcomités que representan a sendos ámbitos de competencias clave. En Bangladesh se han establecido cinco consejos sectoriales de competencias en las esferas de la tecnología de la información, el turismo, los equipos de transporte, la industria agroalimentaria, y el cuero y los artículos de cuero. Se han establecido órganos similares, denominados «comités de trabajo sectoriales», en los sectores de la construcción, la ingeniería ligera y la confección textil, así como en la economía informal. Las estructuras institucionales que respaldan el desarrollo de competencias sectoriales en los países pueden ir acompañadas de planes de competencias por sectores en los que se describen las medidas que han de adoptarse en un periodo determinado.
- 186.** Las buenas prácticas establecen una conexión entre las acciones llevadas a cabo a nivel nacional, sectorial, estatal y empresarial, por cuanto la interacción es necesaria si se quieren lograr buenos resultados. En Suiza, por ejemplo, la cuestión de la EFP es un asunto que concierne a todos los interlocutores en el ámbito de la empresa que se aborda en el marco del diálogo social. El sistema dual aplicado en Suiza y Alemania, que combina la formación académica con el aprendizaje en el lugar de trabajo, presupone una participación amplia de las empresas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los ministerios gubernamentales y los órganos sectoriales y regionales competentes, garantizando así la existencia de un diálogo social sobre el desarrollo de competencias en todos esos niveles.
- 187.** En Australia, los mecanismos de consulta sobre competencias para los distintos sectores contribuyen a definir las necesidades y a evaluar el sistema de competencias, además de proporcionar certificación y acreditación. En el ámbito estatal o territorial, los consejos consultivos sectoriales, integrados por representantes de empresas y trabajadores, colaboran con las autoridades encargadas de la formación para supervisar la reglamentación, las políticas, la ejecución y la financiación de los programas de formación. El éxito del sistema de calificación profesional de Singapur se explica también por la buena coordinación de las consultas tripartitas.

## Negociación colectiva

- 188.** Hoy en día es mucho más habitual que en el pasado que los convenios colectivos contengan disposiciones relativas a las competencias y al aprendizaje permanente, como se propugna en la Recomendación núm. 195; sin embargo, esto sigue siendo una excepción, sobre todo en los países menos desarrollados. En el pasado, los empleadores solían ser reacios a debatir estas cuestiones en el marco de los procesos de negociación colectiva, por temor a los costos adicionales que ello podría acarrear. Los trabajadores, por su parte, consideraban que las cuestiones relativas a las competencias eran secundarias con respecto a otros temas de negociación prioritarios, como los salarios y las condiciones de trabajo. Resulta alentador constatar que poco a poco el desarrollo de competencias se está imponiendo como uno de los temas con más posibilidades de generar acuerdo y entendimiento estratégico entre los interlocutores sociales.

- 189.** La tendencia cada vez mayor a incluir cuestiones relacionadas con las competencias en los convenios colectivos es fruto de la creciente concienciación de la importancia del aprendizaje permanente para que trabajadores y empleadores puedan adaptarse a un mercado de trabajo dinámico con necesidades cambiantes de competencias. Además, en las sociedades que envejecen, la disminución de la población joven ejerce una presión adicional sobre las empresas para que inviertan en el reciclaje profesional y el perfeccionamiento de las competencias de los trabajadores de más edad. La inclusión de las cuestiones relativas a las competencias y el aprendizaje permanente en los convenios colectivos también amplía el conjunto de cuestiones que deben debatirse y, por tanto, ofrece la posibilidad de llegar a nuevos compromisos en las negociaciones.
- 190.** Este nuevo interés por incluir disposiciones relativas a las competencias y el aprendizaje permanente en los procesos y convenios de negociación colectiva es especialmente frecuente en los países de la Unión Europea y de América Latina (recuadro 18). La negociación en este ámbito gira en torno a elementos como la financiación, el tiempo dedicado a la formación, las funciones y responsabilidades, y la participación de los interlocutores sociales en el diseño y la implementación de sistemas que ofrezcan oportunidades de aprendizaje de alta calidad en materia de adquisición de competencias, reciclaje profesional y perfeccionamiento de las competencias <sup>166</sup>.

► **Recuadro 18. Ejemplos de convenios colectivos de algunos países que contienen disposiciones sobre competencias y aprendizaje permanente** <sup>1</sup>

**Irlanda:** El acuerdo concertado por los interlocutores sociales en el marco del programa TOWARDS 2016 es el resultado de una negociación colectiva a nivel nacional centrada en las industrias manufactureras, a raíz de la cual se formularon recomendaciones sobre las medidas que debían aplicarse a nivel empresarial. Prevé el desarrollo de sesiones específicas de orientación, sesiones de estudio y formación que incluyen tutorías y *coaching* para los trabajadores con empleo vulnerable; medidas de promoción de aprendizajes para los trabajadores de edad, y la incorporación de un «pasaporte de competencias sobre economía del conocimiento», centrado en los conocimientos básicos de informática, los fundamentos de la ciencia y la tecnología, competencias empresariales básicas y la innovación y el emprendimiento <sup>2</sup>.

**Italia:** En 2016, tras un proceso de negociación colectiva, se reconoció el «derecho a la formación» de los trabajadores metalúrgicos, en virtud del cual los empleadores deben proporcionar a sus empleados al menos 24 horas de formación durante un periodo de tres años o bien un estipendio de 300 euros para programas de formación impartidos fuera de la empresa <sup>3</sup>.

**Suecia:** A raíz de la concertación de un convenio colectivo en 2004 entre la Confederación Sindical de Suecia y la Confederación de Empresas Suecas se creó un fondo de ayuda a la transición en el empleo, administrado conjuntamente, al que los trabajadores que han sido o pueden ser objeto de reestructuraciones a gran escala pueden solicitar apoyo financiero para reconvertirse profesionalmente, crear su propia empresa o buscar un nuevo empleo <sup>4</sup>.

<sup>166</sup> Veronika Philipps, *Die Bedeutung von Institutionen für die Weiterbildung Älterer: Eine vergleichende Studie erwerbsbezogener Weiterbildungsteilnahme in Europa* (Springer VS, 2019).

**Argentina:** Al igual que en muchos países de América Latina, los convenios colectivos incluyen desde hace tiempo cuestiones relacionadas con las competencias y la formación. En el pasado, las negociaciones giraban en torno a dos aspectos: la productividad y los salarios. Los aspectos relativos a las competencias se discutían en el marco de los debates sobre la productividad. Hoy en día, los convenios colectivos de muchos sectores incluyen disposiciones sobre competencias y formación que se actualizan periódicamente en las rondas de negociaciones. Aparte de abordar cuestiones relativas a la financiación y los derechos, las disposiciones prevén que se dé prioridad al personal capacitado cuando se produzcan vacantes y contienen recomendaciones sobre la prestación de apoyo económico a los trabajadores para financiar la educación de sus hijos <sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Estos ejemplos han sido seleccionados entre otros muchos porque los convenios colectivos en cuestión contenían elementos innovadores. <sup>2</sup> Tony Dobbins, «Ireland: Collective Bargaining and Continuous Vocational Training», Eurofound, 5 de febrero de 2009. <sup>3</sup> SUNI, «WORKERS' REPS 4.0: The Handbook»; Foro Económico Mundial, *A Global Standard for Lifelong Learning and Worker Engagement to Support Advanced Manufacturing*, 2019. <sup>4</sup> SUNI, Foro Económico Mundial, *A Global Standard for Lifelong Learning*. <sup>5</sup> Fabio Bertranou y Luis Casanova, *Las instituciones laborales y el desempeño del mercado de trabajo en Argentina* (OIT, 2015).

- 191.** A nivel sectorial existen ejemplos de convenios colectivos que incluyen disposiciones sobre competencias y aprendizaje permanente; sin embargo, a nivel nacional y multisectorial los ejemplos son menos abundantes. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, no se reflejan necesariamente en los convenios colectivos negociados a nivel empresarial <sup>167</sup>. En los casos en los que la negociación colectiva ha concluido con la asunción de compromisos en los ámbitos de las competencias y el aprendizaje permanente, se ha producido un notable aumento de la participación de los trabajadores en esos programas, y los programas financiados por los Gobiernos parecen haber sido particularmente eficaces <sup>168</sup>.

## 4.2. Definición y determinación de las respectivas funciones y responsabilidades de las instituciones gubernamentales, los interlocutores sociales, los proveedores de formación y los particulares

- 192.** La gobernanza e implementación de un sistema de competencias que permita establecer un ecosistema integrado de aprendizaje permanente requiere que los principales interesados a nivel nacional, regional, local, institucional y sectorial adopten un enfoque común. Resulta extremadamente difícil y complejo distribuir las tareas, funciones y responsabilidades que corresponden a los interlocutores sociales, las instituciones nacionales, las autoridades regionales, los municipios, los proveedores de formación y los alumnos en lo que respecta a la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de competencias. En los sistemas descentralizados la complejidad es aún mayor, aunque también brindan la posibilidad de aproximar la toma de decisiones a los beneficiarios finales: quienes reciben la formación y las empresas.

### Un enfoque conjunto de todas las instancias gubernamentales

- 193.** La adopción de medidas para poner en práctica el aprendizaje permanente ha de sustentarse en una perspectiva amplia en la que todas las actividades de aprendizaje formen parte de un ecosistema nacional de competencias cuyo principio organizativo sea el aprendizaje permanente. Esta perspectiva permite analizar de forma coherente y

<sup>167</sup> OIT, *Workers' Organizations Engaging in Skills Development*.

<sup>168</sup> Bridgford, *Trade Union Involvement in Skills Development*.

articulada los retos y las prioridades de los diversos sectores, ministerios y niveles administrativos y geográficos. El objetivo final de un aprendizaje permanente bien coordinado es garantizar que todas las personas, en todas las etapas de su vida, tengan acceso a una formación de calidad. Las ofertas de formación deben responder a las necesidades y aspiraciones de las personas, tanto las que tienen un empleo como las que están desempleadas o inactivas, y los alumnos potenciales deben ser informados de las oportunidades de aprendizaje de que disponen. Por su parte, las empresas deben poder obtener una información clara sobre las ofertas de formación pertinentes y la disponibilidad de financiación adecuada, y recibir apoyo para concertar acuerdos con los trabajadores a fin de aumentar su participación en las actividades de formación.

- 194.** A ese respecto, es importante adoptar un enfoque coordinado a nivel de todas las instancias gubernamentales <sup>169</sup> y no delegar en un solo ministerio la responsabilidad de elaborar y aplicar una estrategia de competencias y aprendizaje permanente, sino integrarla plenamente en el programa de desarrollo socioeconómico del país.
- 195.** El desafío que se plantea a los Gobiernos no es solo garantizar la coordinación entre los actores participantes, sino también asegurar el debido equilibrio de intereses mediante el diálogo social y la colaboración. Tal vez resulte preferible institucionalizar modelos de cooperación (como comités consultivos, consejos de EFTP y otros comités nacionales o sectoriales dedicados a preparar, formular, revisar y aplicar políticas a diferentes niveles) en lugar de utilizar mecanismos consultivos *ad hoc*. Los trabajos de investigación muestran que tal enfoque proactivo es particularmente pertinente en los contextos nacionales, donde es posible que entren en juego nuevos interlocutores o en los que se carece de la capacidad organizativa y los conocimientos técnicos necesarios <sup>170</sup>. Estos mecanismos institucionales deberían tener un mandato muy claro, que trascienda las limitadas responsabilidades de un ámbito de políticas concreto, dado el carácter transversal del desarrollo de competencias. Una forma de reforzar la gobernanza podría ser el establecimiento de ministerios, organismos u órganos de coordinación cuyos mandatos no se limiten a la educación y la formación. Estas instancias pueden encargarse del seguimiento de los marcos de planificación integrados en los que se especifican las funciones, responsabilidades y resultados esperados de los diferentes actores (recuadro 19).

► **Recuadro 19. Ministerio de Desarrollo de Competencias e Iniciativa Empresarial de la India**

El Ministerio de Desarrollo de Competencias e Iniciativa Empresarial, creado en 2014, se encarga de la coordinación entre los organismos centrales y estatales, así como entre distintos departamentos gubernamentales, la industria, los proveedores de formación, las ONG y otras partes interesadas. Dependen de él la Dirección General de Formación, el Consejo Nacional de Formación Profesional, el Organismo Nacional de Desarrollo de Competencias y el Consejo Nacional de Desarrollo de Competencias. Una de sus primeras actividades fue la formulación de la política nacional en materia de competencias para 2015 <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OIT y UNESCO, *Taking a Whole of Government Approach*.

- 196.** Se ha observado una nueva tendencia, aunque por el momento limitada sobre todo a Europa, consistente en la firma de acuerdos de empresa transnacionales entre empresas

<sup>169</sup> Este concepto se desarrolla con mayor detalle en Foro Mundial sobre la Educación, *Declaración de Incheon y Marco de Acción*, 2015; véase también OIT y UNESCO, *Taking a whole of government approach to skills development*, 2018.

<sup>170</sup> Consejo de la Unión Europea, *Investing in People's Competences - A Cornerstone for Growth and Well-Being in the EU*, 2019.

multinacionales y federaciones sindicales internacionales. A pesar de su limitada cobertura, el principal objetivo de estos acuerdos es fomentar la empleabilidad de los trabajadores de las empresas multinacionales en caso de reestructuración mediante el desarrollo de las competencias y de las perspectivas de carrera (recuadro 20) <sup>171</sup>.

► **Recuadro 20. Legislación nacional y acuerdos de empresa transnacionales sobre gestión de competencias: una interacción productiva**

Desde 2005, la legislación francesa obliga a las grandes empresas a negociar con los sindicatos, cada tres años, un acuerdo sobre gestión prospectiva del empleo y las competencias. Este tipo de acuerdos establecen procedimientos y medidas, como los relativos a la evaluación de competencias y la formación profesional, que tienen por objeto prever o mitigar los posibles efectos negativos de la reestructuración empresarial en los trabajadores.

Por otra parte, algunas empresas (que tratan de reducir los costos de transacción) han negociado acuerdos de empresa transnacionales que incluyen cláusulas relativas a la reestructuración y la previsión de competencias que abarcan toda la cadena de valor <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Konstantinos Papadakis, *Restructuring Enterprises Through Social Dialogue: Socially Responsible Practices in Times of Crisis* (OIT, 2010); Udo Rehfeldt, «The Renault, Engie (GDF Suez) and Solvay Agreements: the “French Imprint”», en *Trade Unions and Collective Bargaining in Multinationals: From International Legal Framework to Empirical Research*, ed. Fausta Guarriello y Claudio Stanzani (Franco Angeli, 2018), 209-238; y Comisión Europea y OIT.

## Responsabilidades compartidas por todas las partes interesadas a todos los niveles

- 197.** Si las principales partes interesadas no participan en todo el ciclo de formulación de políticas, no se sentirán plenamente identificadas con ellas, lo que dificultará su aplicación, impedirá el logro de resultados y obstaculizará el establecimiento de vínculos entre los sistemas de competencias y el mercado de trabajo. El desarrollo de competencias es una responsabilidad compartida entre los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores; a este respecto, los interlocutores sociales desempeñan una función fundamental. En primer lugar, hay que llevar a cabo una tarea de concienciación para explicar de qué manera el desarrollo de competencias contribuye a mejorar la productividad, reducir las desigualdades y fomentar la participación activa de empleadores y trabajadores. Deberían adoptarse medidas para crear un consenso social en torno a estas cuestiones, y reforzar la capacidad de los actores pertinentes para aprovechar al máximo todo su potencial en el diseño y aplicación de sistemas de desarrollo de competencias.
- 198.** También es importante alentar a las empresas a crear un entorno estratégico que incite a los empleados a desarrollar activamente sus competencias y capacitarlas para ello <sup>172</sup>. Los interlocutores sociales deberían tener la oportunidad de participar en el desarrollo de competencias en el marco de comités de empresa y acuerdos empresariales. Las estrategias nacionales de competencias, que establecen un marco de referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional, local, así como en los planos sectorial y de la empresa, tienen por objeto producir efectos concretos a nivel de las empresas, lo que en última instancia incidirá positivamente en la formación y preparación de los trabajadores y en el aumento de la productividad.

<sup>171</sup> Comisión Europea y OIT, «[Database on Transnational Company Agreements](#)».

<sup>172</sup> Cedefop, «[Skill Development a Shared Responsibility - Cedefop Acting Director](#)»; Anthony Mackay, «[Learning is a Shared Responsibility](#)».

- 199.** Es conveniente que las oportunidades de formación propuestas estén basadas en la repartición de los costos para que los grupos económicamente desfavorecidos puedan acceder a la formación sin tener que asumir la totalidad de los costos. Las oportunidades de formación no deberían ofrecerse únicamente a las personas ocupadas, sino también a las que están desempleadas, inactivas y fuera del mercado, así como a los trabajadores de la economía informal y en modalidades de trabajo diversas. Para estos últimos, es importante que la ayuda financiera para el acceso a la formación vaya acompañada de medidas de activación como la orientación profesional y el reconocimiento de los conocimientos previos.
- 200.** A largo plazo, la aplicación de un enfoque holístico de las políticas de educación y competencias que afecte a toda la sociedad, y no solamente a todas las instancias gubernamentales, puede contribuir a la consecución del objetivo de la recuperación y la resiliencia centradas en las personas. La Unión Europea ha puesto en marcha la Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, en la que se hace un llamamiento a la acción colectiva y a la movilización de las empresas, los interlocutores sociales y las partes interesadas para que se comprometan a trabajar juntos con el fin de invertir en las personas <sup>173</sup>. Se espera que una de las nuevas iniciativas de la Unión Europea, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, movilice una sólida cooperación tripartita, centrada específicamente en el desarrollo de competencias para las transiciones ecológica y digital. La OIT está prestando asistencia a los Estados Miembros de África, Asia y América Latina para ayudarles a aplicar las directrices de la Organización a este respecto <sup>174</sup>.

### 4.3. Financiación del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente

- 201.** La inversión en las capacidades de las personas, las instituciones del mercado de trabajo y las empresas para promover el trabajo decente y sostenible requiere una financiación adecuada. Las políticas de desarrollo de competencias resultan más eficaces y eficientes cuando todas las partes interesadas asumen la responsabilidad en materia de financiación. Según algunas estimaciones, para alcanzar las metas del ODS 4, entre 2015 y 2030 los países de ingresos bajos y medianos tendrían que aumentar el gasto anual en educación y formación de 1,2 a 3 billones de dólares de los Estados Unidos por año, lo que representa una tasa anual de aumento del gasto público en educación del 7 por ciento <sup>175</sup>. Este gasto no debe considerarse una carga financiera, sino por el contrario una inversión en el futuro de las personas, las empresas y las sociedades en su conjunto.
- 202.** Esas inversiones deben gestionarse y administrarse de forma transparente, eficaz y eficiente. Los fondos de formación, ya sean nacionales o sectoriales, y dependiendo de su diseño, pueden gestionarse de forma bipartita o tripartita, como ocurre con los fondos de desempleo y de la seguridad social. A pesar del creciente número de datos empíricos sobre las diferentes estrategias de financiación, incentivos y modalidades de gestión disponibles, muchos de estos no se han adoptado de forma generalizada. Los datos disponibles muestran que cada enfoque tiene sus ventajas y desventajas y que ciertas soluciones son más adecuadas para determinados contextos que otras. Por ejemplo, en un estudio

---

<sup>173</sup> Comisión Europea, «Recovery and Resilience Facility».

<sup>174</sup> OIT, *Directrices para la identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias*.

<sup>175</sup> OIT, *Lifelong Learning: Concepts, Issues and Actions*; UNESCO, *Financiación nacional de la educación*.

reciente de la OIT sobre los fondos de formación en ocho países de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) se pusieron de relieve grandes diferencias de diseño, gestión y rendimiento de estos fondos, pese a la característica básica común de que todos ellos se financiaban mediante un sistema de contribuciones de las empresas. En dicho estudio también se identificaron diversos factores que podrían entorpecer o favorecer la eficacia de la financiación mediante impuestos. La OIT debería dar mayor prioridad a este tema en su programa de investigaciones a fin de disponer de los datos necesarios para prestar a los países un asesoramiento basado en hechos <sup>176</sup>.

- 203.** Otra cuestión importante que hay que abordar es la distribución desigual de oportunidades de financiación para el desarrollo de competencias entre las personas jóvenes y las de más edad. Tradicionalmente, la financiación pública se ha destinado a la educación y la formación iniciales, que beneficia sobre todo a los alumnos en edad escolar y a los jóvenes adultos. El aprendizaje basado en el trabajo, especialmente el aprendizaje no formal, no suele recibir apoyo financiero, a pesar de su gran importancia en el desarrollo de competencias en las empresas. En el caso de la formación de adultos, que beneficia a los trabajadores de más edad, a los desempleados y a los adultos inactivos, la inversión pública suele ser menor, mientras que las inversiones privadas han sido históricamente más importantes. El costo y la accesibilidad del aprendizaje siguen siendo un problema para los grupos desfavorecidos, como las mujeres, las poblaciones de las zonas rurales, los adultos poco calificados, las personas con discapacidad y los migrantes, que no suelen recibir ayudas y rara vez se benefician de las políticas generales de educación, formación y empleo. Del mismo modo, en muchos países, los incentivos financieros no responden adecuadamente a las necesidades de las empresas y no se orientan a determinados segmentos o nichos de mercado específicos. Las pymes son las empresas más afectadas por estas deficiencias; sin embargo, los incentivos son especialmente importantes para las pymes porque tienden a invertir menos en formación, especialmente en competencias transferibles, lo que afecta a la movilidad de los trabajadores y al crecimiento sectorial.
- 204.** La concesión de incentivos financieros a las instituciones de formación, a los empleadores o a los particulares para inscribirse en actividades de formación o ejecutar determinados programas puede aumentar las tasas de participación, pero existe el riesgo de que se apoyen actividades que se hubieran llevado a cabo incluso sin incentivos, dando lugar a lo que se conoce como efecto de «pérdida de eficiencia». Los sistemas de incentivos bien diseñados promueven la oferta de una formación de calidad que prepara a los beneficiarios para ocupar puestos de trabajo altamente calificados, proporciona competencias orientadas al futuro, y permite adquirir competencias fundamentales y transferibles. Los incentivos y las estrategias de financiación pueden aliar elementos orientados a la demanda con una finalidad social, y abordar tanto las necesidades de competencias de las empresas como las necesidades de los grupos vulnerables. Los enfoques centrados en el crecimiento económico tienden a hacer hincapié en la consecución de resultados en el mercado laboral y a dirigir la financiación hacia ámbitos en los que hay escasez de competencias o donde hay mayores probabilidades de mejorar los niveles de empleo. Los enfoques orientados a los resultados sociales tienden a canalizar la financiación hacia el desarrollo de las competencias fundamentales, la empleabilidad y las competencias técnicas de los grupos vulnerables, con el objetivo de lograr una mayor participación en el mercado laboral, el acceso a un trabajo decente y la promoción profesional.

---

<sup>176</sup> OIT, *A Review of Levy Training Funds in SADC*, de próxima publicación.

## Movilización, mancomunación y uso compartido de recursos

**205.** La financiación es un elemento esencial de la buena gobernanza. La disponibilidad de recursos monetarios determina la asequibilidad y sostenibilidad de los ecosistemas de aprendizaje permanente. Los sistemas de financiación, incluidos los medios y métodos mediante los cuales se reúnen, asignan y gestionan los recursos, son factores estructurales fundamentales para una ejecución eficaz y eficiente. La movilización de recursos es responsabilidad de todas las partes interesadas (en primer lugar las instituciones públicas, pero también las organizaciones y empresas privadas, los particulares y las instituciones de formación, entre otros). A pesar de su probada eficacia, no suelen existir acuerdos locales y sectoriales que permitan movilizar fondos y gestionar programas de incentivos a la formación. Los presupuestos institucionales, los fondos empresariales para formación y las modalidades de financiación de programas no suelen estar concebidos para propiciar una financiación más flexible y acuerdos de repartición de los costos. Es posible establecer, desarrollar y mejorar diversos instrumentos de financiación (incluidos los fondos de formación) para que tengan el máximo impacto posible, como se explica a continuación:

- La **financiación con cargo al presupuesto público** es, en general, la principal fuente de los fondos destinados a los proveedores públicos de EFTP. Esta financiación suele adoptar la forma de pago directo de los salarios del personal y de asignaciones presupuestarias anuales o de subvenciones específicas o periódicas a los proveedores. Por regla general, depende de la oferta de competencias existente (o pasada) y de los elementos conexos (como el número de estudiantes, el número de docentes o el número de cursos). Las nuevas formas de movilización de recursos tienden a centrarse en la diversificación de las fuentes de financiación y en medidas de repartición y recuperación de los costos.
- Los **fondos de formación** se están convirtiendo en un medio cada vez más popular de movilización de recursos para el desarrollo de competencias; no obstante, no siempre resultan eficaces debido a la mala gestión, la falta de transparencia sobre la forma en que se efectúa el gasto y una programación no suficientemente selectiva. Se trata de fondos destinados a fines específicos, independientes de los canales presupuestarios habituales de los Gobiernos, que suelen financiarse mediante gravámenes a las empresas (impuestos específicos destinados a recaudar fondos para actividades de formación), pero que también pueden financiarse con contribuciones de los Gobiernos y otros donantes. Los fondos de formación pueden ser de ámbito nacional, regional, sectorial o de una rama de producción determinada. Las buenas prácticas demuestran que resultan más eficaces en países con un sector formal bien desarrollado, con un diálogo social efectivo y con una buena capacidad administrativa o institucional <sup>177</sup>. En general, estos fondos pueden presentar los siguientes problemas: *a)* falta de objetivos claros: los fondos pueden desviarse para fines que no estén relacionados con los objetivos originales; *b)* mala gobernanza: en muchos casos, los Gobiernos consideran que los fondos de formación son una extensión del presupuesto nacional y de sus propios gastos, lo que puede afectar al compromiso y la participación de los empleadores en el desarrollo de competencias; *c)* insuficiente participación de las pymes, especialmente en la economía informal, y *d)* falta de supervisión y transparencia <sup>178</sup>. Puede mejorarse la eficacia de estos fondos mediante un seguimiento y un control de la aplicación

<sup>177</sup> ETF, *Financing Work-Based Learning as Part of Vocational Education Reform: A Handbook for Policy Makers and Social Partners*, 2018; Richard Johanson, *A Review of National Training Funds* (Banco Mundial, 2009).

<sup>178</sup> OIT, *A Review of Levy Training Funds in SADC*; OIT, «Guide for Making TVET Inclusive for All».

bipartitos o tripartitos más efectivos, de modo que empleadores y trabajadores tengan la adecuada participación y contribuyan activamente a su buen funcionamiento.

- Los Gobiernos pueden proporcionar apoyo directo a los particulares por medio de diversos dispositivos, como **subvenciones, préstamos, cuentas individuales de formación, planes de ahorro y diferentes tipos de incentivos**, a fin de alentar la participación en los programas de formación, responder mejor a las necesidades de quienes reciben la formación y hacer asequibles la EFP y el aprendizaje permanente <sup>179</sup>. Esos dispositivos también pueden incluir otros servicios de apoyo, tales como orientación profesional, *coaching*, comidas y transporte gratuitos, horarios flexibles y periodos de formación, así como servicios de cuidado de niños para las mujeres o herramientas y equipos para las personas con discapacidad <sup>180</sup>. En los sistemas más desarrollados se manifiesta un creciente interés por el concepto del derecho individual a la formación, de modo que todos tengan acceso a la formación con independencia de su situación laboral (recuadro 21) <sup>181</sup>. Sin embargo, actualmente existen muy pocos planes que garanticen plenamente el derecho al aprendizaje permanente y no hay suficientes datos de evaluaciones que demuestren que su eficacia e idoneidad en los países en desarrollo <sup>182</sup>. Para hacer efectivo el derecho individual al aprendizaje hay que abordar primero una serie de cuestiones fundamentales que obstaculizan el desarrollo del aprendizaje permanente, como la mejora de la coordinación y la gobernanza, la financiación sostenible del aprendizaje de adultos y la mejora del acceso a la oferta de formación.

#### ► Recuadro 21. Mecanismos innovadores de financiación del aprendizaje permanente

Francia, Singapur, los Países Bajos y los países nórdicos, entre otros, disponen ya de mecanismos innovadores para financiar el aprendizaje permanente. En Francia, gracias al plan de cuentas personales de formación, todos los trabajadores en activo (incluidos los trabajadores por cuenta propia y los funcionarios públicos) pueden recibir hasta 500 euros anuales (con un límite máximo de 5 000 euros a lo largo de toda la vida laboral). Los trabajadores pueden utilizar este dinero para pagar un curso de su elección a fin de adquirir nuevas calificaciones. En 2016 se asignaron cerca de 1 800 millones de euros a este plan <sup>1</sup>.

En Singapur se aplica un plan de financiación similar («SkillsFuture Credit») con arreglo al cual todos los ciudadanos, a partir de los 25 años, pueden recibir créditos de 350 dólares de los Estados Unidos en sus cuentas personales de formación, sin fecha de vencimiento y con posibilidad de acumular fondos, ya que el Gobierno proporciona suplementos periódicos; sin embargo, los fondos solo pueden utilizarse para sufragar cursos aprobados por el Gobierno <sup>2</sup>.

A fines de 2019, los Países Bajos decidieron volver a aplicar su plan de cuentas individuales de formación para promover el aprendizaje permanente. El plan será financiado con fondos públicos y privados (con incentivos tales como desgravaciones fiscales para las empresas) y se basará en la cooperación entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los fondos de desarrollo y los organismos de ejecución <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cedefop, «Financing of Education and Training». <sup>2</sup> Joanna Seow, «Most trainees Find Skills Training Useful for Work: Poll», *The Straits Times*, 12 de febrero de 2019. <sup>3</sup> Cedefop, «Financing of Education and Training».

<sup>179</sup> OCDE, *Estrategia de Competencias de la OCDE 2019: Competencias para construir un futuro mejor*, 2019.

<sup>180</sup> OIT, «Creación de sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias profesionales inclusivos de la discapacidad», 2017.

<sup>181</sup> OIT y UNESCO, *Taking a Whole of Government Approach*.

<sup>182</sup> Véase OCDE, *Individual Learning Accounts*, en donde se describen solo cuatro sistemas de esa naturaleza en los países de la OCDE: *Individual Learning Account* en el Reino Unido, *SkillsFuture Credit* en Singapur; *Chèque Annuel de Formation* en el cantón de Ginebra (Suiza) e *Individual Learning Account* en Escocia (hasta octubre de 2017).

- El desarrollo de competencias a menudo se financia mediante **acuerdos de cofinanciación**, a partir de fuentes como los presupuestos públicos, las tasas de matrícula y el sector privado. Otras fuentes de financiación pueden ser las cotizaciones de los trabajadores, las donaciones privadas, las actividades generadoras de ingresos y la asistencia externa <sup>183</sup>. Para aliviar la carga que recae en la financiación pública habría que distribuir de forma más equitativa la responsabilidad de la financiación de la formación entre el sector público y el sector privado <sup>184</sup>. La financiación aportada por el sector privado suele ser importante: por ejemplo, en 2015, las empresas del sector privado de países de la Unión Europea con una plantilla de diez o más empleados (que representan alrededor del 50 por ciento de todos los puestos de trabajo) invirtieron 60 600 millones de euros en formar a sus empleados. Es probable que los niveles de inversión en formación de los empleadores del sector público (casi el 25 por ciento de todos los puestos de trabajo) o de las microempresas (casi el 30 por ciento de todos los puestos de trabajo) sean comparables <sup>185</sup>. Se puede incentivar a las empresas del sector privado para que aporten fondos involucrándolas en el diseño y la gestión de los sistemas de desarrollo de competencias.
- Las **alianzas público-privadas** son otra forma de movilizar recursos, y adoptan numerosas modalidades en el ámbito de la EFTP; se basan en el principio de la repartición de costos, conforme al cual los recursos del sector privado, en forma de financiación directa, apoyo en especie o suministro directo de fondos, complementan la financiación pública de los diferentes aspectos de la educación y la formación de los sistemas nacionales de desarrollo de competencias. Las alianzas público-privadas han permitido, por ejemplo, la creación conjunta de nuevos perfiles de calificación y planes de estudio a nivel nacional, el desarrollo de iniciativas de formación de carácter sectorial para satisfacer las nuevas necesidades del mercado y el patrocinio directo de instituciones concretas por parte de empresas locales <sup>186</sup>.
- La repartición de los costos, cuando se aplica de forma proporcionada y adecuada, puede ser un medio para movilizar recursos, y puede consistir en **incentivos fiscales** (por lo general, deducciones o desgravaciones fiscales) tanto para las empresas como para los particulares <sup>187</sup>; **licencias de educación y formación**, que a menudo fomentan el reparto de los costos de formación entre los trabajadores y los empleadores; **cláusulas de reembolso** para alentar a las empresas a proporcionar formación y conceder licencias de formación; **bonos de formación y otras subvenciones** para particulares o empresas, que permiten orientar mejor la formación y el alcance de esta; y **préstamos personales** para sufragar los gastos de educación y formación continuas. A la hora de diseñar los incentivos, debería considerarse el acceso equitativo a la formación, prestando especial atención a las comunidades vulnerables y marginadas, ya que algunos incentivos, como los préstamos y determinados tipos de incentivos fiscales y de subvenciones, tienden a favorecer a quienes ya disponen de un acceso óptimo a las oportunidades de formación (recuadro 22).

<sup>183</sup> Palmer, «Financing Technical and Vocational Skills Development Reform».

<sup>184</sup> Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, «Nuevos modelos empresariales para el crecimiento inclusivo» (OIT, 2018).

<sup>185</sup> Consejo de la Unión Europea, *Investing in People's Competences*.

<sup>186</sup> PNUD, *Best Practices Guidelines and Toolkit on Engaging the Private Sector in Skills Development*, 2017.

<sup>187</sup> Cedefop, *Using Tax Incentives to Promote Education and Training*, 2009.

### ► Recuadro 22. Incentivos fiscales

Muchos Estados miembros de la Unión Europea aplican incentivos fiscales para alentar al sector privado a invertir en educación y formación. El tratamiento fiscal de los gastos en educación y formación difiere sustancialmente entre los distintos Estados miembros de la Unión Europea: muchos de ellos ofrecen una reducción de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores o desgravaciones y deducciones fiscales (por los gastos de matrícula) para promover la inversión privada en el desarrollo de competencias (por ejemplo, por medio de cuentas individuales de formación). Muchos Estados miembros de la Unión Europea también permiten que las empresas deduzcan los gastos de formación del impuesto de sociedades, en tanto que otros aplican reducciones de las contribuciones a la seguridad social de los empleadores o incentivos fiscales a las empresas que contratan aprendices. Es importante que estos incentivos no provoquen distorsiones económicas. Es posible que los incentivos fiscales que no tienen un objetivo específico o que no dependen del nivel de ingresos favorezcan a las grandes empresas, a las personas muy calificadas y a las personas con mayor acceso a la educación y la formación <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de la Unión Europea, *Investing in People's Competences*.

- 206.** Los Gobiernos deberían establecer marcos de políticas, reglamentarios y administrativos que propicien el desarrollo de la financiación privada y otras formas de financiación de forma paralela a la financiación pública. Entre otras cosas, el marco reglamentario debería facilitar, y no obstaculizar, el establecimiento y las actividades de los proveedores de formación públicos y privados. Las inversiones deberían reorientarse hacia aquellos ámbitos en los que la inversión privada y pública sea insuficiente. Mediante los sistemas de garantía de la calidad y acreditación deberían poder regularse las normas mínimas convenidas para los proveedores públicos y privados y verificar su cumplimiento. En las alianzas público-privadas, los asociados «privados» suelen ser grandes empresas de la economía formal; los Gobiernos deberían alentar a los intermediarios o a las asociaciones a que incluyan a las empresas más pequeñas en esas alianzas.

### Utilización eficaz y eficiente de los fondos

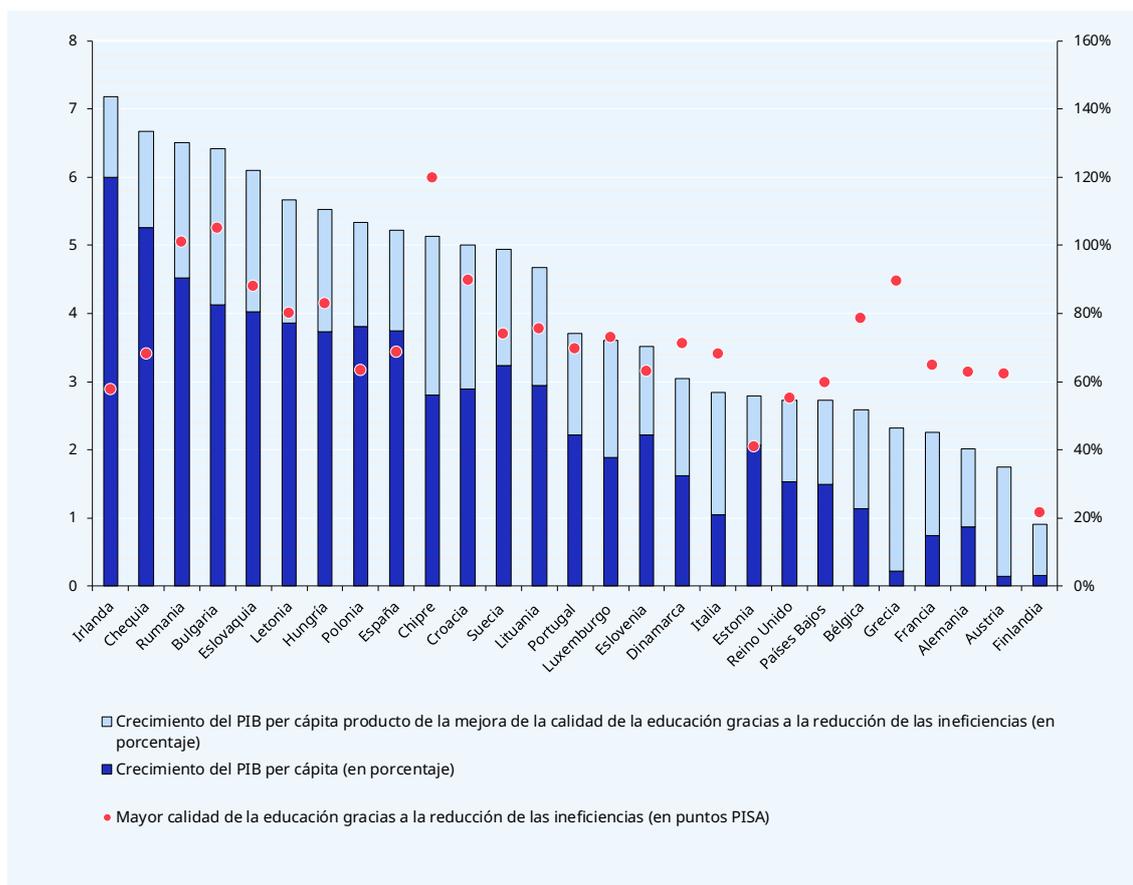
- 207.** Desde una perspectiva de aprendizaje permanente, será importante dejar de lado los actuales modelos de gasto en desarrollo de competencias y optar por un modelo en el que los fondos se asignen a lo largo de toda la vida y no se centren en los jóvenes en detrimento de los trabajadores adultos. Según las estimaciones, los Estados miembros de la Unión Europea invirtieron entre el 0,1 y el 0,5 por ciento de su producto interno bruto (PIB) en la adquisición de competencias, el reciclaje profesional y el perfeccionamiento de las competencias de personas adultas, y entre el 4 y el 6 por ciento del PIB en los sistemas de educación y formación iniciales.
- 208.** El vínculo entre la financiación y el logro de los objetivos de la reforma del desarrollo de competencias a nivel nacional no siempre está claro. Las medidas de reforma para mejorar la eficacia (es decir, la calidad de la formación y los resultados en el mercado de trabajo de quienes han recibido la formación), la eficiencia (es decir, el costo unitario de producción) y la equidad (es decir, el grado en que personas de distintos orígenes y procedencias tienen acceso a una formación de calidad) deben estar vinculadas a los objetivos de política en distintos ámbitos normativos <sup>188</sup>. La distribución de recursos debería determinarse en función de las carencias y las necesidades detectadas, de forma tal que los distintos actores puedan desempeñar eficazmente las funciones y responsabilidades definidas en el

<sup>188</sup> Palmer, «Financing Technical and Vocational Skills Development Reform».

mandato convenido en los distintos niveles del sistema, cuyo cumplimiento se ve a menudo entorpecido por mecanismos de financiación poco flexibles y centralizados.

209. Los beneficios que podrían derivarse de un uso más eficiente de la inversión pública en educación y formación son considerables (gráfico 18).

► **Gráfico 18. La inversión eficaz y eficiente en educación y formación puede aumentar considerablemente el PIB per cápita, 2015**



Nota: Los análisis empíricos indican que, si se eliminaran todas las ineficiencias existentes (tomando como elemento de comparación el país de la Unión Europea con mejores resultados), las puntuaciones de los Estados miembros de la Unión Europea correspondientes a las competencias en ciencias, según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), podrían incrementarse a los niveles que indican los diamantes rojos. Tal mejora de la puntuación PISA supondría un aumento del crecimiento anual del PIB real per cápita, indicado en la parte de color azul oscuro de las barras (que corresponde a entre 0,4 y 1,6 puntos porcentuales en el seno de la Unión Europea).

Fuente: Consejo de la Unión Europea, *Investing in People's Competences*.

210. Últimamente ha aumentado el interés por varios mecanismos de financiación específicos, que deberían aplicarse en un marco coherente, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- **Financiación basada en el desempeño:** mecanismos de financiación cuyas fórmulas incluyen incentivos financieros que están en consonancia con los efectos deseados. Este enfoque puede ayudar a motivar a los proveedores de servicios de apoyo durante y después de la formación para que alcancen determinados objetivos de desarrollo de competencias (por ejemplo, mayor focalización en los grupos marginados y desatendidos; mayores tasas de finalización de los cursos; mayor índice de participantes

que encuentran empleo, por cuenta ajena o por cuenta propia, en un plazo de entre tres y seis meses después de haber terminado la formación).

- **Financiación basada en los resultados:** mecanismos de financiación que recompensan la obtención de determinados productos o resultados, y que solo desembolsan los fondos después de haber comprobado que se han producido los resultados esperados.
- **Bonos de impacto social y bonos de desempeño del capital humano:** instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno que proporcionan capital para financiar proyectos de desarrollo de competencias que generan resultados sociales.

## Respuestas financieras a la pandemia

**211.** Algunos investigadores estiman que la pérdida de competencias debida a la pérdida de aprendizaje de los alumnos como consecuencia del cierre de las escuelas se traducirá, dada la correlación existente entre competencias y productividad, en un descenso medio del 1,5 por ciento del PIB en lo que resta de siglo <sup>189</sup>. Esta consideración debería tenerse en cuenta a la hora de diseñar las respuestas a la crisis provocada por la COVID-19 y las medidas de recuperación económica posteriores a la crisis a fin de reforzar la interdependencia entre una mayor inversión en las capacidades y competencias de las personas y el aumento del empleo, la productividad, la inclusión social y el desarrollo sostenible, con miras a dar un impulso muy necesario para hacer realidad la Agenda 2030 <sup>190</sup>.

**212.** Desde principios de 2020, los Gobiernos han establecido planes de estímulo fiscal y monetario sin precedentes para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia de COVID-19, por un valor total de unos 9 billones de dólares <sup>191</sup>; parte de estos recursos se ha destinado a apoyar diversas medidas de desarrollo de competencias, que se describen a continuación:

- **Las inversiones para apoyar la transición de los cursos tradicionales a los cursos en línea** se han dirigido principalmente a las poblaciones vulnerables, que son las más afectadas por la falta de conectividad, con el objetivo de reducir la desigualdad en el acceso de los jóvenes a la educación y la formación.
- La inversión adicional en **tecnologías de la información y la comunicación y soluciones digitales** (incluidas las plataformas y herramientas informáticas de aprendizaje en línea y los servicios de profesionales de ese sector) se ha considerado prioritaria, y es probable que siga siéndolo.
- En algunos casos, se proporciona apoyo financiero para el **acceso a cursos en línea** (Camboya, Argentina). Se han creado ayudas de desarrollo personal dirigidas a docentes y formadores para elaborar cursos de formación en línea, utilizar herramientas digitales y aplicar las mejores prácticas en la enseñanza a distancia (Nigeria). Se han creado líneas directas (por Internet y por teléfono) para ofrecer apoyo psicológico. En muchos países, los docentes y formadores han seguido percibiendo su salario íntegro además de apoyo material para dotarse del equipo necesario. Se han asignado fondos adicionales a docentes y estudiantes para financiar el acceso a Internet y la compra de ordenadores.

---

<sup>189</sup> Schleicher, *The Impact of COVID-19 on Education*.

<sup>190</sup> Schleicher, *The Impact of COVID-19 on Education*.

<sup>191</sup> OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, Nota conceptual.

Se han elaborado directrices sobre formación a distancia y se conceden reembolsos y subvenciones para sufragar los gastos de formación a distancia.

- **Las instituciones de EFTP reciben o aportan** recursos para elaborar nuevos materiales, desplegar nuevas tecnologías y ampliar el uso de la formación a distancia, ya sea en línea o fuera de línea, para el desarrollo de competencias. Según un reciente estudio conjunto de la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial, los recursos asignados parecen estar directamente relacionados con el nivel de ingresos de los países, por lo que los países de menores ingresos se encuentran en una posición de desventaja <sup>192</sup>.

#### ► **Recuadro 23. Ejemplos de apoyo a la EFP y al desarrollo de competencias**

- Malasia ha establecido medidas de ayuda a los estudiantes.
- Suecia ha elaborado un conjunto de medidas para luchar contra la crisis y promover el empleo y la transición y tiene previsto aumentar la financiación y el apoyo a la EFP, incluidos los proveedores de formación a distancia en los niveles superiores.
- En abril de 2020, los Estados Unidos presentaron un plan de subvenciones de preparación para jóvenes aprendices (que se había diseñado antes de la crisis), por un monto de 42,5 millones de dólares, con objeto de facilitar la inscripción de jóvenes de entre 16 y 24 años, escolarizados o no escolarizados, en programas de aprendizaje y preaprendizaje nuevos o existentes <sup>1</sup>.
- En la República de Corea, algunos sectores, que se enfrentan a una crisis de empleo, reciben subvenciones para cubrir los gastos de formación.

<sup>1</sup> OIT, *Encuesta conjunta OIT-UNESCO-WBG*; OCDE, «VET in a Time of Crisis».

- **Apoyo especial a los aprendices y a los programas de aprendizaje.** En el contexto de su respuesta económica a la crisis provocada por la COVID-19, Australia presta apoyo a 70 000 pequeñas empresas para que retengan a sus 117 000 aprendices y becarios mediante la concesión de un nuevo subsidio salarial (que cubre el 50 por ciento del salario durante un máximo de nueve meses de enero a septiembre de 2020).
- Se han establecido **medidas de estímulo** destinadas a empresas y trabajadores de sectores que han experimentado un descenso drástico de la actividad productiva y del volumen de negocios y en los que existe riesgo de automatización, para apoyar, por ejemplo, la transición del sector del transporte y la industria del petróleo y el gas hacia sectores más resilientes, orientados al futuro y que requieren mano de obra más calificada, como las energías renovables, las tecnologías de la información o la biotecnología. En ese sentido, Escocia ha establecido incentivos financieros para los empleadores que contraten a un aprendiz que haya sido despedido por otro empleador, por un monto de 5 000 libras esterlinas para los empleadores del sector del petróleo y el gas y de 2 000 libras para los de los demás sectores <sup>193</sup>.

<sup>192</sup> OIT, *Encuesta conjunta OIT-UNESCO-WBG*; OCDE, «VET in a Time of Crisis».

<sup>193</sup> OIT, *Encuesta conjunta OIT-UNESCO-WBG*; OCDE, «VET in a Time of Crisis».

## ► Capítulo 5

---

### Crear oportunidades para todos: acceso y transición

#### 5.1. Promover la adquisición de competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral

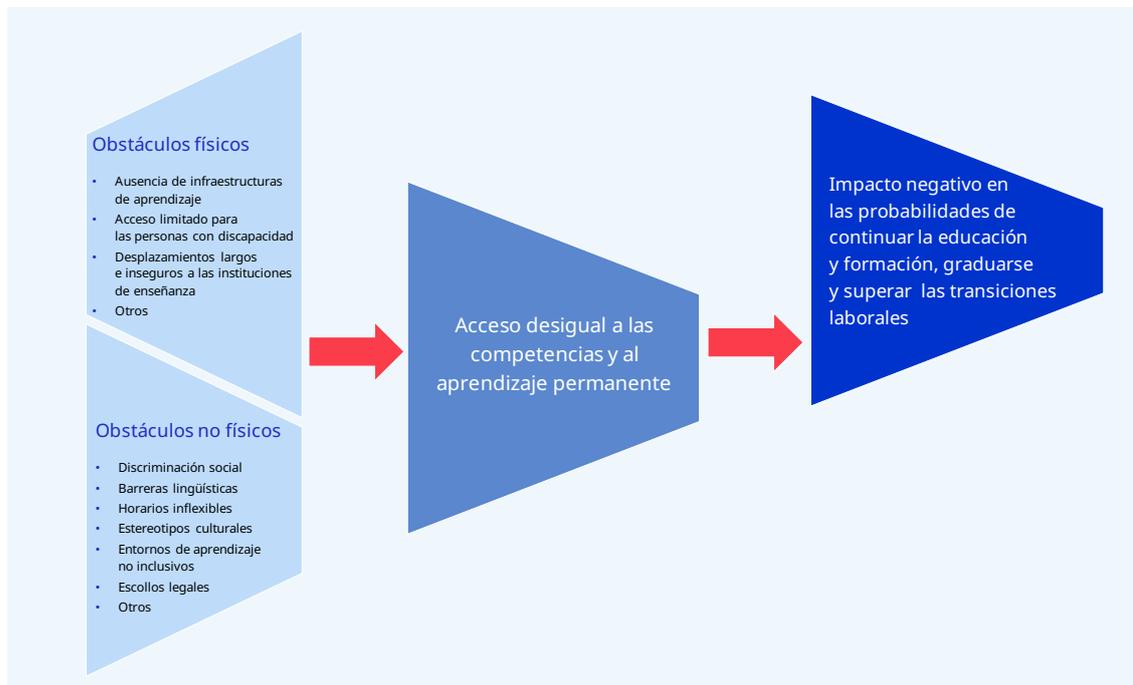
- 213.** La igualdad de oportunidades para todas las personas en el acceso a las competencias y el aprendizaje permanente es un factor clave del desarrollo inclusivo y sostenible. El principio de no discriminación, que es uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT <sup>194</sup> está recogido en las metas 4.5 y 8.5 de los ODS relativas a la igualdad de acceso a la educación y la formación y el trabajo decente para todos, el Convenio núm. 142, la Recomendación núm. 195, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. El principio de igualdad y no discriminación ha quedado asimismo reflejado en el marco establecido por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, cuya finalidad es «no dejar a nadie atrás» <sup>195</sup>.
- 214.** Los obstáculos a la igualdad de acceso (gráfico 19) pueden obedecer a la falta de marcos educativos o de disposiciones financieras convenientes, a estereotipos y a la discriminación, o a factores contextuales negativos (medio socioeconómico de los estudiantes, situación en el empleo, diferencias regionales, etc.). Las personas que viven en zonas rurales y aisladas y que trabajan en la economía informal se ven a menudo confrontadas con múltiples obstáculos. Los de índole física comprenden la falta de infraestructuras educativas (por ejemplo, la distancia de los centros de formación, la inexistencia de locales adecuados o la ausencia de aseos para mujeres), el acceso limitado para las personas con discapacidad o la necesidad de realizar desplazamientos largos e inseguros a las instituciones de formación (especialmente para las niñas o mujeres). Los obstáculos que no son de carácter físico incluyen la discriminación social (por motivos de religión, género, edad y discapacidad, entre otros), las barreras lingüísticas (en el caso de las minorías étnicas), la falta de flexibilidad horaria (que supone una desventaja para quienes se ocupan del cuidado de familiares), los estereotipos culturales que condicionan la elección de oficios en la EFTP, los entornos de aprendizaje no inclusivos (ausencia de mujeres formadoras o instructoras o de material didáctico con perspectiva de género) y los escollos de naturaleza jurídica (en el caso de refugiados, migrantes, etc.).

---

<sup>194</sup> Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

<sup>195</sup> Naciones Unidas, *Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development: A Shared United Nations Framework for Action*, CEB/2016/6/Add.1, 2017.

► **Gráfico 19. Obstáculos físicos y no físicos a la igualdad de acceso**



- 215.** Estos factores contribuyen a la desigualdad de acceso a las competencias y el aprendizaje permanente y reducen la probabilidad de que las personas desfavorecidas prosigan sus estudios o formación y obtengan la titulación o calificación correspondiente o tengan acceso al trabajo decente, puedan cambiar de trabajo o se incorporen al mercado de trabajo. Por ejemplo, las tasas de abandono de la educación o formación en Europa están condicionadas por el origen de los estudiantes —por ejemplo, si son migrantes o pertenecientes a minorías étnicas—, el nivel de apoyo parental y su estado de salud, entre otros factores <sup>196</sup>.
- 216.** El cierre de las escuelas y centros de formación y el impacto económico de la crisis en general han agravado algunos de los factores de desigualdad o creado otros nuevos. En muchos países, en especial en las zonas rurales, el acceso a Internet es costoso y la conexión a través de datos móviles es limitada. Las brechas de infraestructura agudizan la desigualdad de acceso a la educación y la formación entre los jóvenes dentro de los países y a nivel internacional. Se estima que solo un 60 por ciento de la población mundial tiene conexión a Internet <sup>197</sup>. Aproximadamente un tercio de los niños en edad escolar de todo el mundo no pudieron recibir educación a distancia tras los cierres de las escuelas <sup>198</sup>. La falta de Internet y de dispositivos ha imposibilitado que los grupos desfavorecidos accedan a oportunidades de aprendizaje y ha restringido sus opciones para actualizar y perfeccionar sus competencias, mientras que las personas con discapacidad, los adultos y otras categorías de estudiantes se han visto confrontados con dificultades para utilizar la tecnología y los contenidos y recursos digitales, lo que ha conducido al abandono de los estudios o formación. Por lo tanto, es posible que la brecha digital que existía antes de la pandemia siga ampliándose. Las dificultades económicas que experimentan las familias a

<sup>196</sup> Cedefop, *Leaving Education Early: Putting Vocational Education and Training Centre Stage, Volume I: Investigating Causes and Extent*, 2016.

<sup>197</sup> Joseph Johnson, «Worldwide Digital Population as of October 2020», *Statista*, 27 de enero de 2021.

<sup>198</sup> UNICEF, «COVID-19: Are Children Able to Continue Learning During School Closures?», Ficha informativa, agosto de 2020.

causa de la pandemia también pueden aumentar las tasas de abandono escolar y agravar el riesgo de trabajo infantil <sup>199</sup>.

217. Las desigualdades de acceso a la educación y la formación a edades tempranas suelen dar lugar a otras inequidades a lo largo de la vida laboral <sup>200</sup>. El futuro del trabajo, que se caracteriza por el mayor uso de la tecnología, la automatización y la digitalización, brinda una excelente oportunidad para superar los obstáculos a la inclusión; sin embargo, existe el riesgo de que aumenten las disparidades de género, interregionales, generacionales y de ingresos como consecuencia de la desigualdad de acceso a la educación y la formación. Los obstáculos al desarrollo de competencias y al aprendizaje permanente no solo dificultan la adaptación a los cambios en los lugares de trabajo y los mercados laborales, sino que también afectan a la capacidad de las sociedades en su conjunto para experimentar transformaciones estructurales e innovar. El estudio sobre las competencias de los adultos efectuado en el marco del programa PIAAC de la OCDE confirma que los trabajadores cuyo nivel de instrucción es más bajo tienen menos probabilidades de recibir formación complementaria durante su vida laboral que aquellos cuyo grado de instrucción es más alto <sup>201</sup>.
218. Aunque a nivel nacional ha quedado demostrado que las desigualdades de acceso a las competencias y el aprendizaje tienen consecuencias a lo largo de toda la vida laboral, no hay suficientes datos comparables a nivel mundial acerca del grado de exclusión de ciertos grupos, ni sobre el carácter inclusivo de los sistemas de EFTP y de aprendizaje permanente.
219. La OIT promueve el establecimiento de programas de desarrollo de competencias y aprendizaje permanente inclusivos, conforme al principio de no discriminación, que forma parte de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En una nueva guía de la OIT <sup>202</sup> se presenta una herramienta de autoevaluación para que los encargados de la formulación de políticas y los profesionales de la EFTP evalúen el carácter inclusivo de los sistemas de EFTP en vigor a nivel regional, nacional o local. La guía se utiliza en los cursos de desarrollo de capacidad impartidos por el Centro Internacional de Formación de la OIT y se está aplicando a título experimental en tres países.

## Cómo lograr que los sistemas de EFTP y el aprendizaje permanente beneficien a todos

220. Para hacer realidad un futuro del trabajo inclusivo, la inclusión debe ser reconocida como un objetivo explícito de política en las estrategias, políticas y marcos relativos a las competencias y el aprendizaje permanente, teniendo en cuenta la diversidad de los obstáculos físicos y no físicos que conducen a la discriminación y la exclusión <sup>203</sup>. Mejorar el acceso y los procesos de transición para todos requiere un esfuerzo de coordinación y la puesta en práctica de medidas integradas entre los ministerios, los servicios de empleo, las instituciones de formación y las organizaciones de trabajadores y de empleadores; programas de protección social y apoyo financiero y no financiero para particulares o empleadores, así como políticas industriales, de inversión, tecnológicas y ambientales. Dado que las vías de transición son cada vez más complejas, es necesario ampliar las respuestas de política para ofrecer mayor variedad de opciones, tales como entornos y

<sup>199</sup> OIT y UNICEF, *La COVID-19 y el trabajo infantil: un período de crisis, una oportunidad para actuar*, 2020.

<sup>200</sup> OIT, *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, ILC.100/I(B), 2011.

<sup>201</sup> OCDE, *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*, 2019.

<sup>202</sup> Ralf Lange *et al.*, *Guide on making TVET and Skills Development Inclusive for All* (OIT, 2020).

<sup>203</sup> OIT, «Creación de sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias profesionales inclusivos de la discapacidad».

programas de formación inclusivos; alternativas de aprendizaje flexibles mediante tecnologías de la información y la comunicación, dispositivos móviles y formación combinada; orientación profesional, servicios de formación personalizados y servicios de apoyo antes y después de la formación; derechos a la formación (como se indicó anteriormente); políticas activas del mercado de trabajo; protección social completa e integrada, y dispositivos de reconocimiento de competencias.

- 221.** En la Declaración del Centenario se insta a crear **entornos y programas de formación inclusivos** conforme a un enfoque de diseño universal que asegure la flexibilidad y la accesibilidad y favorezca el empoderamiento de los estudiantes teniendo en cuenta sus necesidades de aprendizaje específicas. A partir de un análisis detallado de los obstáculos y previa consulta, se deberían efectuar ajustes razonables en los centros de formación y/o en los lugares de trabajo en cada etapa del ciclo de formación (inscripción, permanencia, graduación o evaluación). Las principales estrategias consisten en cambiar los planes de estudio y los métodos de formación de la EFTP; formar y sensibilizar a los instructores de los proveedores de formación y de las empresas sobre inclusión y diversidad, y controlar la participación de personas y grupos desfavorecidos a lo largo del proceso de formación.
- 222.** **Las tecnologías de la información y la comunicación, los dispositivos móviles y la formación combinada** se están empleando cada vez más ya que son un medio eficaz y barato de reducir los obstáculos que restringen el acceso a una formación de calidad y la mejora de las competencias en zonas aisladas <sup>204</sup>. Para ello, los instructores de EFTP tienen acceso a diversos materiales didácticos y controlan el progreso de los estudiantes (por medio de teléfonos móviles), siempre y cuando la conectividad lo permita.
- 223.** En muchos países, resulta muy difícil hacer que las personas y los grupos desfavorecidos reciban **información oportuna sobre la oferta de formación disponible** y las características de los diversos cursos. Los países que cuentan con sistemas de EFTP sólidos han establecido centros de información y plataformas o ferias con el propósito de presentar la oferta de formación. En las zonas donde los sistemas de competencias son precarios, los padres y madres, las organizaciones de trabajadores o los jóvenes y otros grupos colaboran con las ONG para incluir a las personas de las comunidades rurales, por ejemplo <sup>205</sup>.
- 224.** **La orientación profesional** es un proceso de apoyo para que las personas encuentren alternativas de formación y de carrera y tomen decisiones que potencien su desarrollo en las diversas transiciones que deberán afrontar a lo largo de la vida <sup>206</sup>. En algunos países, la orientación profesional está integrada en el primer ciclo del programa de estudios secundarios, y en ese marco se tienen en cuenta los intereses y aptitudes de los jóvenes para facilitar su transición de la escuela al trabajo. Los servicios de empleo también desempeñan un papel destacado, en la medida en que proporcionan orientación y asesoramiento profesional a lo largo de toda la vida laboral. Asimismo, algunos Gobiernos brindan servicios específicos a determinados grupos a través de organizaciones privadas y ONG especializadas <sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> OIT y OCDE, *Global Skills Trends*.

<sup>205</sup> OIT, *Rural Skills Training: A Generic Manual on Training for Rural Economic Empowerment (TREE)*, 2009; OCDE, *A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries*, 2016.

<sup>206</sup> NEO, *Guía para la prestación de servicios integrales de Orientación Vocacional dirigidos a Jóvenes Vulnerables* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014).

<sup>207</sup> OCDE, *Orientación profesional y políticas públicas: Cómo acortar distancias*, 2004.

- 225. La formación preprofesional** que se ofrece a quienes no cumplen los requisitos mínimos de acceso suele consistir en formación basada en el trabajo y orientación profesional y tiene por objeto empoderar a los estudiantes y prepararlos para seguir una formación profesional o convertirse en aprendices.
- 226.** Para quienes se encuentran en situaciones vulnerables, el **apoyo posterior a la formación** (formación para buscar trabajo, elaborar un currículum y realizar entrevistas; búsqueda personalizada de empleo; servicios de colocación) prestado por los servicios de empleo o por los centros de orientación de los proveedores de educación y formación, o bien en colaboración con estos, es especialmente importante para facilitar las transiciones. La creación de vínculos a nivel local con empresas y ferias de empleo permite poner en contacto a posibles empleadores y empresas con las personas que buscan trabajo. Por ejemplo, en África Septentrional, donde los índices de desempleo y subempleo entre los graduados universitarios son altos, la OIT brinda apoyo a los centros de orientación profesional de las universidades de Argelia y Egipto <sup>208, 209</sup>.
- 227. Los programas de educación y formación personalizados dirigidos a grupos específicos** se suelen ofrecer en estrecha colaboración con interlocutores especializados (como ONG), que proporcionan los programas de estudio y materiales didácticos necesarios, se encargan de la formación de los docentes y realizan ajustes razonables <sup>210</sup> a las necesidades específicas de los estudiantes. Un elemento importante de estas ofertas de formación es la evaluación y reconocimiento de las competencias adquiridas a través de una formación previa. Esto sirve para aumentar la motivación de los alumnos y permite ahorrar tiempo y recursos financieros, pues se parte de competencias que ya poseen, las cuales luego se van complementando. **Los programas activos del mercado de trabajo** se dirigen a las personas que se encuentran en situación de desventaja en el mercado laboral y les ayudan a superar las transiciones proporcionándoles asesoramiento y formación específica adaptada al mercado laboral, apoyo al emprendimiento, apoyo de los servicios públicos de empleo, subvenciones, etc. <sup>211</sup>. **La protección contra el desempleo** es fundamental para apoyar los procesos de transición en la vida y el trabajo. A fin de que pueda llevarse a cabo una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, debe existir una protección eficaz contra el desempleo, acompañada de políticas relativas a los servicios de empleo y al desarrollo de competencias y otras políticas relativas al mercado laboral, de modo que los trabajadores puedan reciclarse, de ser necesario, y cambiar de trabajo <sup>212</sup>.
- 228. El reconocimiento de las competencias adquiridas a través de los aprendizajes en la economía informal y de otras formas de formación previa** es otro mecanismo muy útil para promover la inclusión de las personas que se forman y trabajan en la economía informal, y para facilitar su transición a la economía formal. Hasta la fecha, la OIT ha

---

<sup>208</sup> OIT, *Youth and Employment in North Africa: A Regional Overview*, 2017.

<sup>209</sup> Para consultar ejemplos sobre proyectos, véase OIT «[University Centers for Career Development](#)»; y OIT «[Tawdif: De l'université au monde du travail](#)».

<sup>210</sup> Ajuste razonable es una adaptación o medida de apoyo excepcional que lleva a cabo un empleador, institución de formación u otro proveedor, y que es necesaria para que una persona con discapacidad pueda participar en los procesos de formación y trabajo, tales como adaptaciones de orden físico, cambios en un proceso de selección, modificación del horario de trabajo o suministro o modificación de equipos. Véase OIT, *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica*, 2017.

<sup>211</sup> OIT, *Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente*, 2019.

<sup>212</sup> OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015; OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018*.

apoyado la mejora de los aprendizajes en la economía informal en diez países <sup>213</sup> y está impulsando el establecimiento o el fortalecimiento de los sistemas de reconocimiento de conocimientos previos en siete países y en la SADC <sup>214</sup>.

## 5.2. Grupos destinatarios específicos

- 229.** La vulnerabilidad está asociada con diversos factores personales y socioeconómicos, que suelen tener múltiples facetas y son motivo de discriminación contra las mujeres de zonas rurales, las personas indígenas con discapacidad y los trabajadores migrantes de edad, por ejemplo <sup>215</sup>.
- 230.** Para los **trabajadores de las comunidades rurales**, el desarrollo de competencias es una de las principales formas de incrementar la productividad y los ingresos de las actividades agrícolas y no agrícolas, reorientándolas hacia los productos manufacturados, la mecanización y los productos y servicios agrícolas especializados. A menudo, las escasas competencias básicas que poseen los niños y las niñas hacen peligrar el aprendizaje ulterior. Impartir conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo aritmético a la vez que se desarrollan las competencias es una medida concreta que da buenos resultados. A través de la **formación de base comunitaria**, por ejemplo, mediante la metodología del programa de la OIT de Capacitación para Fomentar la Autonomía Económica Rural (TREE), cuya eficacia ha sido demostrada, y del que se han beneficiado cerca de 20 países de todo el mundo, los proveedores locales de formación pueden impartir cursos adaptados a las necesidades y prestar apoyo después de la formación. Es fundamental crear plataformas locales con múltiples partes interesadas para el fomento de la EFTP y el empleo y fortalecer los sistemas de gobernanza local con miras a impulsar la descentralización de los sistemas de EFTP y el desarrollo de competencias en las comunidades rurales <sup>216</sup>. Los servicios de formación de base comunitaria son participativos y por consiguiente tienen un gran potencial para adaptarse a las necesidades y ser flexibles e inclusivos. En una evaluación del impacto del programa TREE en Zimbabwe se puso de manifiesto que los ingresos de los beneficiarios aumentaron en 787 dólares de los Estados Unidos con respecto a los no beneficiarios durante los tres años de duración del programa <sup>217</sup>. Asimismo, el gasto destinado a la infancia y a la salud aumentó en el mismo periodo.
- 231.** **Los pueblos indígenas y tribales**, que han sido especialmente vulnerables a la pandemia de COVID-19 <sup>218</sup>, también pueden enfrentarse a actitudes discriminatorias en los entornos escolares y de formación, a barreras lingüísticas y a la inadaptación del material didáctico a sus necesidades, lo que puede conducir a un abandono prematuro de los estudios o formación. Además, sus conocimientos tradicionales y las competencias asociadas no suelen ser reconocidos. Según las Naciones Unidas, en América Latina y el Caribe, tan solo el 40 por ciento de los niños indígenas finalizaron la educación secundaria, frente al 85 por

---

<sup>213</sup> A saber: Bangladesh, Benin, Egipto, Jordania, Kenya, Níger, Sudán, Túnez, República Unida de Tanzania y Zimbabwe; véase Michael Axmann y Christine Hofmann, «Overcoming the Work-Inexperience Gap Through Quality Apprenticeships - The ILO's Contribution» (OIT, 2013).

<sup>214</sup> OIT, *Recognition of Prior Learning (RPL): Learning Package*, 2018.

<sup>215</sup> Amanda Lenhardt y Emma Samman, *In Quest of Inclusive Progress: Exploring Intersecting Inequalities in Human Development* (ODI, 2015).

<sup>216</sup> OIT, *Training for Rural Economic Empowerment (TREE)*, Nota informativa, noviembre de 2017.

<sup>217</sup> Michée Lachaud *et al.*, «The Impact of Agri-Business Skills Training in Zimbabwe: An Evaluation of the Training for Rural Economic Empowerment (TREE) Programme», *Journal of Development Effectiveness* 10, núm. 3 (2018): 373-391.

<sup>218</sup> OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales*, Reseña de políticas, junio de 2020.

ciento que se matriculó inicialmente <sup>219</sup>. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT establece que deberían adoptarse medidas para garantizar a los miembros de tales pueblos la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

- 232. Las personas que viven en entornos frágiles** y que son vulnerables a los conflictos, los desastres naturales y los desplazamientos forzosos no tienen suficientes oportunidades de recibir formación ni de obtener medios de subsistencia; esta situación genera incertidumbre y no favorece la inversión en las competencias. En el marco del Programa Empleo para la Paz y la Resiliencia, la OIT está preparando una nueva guía sobre la EFTP en entornos frágiles que ha sido concebida con la perspectiva de desarrollar la capacidad de los instructores para ocuparse de los grupos mixtos y contribuir activamente a la cohesión social y la consolidación de la paz en sus comunidades. La formación mediante dispositivos móviles o mediante actividades de divulgación, que hasta la fecha no había sido muy utilizada, pone la formación al alcance de las comunidades marginadas, como los refugiados y las comunidades de acogida del Sudán en el marco de la asociación PROSPECTS <sup>220</sup>, que de otro modo no tendrían acceso a la capacitación, o este sería muy limitado, como en el caso de las mujeres rurales o las comunidades afectadas por la crisis.
- 233.** Para los **trabajadores de la economía informal** que reciben formación en el trabajo, es esencial que se certifiquen sus competencias y que puedan disfrutar de otras oportunidades de formación con miras a acceder al mercado de trabajo formal. Cada vez más países son conscientes de que gran parte de su fuerza de trabajo posee competencias adquiridas de manera informal, por lo que han mejorado la formación de aprendices en la economía informal y comenzado a establecer sistemas de reconocimiento de los conocimientos previos que abren pasarelas entre la formación preprofesional, la EFTP y los programas de formación continua <sup>221</sup>. En la pandemia, las soluciones de aprendizaje y formación a través de medios digitales aumentan también la posibilidad de alcanzar a esta categoría de trabajadores.
- 234. Los trabajadores con modalidades de trabajo diversas**, como los que llevan a cabo su actividad en la economía de plataformas, se enfrentan con dificultades para acceder a oportunidades de formación, dado que no suelen tener acceso a los programas financiados por los empleadores. En general, el costo de oportunidad de la formación suele ser más alto para los trabajadores por cuenta propia; además, pueden necesitar competencias múltiples para las que no se suele ofrecer formación. Tampoco disponen de información suficiente sobre las oportunidades para adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente <sup>222</sup>. Los derechos a la formación constituyen un mecanismo importante para garantizar el acceso a las competencias y al aprendizaje permanente <sup>223</sup>.
- 235. Los jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación** son un grupo particularmente vulnerable que ha sido objeto de atención creciente en las políticas de los últimos años, en particular en el marco de la meta 8.6 de los ODS. Los programas activos del mercado de trabajo, la formación preprofesional y la educación «de segunda oportunidad» han

<sup>219</sup> Naciones Unidas, «*Indigenous Peoples' Right to Education*», 2016.

<sup>220</sup> OIT, «*Partnership for Improving Prospects for Host Communities and Forcibly Displaced Persons*».

<sup>221</sup> Palmer, *Lifelong Learning in the Informal Economy: A Literature Review* (OIT, 2020); y Simon Field y Ava Guez, *Pathways of Progression: Linking Technical and Vocational Education and Training With Post-Secondary Education* (UNESCO, 2018).

<sup>222</sup> Palmer, «Financing Technical and Vocational Skills Development Reform».

<sup>223</sup> OIT y UNESCO, *A Review of Entitlement Systems for LLL*, 2019.

dado sus frutos. La combinación de iniciativas de formación con servicios de orientación y de colocación, entre otros servicios de empleo, ha contribuido enormemente a ayudar a estos jóvenes a acceder al trabajo decente <sup>224</sup>. La prestación de servicios relativos al mercado laboral, la combinación de formación y prestaciones sociales, y las acciones coordinadas de los ministerios de Educación, Trabajo y Juventud han ayudado a ampliar el alcance de enfoques que, de otra forma, seguirían fragmentados. Si nos remitimos a los hechos, observamos que la adopción de medidas bien orientadas puede tener repercusiones positivas en los ingresos de los jóvenes; sin embargo, este tipo de medidas no siempre se aplican fuera de los países de ingresos altos <sup>225</sup>. La Garantía Juvenil representa el compromiso de todos los Estados miembros de la Unión Europea para que los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodos de prácticas. La pandemia de COVID-19 también ha afectado de forma desproporcionada a los jóvenes y se prevé que deje «secuelas» en su formación y trayectoria profesional <sup>226</sup>.

- 236.** Las necesidades de los **trabajadores de edad** en materia de adquisición y perfeccionamiento de competencias y reciclaje profesional varían en función de los países y regiones. No obstante, en el estudio del PIAAC de la OCDE sobre las competencias de los adultos se muestra con claridad que las personas de entre 55 y 65 años presentan sistemáticamente niveles más bajos de competencias en entornos informáticos (conocimientos básicos y aptitud para la resolución de problemas) que las personas de entre 25 y 30 años de sus respectivos países. Los trabajadores de edad se enfrentan a mayores desafíos en lo que se refiere a las competencias básicas y el aprendizaje y, por este motivo, también es más difícil para ellos adaptarse a los cambios en el entorno laboral, a lo que se añade la discriminación por motivos de edad. El acceso de los trabajadores adultos a la formación profesional de nivel superior a fin de mantener su nivel de empleabilidad continúa siendo un ámbito al que apenas se presta atención <sup>227</sup>. Por ello, es necesario que, en sus presupuestos, los Gobiernos asignen más recursos al aumento de la oferta y la calidad de la educación y la formación, así como al aprendizaje permanente y la formación continua en la empresa para los trabajadores y los adultos que buscan empleo. Los cursos en línea y combinados sobre competencias básicas (alfabetización y aritmética elemental), y cada vez más sobre competencias profesionales, están cobrando importancia y contribuyen a cerrar esta brecha de acceso <sup>228</sup> (recuadro 24).

► **Recuadro 24. Itinerarios de mejora de las capacidades: iniciativa de la Unión Europea**

La iniciativa relativa a los itinerarios de mejora de las capacidades es un programa orientado a los adultos poco calificados, como aquellos que no han cursado estudios secundarios superiores, y que consta de tres etapas principales: una **evaluación de las competencias**, para identificar las ya existentes y las necesidades de mejora, a menudo en forma de «auditoría de competencias»; una **oferta de formación** para impulsar las competencias básicas de lectura, escritura y aritmética, así como las competencias digitales, y posibilitar la adquisición de mayores calificaciones, en sintonía con las necesidades del mercado laboral, y **la validación y el reconocimiento** de las competencias recién adquiridas.

<sup>224</sup> Jochen Kluge *et al.*, *Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of youth: A Systematic Review* (Campbell Collaboration, 2017).

<sup>225</sup> OIT, *Non-standard employment around the world*.

<sup>226</sup> OIT, *Los jóvenes y la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental*, 2020.

<sup>227</sup> OCDE, *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019*.

<sup>228</sup> OIT y OCDE, *Global Skills Trends*.

- 237.** Sería conveniente que, durante la pandemia, **los jóvenes y los trabajadores adultos** que han perdido sus puestos de trabajo (reconversión profesional de trabajadores adultos desde los sectores de la hostelería y el turismo hacia el sector sanitario) tuvieran acceso a cursos en línea para desarrollar sus competencias.
- 238.** Se considera cada vez más que los programas de rehabilitación de **jóvenes infractores en los centros penitenciarios** son cruciales para construir comunidades pacíficas y resilientes. Los jóvenes, sobre todo los que viven en barrios de ingresos bajos, se encuentran confinados en un círculo vicioso de pobreza y delincuencia. Los estudios realizados ponen de relieve que el desempleo y los bajos salarios son obstáculos muy importantes para la reinserción, al igual que los antecedentes penales y el hecho de no poseer las competencias que demanda el mercado laboral <sup>229</sup>. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito <sup>230</sup> ha destacado los beneficios que supone ofrecer programas de formación profesional a los reclusos, entre ellos la reducción de la reincidencia y el aumento de las tasas de empleo tras su puesta en libertad. El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) ha dado apoyo al Programa Justicia e Inclusión en el Uruguay, el cual se centra en mejorar las condiciones de vida y la reinserción social de las personas privadas de libertad y antiguos reclusos a través de programas de educación y formación profesional y dispone de una red de expertos en la materia <sup>231</sup>.
- 239.** Otro grupo muy vulnerable es el de las **víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y las poblaciones en situación de riesgo**, a las que es posible prestar asistencia a través del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente. La sensibilización es la medida de prevención más frecuente que figura en el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Al respecto, sería útil incorporar sistemáticamente enseñanzas relativas a las formas, los riesgos y los efectos del trabajo forzoso u obligatorio (por ejemplo, en el ámbito de la trata de personas) a los programas de educación y formación, en particular a los cursos específicos no formales llevados a cabo por las organizaciones comunitarias, o a la formación dirigida a los trabajadores migrantes antes de su partida. La reintegración de las víctimas debería posibilitar su acceso a oportunidades educativas y de formación, sacando provecho de los servicios y programas públicos existentes en zonas de alto riesgo, como los programas públicos de empleo y los paquetes de medidas de reinserción especializadas (subvenciones, desarrollo de competencias, apoyo psicosocial, microcréditos y ayudas a la creación de microempresas). La OIT ha recopilado ejemplos de buenas prácticas y ha formulado directrices mundiales sobre la prevención del trabajo forzoso y la reintegración económica de las víctimas a través del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente, así como sobre el fortalecimiento de la capacidad en colaboración con el Centro de Comercio Internacional <sup>232</sup>.
- 240.** Entre los principales escollos con los que se topan los **trabajadores migrantes** <sup>233</sup> para acceder a la formación de calidad y al trabajo decente se encuentran la infrautilización de

---

<sup>229</sup> Penal Reform International, *Global Prison Trends 2018*, 2018.

<sup>230</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Line Up Live Up Trainer Manual: Life Skills Training Through Sport to Prevent Crime, Violence and Drug Use*, 2017.

<sup>231</sup> CINTERFOR, «Formación profesional y privación de libertad: apuntes para una agenda», Notas, núm. 6, octubre de 2019.

<sup>232</sup> OIT, *Global guidelines on the prevention of forced labour through lifelong learning and skills development approaches*, 2020; y OIT, *Global guidelines on the economic reintegration of victims of forced labour through lifelong learning and skills development approaches*, 2020.

<sup>233</sup> Según estimaciones mundiales de la OIT, el número de trabajadores migrantes era de 174 millones en 2017.

sus competencias, la falta de oportunidades de empleo o de formación, la falta de información y el riesgo de explotación de los trabajadores menos calificados. La pandemia de COVID-19 ha dejado bloqueados a los trabajadores migrantes en los países de destino o los ha obligado a regresar a sus países de origen <sup>234</sup>. **Los refugiados, los solicitantes de asilo y otras personas desplazadas por la fuerza** pueden también enfrentarse a obstáculos jurídicos para acceder a la formación y el empleo <sup>235</sup>. Cuando responde a los déficits de competencias detectados en los países de destino y al excedente de competencias en los países de origen, la migración laboral beneficia a los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores en los países de origen y en los países de destino, así como en los corredores migratorios. El desarrollo y el reconocimiento de las competencias que poseen los trabajadores migrantes antes, durante y después de la migración facilita su integración en el mercado laboral y la utilización de sus competencias. Así pues, algunas de las medidas que pueden aplicarse son la formación previa a la partida, que abarca competencias interculturales y lingüísticas, así como el desarrollo de competencias fundamentales. La mejora de la formación para alcanzar el nivel requerido en los países de destino también puede redundar en beneficio de los sistemas nacionales de competencias, siempre y cuando los mercados de trabajo locales demanden ese tipo de competencias. Los costos de estos programas, que generalmente son elevados, deberían ser compartidos entre los Gobiernos, los empleadores y los migrantes, y bajo ningún concepto deberían convertirse en una vía clandestina para recaudar comisiones de contratación. Los servicios de empleo desempeñan una función importante, ya que proporcionan orientación profesional y asesoramiento sobre las perspectivas de carrera tanto en los países de origen como en los países de destino. En muchos casos, los procedimientos de reconocimiento bilateral o multilateral de calificaciones extranjeras continúan siendo engorrosos y lentos, lo cual no facilita la integración efectiva de los trabajadores migrantes en el mercado laboral. La OIT ayuda a los países a fortalecer los sistemas de reconocimiento de los conocimientos previos de los trabajadores migrantes, incluso cuando regresan a sus países de origen <sup>236</sup>. En colaboración con la UNESCO, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Sindical Internacional, la OIT ha creado la Alianza Mundial de Competencias en materia de Migración y ha impulsado el desarrollo de otras alianzas de competencias entre países y organizaciones de empleadores y de trabajadores de África Occidental y Central.

- 241.** En virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **las personas con discapacidad** reclaman el establecimiento de sistemas de educación y formación inclusivos que faciliten el acceso al sistema general de educación, evitando, siempre que sea posible, el modelo de centros de formación especiales que a menudo proporcionan certificaciones de nivel inferior y acentúan la segregación. Sin embargo, muchas instituciones de formación no están preparadas para incluir a personas con discapacidad, para introducir diseños universales que garanticen la accesibilidad a la información, las instalaciones y el material de aprendizaje, ni para realizar ajustes razonables. Los requisitos de admisión plantean obstáculos adicionales a la inclusión. La OIT apoya la concienciación del personal de los centros de EFTP, el fomento de la capacidad con respecto a la forma adecuada de interactuar con las personas con discapacidad, la

---

<sup>234</sup> OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19: Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas y los mandantes*, Reseña de políticas, mayo de 2020.

<sup>235</sup> OIT, *Proteger los derechos en el trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza durante la pandemia de la COVID-19: Recomendaciones a formuladores de políticas y constituyentes*, Nota de políticas, junio de 2020.

<sup>236</sup> OIT, *How to Facilitate the Recognition of Skills of Migrant Workers: Guide for Employment Services Providers*, 2017.

introducción de ajustes razonables con la participación de personas con discapacidad y el apoyo a través de servicios especializados, en caso necesario. Estos servicios son fundamentales para cambiar los valores del sistema de educación y formación y alejarse de los enfoques especializados de readaptación profesional (como los talleres protegidos), en consonancia con las orientaciones en materia de políticas y mediante herramientas prácticas <sup>237</sup>.

242. En los países con una fuerte presencia en Internet, la tendencia a ofrecer formación continua gratuita o de bajo costo está en aumento, y se han facilitado computadoras, paquetes de datos móviles y subvenciones para los gastos en telecomunicaciones a las **familias en situación de pobreza**.
243. Las instituciones de educación y formación desempeñan una función crucial en la transmisión de normas y valores, en particular de los relacionados con la sexualidad y el género. A menudo, **las personas que tienen una orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales diversas** —las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI)— sufren problemas de acoso y estigmatización, que les obligan a abandonar los programas de formación <sup>238</sup>.
244. Durante la pandemia, los grupos más vulnerables seguirán necesitando un apoyo holístico que, además de la adquisición de competencias, abarque la orientación psicológica, la atención y el asesoramiento médicos y el apoyo en cuestiones administrativas y jurídicas. Muchos de estos servicios pueden prestarse a distancia a través de herramientas digitales, pero el costo y el tiempo requeridos para desarrollarlas pueden ser inasumibles para muchos servicios de apoyo <sup>239</sup>.
245. En la situación de crisis provocada por la COVID-19, es vital que las oportunidades de desarrollo de competencias y de aprendizaje permanente sean inclusivas para evitar que nadie se quede atrás, preservar la empleabilidad y lograr una rápida recuperación de la economía y de las empresas. Para que sean eficaces y sostenibles, estas medidas deben aplicarse mientras dure la pandemia y prolongarse además durante todo el periodo de recuperación y más allá de este.
246. En este contexto, es fundamental **garantizar el acceso** de todas las personas, especialmente las más vulnerables, al aprendizaje a distancia y en línea y ofrecer **soluciones de calidad**. A menos que disminuyan los costos de acceso y aumente la calidad del acceso en todos los países, es probable que se agudicen las desigualdades de los resultados educativos entre las personas que tienen conexión a Internet y las que no. Al respecto, la OIT ha puesto de relieve la importancia de invertir en infraestructuras digitales y de multiplicar las opciones de aprendizaje a distancia y de corta duración para los grupos desfavorecidos mediante tecnologías digitales y analógicas inclusivas <sup>240</sup>.
247. En todo el mundo se han concebido soluciones laborales, que comprenden desde la **actualización de los planes de estudio y los programas de formación** para adecuar las competencias a la demanda creciente de determinados sectores (por ejemplo, el sector químico o el sector sanitario), **la formación en línea para los trabajadores salientes** a fin

---

<sup>237</sup> OIT, «Creación de sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias profesionales inclusivos de la discapacidad»; OIT, *Inclusion of people with disabilities in vocational training: a practical guide*, 2013.

<sup>238</sup> UNESCO, *Abiertamente: respuestas del sector de educación a la violencia basada en la orientación sexual y la identidad/expresión de género, informe resumido*, 2016.

<sup>239</sup> UNESCO, *Abiertamente*.

<sup>240</sup> OIT, *Distance and Online Learning during the time of COVID-19*.

de favorecer la retención en el empleo, **servicios de búsqueda personalizada de empleo y perfeccionamiento de competencias** para los migrantes que regresan a su país de origen o formación de aprendiz para los migrantes que han perdido sus puestos de trabajo, hasta la **creación de plataformas en línea que facilitan el registro para el reconocimiento de los conocimientos previos**. Por ejemplo, el reconocimiento de las competencias permite que los trabajadores migrantes tengan acceso a las oportunidades de empleo que surjan en el sector sanitario o en otros sectores a fin de responder a las necesidades del mercado de trabajo y fomentar la reintegración laboral de los trabajadores en sus países de origen. En el Perú y la Argentina se están creando procedimientos acelerados para el reconocimiento de las calificaciones profesionales de los migrantes venezolanos en el país de destino, al menos durante el periodo de respuesta a la pandemia de COVID-19. Asimismo, los sindicatos están cooperando en el plano internacional, como en el caso de Malasia y Bangladesh, para brindar diversas ayudas a los trabajadores migrantes, como la distribución de alimentos. La India ha enviado un equipo médico de apoyo a Kuwait, que acoge a cerca de un millón de trabajadores migrantes indios <sup>241</sup>.

- 248.** En la mayoría de los casos, las **estrategias de divulgación** deben adaptarse a la nueva realidad y dotarse de herramientas digitales para asegurar la continuidad de las actividades dirigidas a los diversos grupos destinatarios. Para prestar apoyo a las personas con discapacidad deben utilizarse medios de información y comunicación accesibles: interpretación en lengua de señas, subtitulación de vídeos, braille o formatos de archivo digital accesibles. Es fundamental adoptar estos enfoques para que la transición hacia el aprendizaje en línea y a distancia no agrave las desigualdades existentes.
- 249.** **Los servicios locales de empleo** ofrecen apoyo a **las pymes** para promover el perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional de sus empleados durante la pandemia, así como a personas que han perdido sus puestos de trabajo y corren el riesgo de convertirse en desempleados de larga duración y de que sus competencias se queden obsoletas. También se están impartiendo competencias fundamentales y de empleabilidad para preservar la capacidad de conseguir un empleo a través de opciones de formación y reconversión profesional en línea, y de un asesoramiento intensivo.

### 5.3. Igualdad de género en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente

- 250.** A pesar de los progresos realizados en las últimas décadas en muchos países hacia la consecución de la igualdad de género, la realidad es que el acceso de las mujeres y las personas LGBTI al desarrollo de competencias, el aprendizaje permanente y el mercado laboral sigue restringido por una serie de normas socioculturales muy extendidas y por obstáculos socioeconómicos y estructurales <sup>242</sup>.
- 251.** Las barreras a la educación y la formación son especialmente evidentes en las economías rural, informal y tradicional, en las que siguen siendo principalmente las mujeres quienes asumen las tareas domésticas y el trabajo de cuidado <sup>243</sup>. Los problemas de seguridad debidos a la larga duración de los desplazamientos o a la falta de infraestructuras (como la ausencia de aseos separados) pueden impedir que las niñas alcancen niveles básicos de

<sup>241</sup> OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, 2020.

<sup>242</sup> UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019*.

<sup>243</sup> OIT, *La división de género en el desarrollo de las competencias: Avances, desafíos y opciones de políticas para el empoderamiento de las mujeres*, Reseña de políticas, agosto de 2020.

alfabetización y aritmética. El acoso sexual y la violencia de género en las instituciones de educación y de formación siguen afectando a estudiantes y personal docente en todo el mundo, y pueden tener una incidencia muy negativa en los niveles de asistencia a los cursos y de aprendizaje <sup>244</sup>. La situación ha empeorado durante la actual pandemia y se han exacerbado las desigualdades de género ya existentes. Las mujeres son uno de los grupos a los que la crisis ha golpeado con más fuerza. En general, la pérdida de empleos ha sido mayor para las mujeres que para los hombres <sup>245</sup>; sin embargo, en el caso de las mujeres, ha aumentado la demanda del trabajo de cuidado no remunerado y la incidencia de los casos de violencia doméstica. La OIT ha prestado especial atención a la igualdad de género en su respuesta a la COVID-19. Así, para ayudar a los Gobiernos y a los interlocutores sociales a aplicar políticas con perspectiva de género en la respuesta a la crisis de COVID-19 y en la etapa de recuperación, la OIT y ONU-Mujeres han puesto en marcha un programa conjunto de promoción del empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo e inversiones en la economía del cuidado. Se están desarrollando herramientas de política que pueden utilizarse también a nivel nacional para hacer frente al impacto que la COVID-19 ha tenido en el empleo de las mujeres, elaborar planes de estímulo que sean sensibles a las cuestiones de género y apoyar la inversión en el ámbito de los cuidados. Estas herramientas pueden incorporarse de forma integral en políticas de empleo con perspectiva de género que abarquen diversos ámbitos, como las políticas monetarias y fiscales, el desarrollo de competencias y las políticas activas del mercado de trabajo. Las prestaciones destinadas a la retención en el empleo son un ejemplo concreto de medidas que contribuyen a preservar los puestos de trabajo de las mujeres, proteger sus competencias y adaptarlas a la evolución prevista de la demanda, lo que propiciaría una recuperación rápida. Fomentar la participación activa de los empleadores y otras partes interesadas, como las agencias de empleo privadas, en la orientación del apoyo a las mujeres (y a los hombres) que trabajan en los sectores y ramas de la economía afectados puede evitar el deterioro de las competencias y la pérdida de interés en buscar trabajo <sup>246</sup>. La OIT ha desarrollado servicios adicionales para las empresas, por ejemplo, nuevas medidas para promover la iniciativa empresarial de las mujeres y las prácticas empresariales responsables. Hasta agosto de 2020, los centros de recursos para migrantes de la OIT habían prestado ayuda a más de 185 000 trabajadores migrantes, de los que un 39 por ciento eran mujeres <sup>247</sup>.

- 252.** Se deberían adoptar medidas para poner fin a la exclusión de las mujeres jóvenes de las oportunidades de educación y formación. La capacitación debería responder a la demanda de competencias, con el fin de ayudar a las mujeres a conseguir empleo de calidad y oportunidades de progresión laboral en ocupaciones relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería, el arte o las matemáticas. Otras medidas que también han demostrado su eficacia a este respecto consisten en aumentar el número de docentes mujeres en los oficios considerados «masculinos» y de docentes hombres en los oficios considerados «femeninos»; suprimir los estereotipos de género de los materiales didácticos; organizar jornadas dedicadas a las niñas en las escuelas e instituciones de formación; ofrecer una orientación profesional neutral en cuanto al género, y promover

---

<sup>244</sup> UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019*; Nelly P. Stromquist et al., *Women Teachers in Africa: Challenges and Possibilities* (Routledge, 2017).

<sup>245</sup> OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición».

<sup>246</sup> OIT, *A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer*, Reseña de políticas, julio de 2020.

<sup>247</sup> GB.340/INS/18/6.

modelos positivos <sup>248</sup>. En algunos casos, la creación de entornos de aprendizaje específicos para las mujeres, en los que estas se sientan más cómodas, y la profesionalización de ocupaciones que tradicionalmente se han considerado actividades femeninas pueden ayudar a las mujeres a entrar en el mercado laboral y ofrecerles nuevas perspectivas profesionales. Sin embargo, las posibilidades de que las mujeres encuentren un nuevo trabajo acorde con las competencias que poseen, cambien de profesión y adquieran nuevas competencias son mucho más limitadas que para los hombres <sup>249</sup>.

- 253.** En términos generales, la participación de las mujeres y de los hombres en el aprendizaje permanente es similar, si bien se observan diferencias importantes en cuanto a los tipos de formación que reciben y a los beneficios que les aporta. La Encuesta de Educación de Adultos de Eurostat muestra que los hombres participan más que las mujeres en la formación relacionada con el trabajo <sup>250</sup>. Para que el aprendizaje permanente promueva la igualdad de género o corrija las desigualdades, los programas de formación deberían tener en cuenta la etapa del ciclo de vida en que se encuentran los posibles beneficiarios y ajustar sus horarios, costos y contenidos a las necesidades específicas de los alumnos en la perspectiva de superar las barreras de acceso <sup>251</sup> (recuadro 25).

► **Recuadro 25. Superar los estereotipos de género tradicionales**

**Ingenieras en los territorios árabes ocupados:** hasta hace poco, en el sector de la construcción de Gaza las ingenieras civiles no solían desempeñar funciones de supervisión. Para subsanar este sesgo, en 2011 se inició un programa de desarrollo de competencias para mujeres licenciadas en Ingeniería Civil, en colaboración con la OIT. A tal efecto, se organizó una formación especial para que adquirieran experiencia laboral, con una práctica de varios meses en grandes empresas de construcción. El proyecto ayudó a cambiar la imagen estereotipada que se tenía de las mujeres en el sector de la construcción, y la mayoría de estas ingenieras fueron contratadas por las empresas en las que se habían formado al finalizar el proyecto.

**Incorporación de la perspectiva de género en Costa Rica:** el Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica fue la primera institución nacional de formación profesional de América Central que adoptó una estrategia integral de incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de mejorar la empleabilidad de las mujeres. Se llevó a cabo un análisis de género detallado, tras el cual se formuló una política de género con un plan de acción quinquenal para el periodo 2013-2017. Ante el éxito de esta iniciativa, otros países de América Central han reproducido este enfoque <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OIT, *La división de género en el desarrollo de las competencias: Avances, desafíos y opciones de políticas para el empoderamiento de las mujeres*, Reseña de políticas, agosto de 2020.

<sup>248</sup> Véase OIT, *Breaking Gender Barriers in the World of Work*, 2018.

<sup>249</sup> Foro Económico Mundial, *Towards a Reskilling Revolution*.

<sup>250</sup> Ellen Boeren, «Gender Differences in Formal, Non Formal and Informal Adult Learning», *Studies in Continuing Education* 33, núm. 3 (2011): 333-346.

<sup>251</sup> Patricia Gouthro, «A critical feminist analysis of the homeplace as learning site: expanding the discourse of lifelong learning to consider adult women learners», *International Journal of Lifelong Education* 24, núm. 1 (2005): 5-19.

## ► Capítulo 6

---

### Liderazgo de la OIT en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente

#### 6.1. Síntesis de los resultados obtenidos por la OIT en este ámbito

- 254.** La OIT cumple una función de dirección o coordinación en el desarrollo de sistemas, instituciones y programas de formación eficaces a nivel nacional, mediante actividades como la preparación de informes y estudios analíticos, la elaboración de manuales, el fomento y desarrollo de la capacidad, el asesoramiento y apoyo técnico, el cabildeo, talleres de sensibilización e intercambio de conocimientos e información, y la concepción y aplicación de nuevos programas.
- 255.** En los bienios 2018-2019 y 2020-2021 se han logrado avances considerables. Se han elaborado estrategias sobre competencias y EFTP con el fin de prever adecuadamente las competencias que se van a necesitar y poder adaptar la formación a las necesidades del mercado laboral, y se han elaborado y aplicado nuevos programas de formación focalizados en los sectores estratégicos, las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables, y la economía rural. En varios países se han aplicado eficazmente las metodologías de los programas TREE y STED con los objetivos de prever las necesidades de competencias y apoyar el desarrollo de la economía rural. La Oficina ha elaborado el *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad*, compuesto de dos volúmenes, y los países han hecho avances considerables en este ámbito. Se han realizado actividades de fomento de la capacidad de formadores y directores de instituciones de EFTP en varios países. La OIT ha prestado asistencia a la SADC en la elaboración de directrices regionales para el reconocimiento de los conocimientos previos y ha apoyado a los países con miras a su implementación. El enfoque sectorial sigue siendo uno de los puntos fuertes de la OIT; prueba de ello es la realización de varios estudios sectoriales para ayudar a los Estados Miembros a analizar los perfiles profesionales y los déficits de competencias en sectores estratégicos, así como el apoyo prestado al establecimiento de órganos sectoriales encargados del desarrollo de competencias en una docena de países.
- 256.** En consonancia con la Declaración del Centenario y el Plan Estratégico de la OIT para 2022-2025, el Programa y Presupuesto para 2020-2021 y la propuesta de Programa y Presupuesto para 2022-2023 reflejan la importancia que la Organización asigna a las competencias y el aprendizaje permanente en el marco del resultado 5. A ese respecto, se incrementará la capacidad de los mandantes de la OIT para: *a)* identificar los actuales desajustes entre la oferta y la demanda de competencias laborales y prever las necesidades futuras de tales competencias; *b)* reforzar las políticas en materia de competencias laborales y de aprendizaje permanente, los modelos de gobernanza y los sistemas de financiación, y *c)* concebir y ofrecer opciones de aprendizaje innovadoras, flexibles e inclusivas, que abarquen la formación en el lugar de trabajo y aprendizajes de calidad. En 2020, siete importantes publicaciones <sup>252</sup> contribuyeron a esta labor. La

---

<sup>252</sup> OIT, *Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente*, Reseña de políticas, septiembre de 2020; OIT, *El papel de los empleadores en los sistemas de desarrollo de competencias*, Reseña de políticas, agosto de 2020; OIT, *Skills Development and Lifelong Learning: Resource Guide for*

pandemia de COVID-19 ha transformado el mundo del trabajo y el ámbito del aprendizaje y el desarrollo en cuestión de semanas. Ha obligado a los particulares, los empleadores, los trabajadores y las instituciones de formación a adaptarse a las modalidades a distancia y en línea en todas las esferas de la vida. La misión de la OIT en estos tiempos difíciles consiste en movilizar las capacidades que posee y aunar los esfuerzos de sus mandantes para atender las enormes y apremiantes necesidades y cumplir los compromisos contraídos en la Declaración del Centenario de la OIT y en la Agenda 2030.

- 257.** La OIT ha establecido un marco amplio centrado en las personas, profundamente arraigado en las normas internacionales del trabajo y en la Declaración del Centenario, para impulsar medidas de recuperación socioeconómica en apoyo de la economía, las empresas, los trabajadores y el diálogo social <sup>253</sup>.
- En julio de 2020, la Oficina llevó a cabo la mayor reunión en línea de trabajadores, empleadores y Gobiernos celebrada hasta la fecha. La **Cumbre mundial de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo** congregó a 51 Jefes de Estado y de Gobierno y representantes de alto nivel de Gobiernos, empleadores y trabajadores de 98 países, que participaron en sesiones regionales y mundiales <sup>254</sup>. En esas sesiones se debatió un conjunto de medidas globales destinadas a estimular la economía y el empleo, apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos, proteger a los trabajadores y reforzar el diálogo social a fin de preservar las competencias de los trabajadores y respaldar la economía y las empresas para acelerar la recuperación.
  - La Oficina ha establecido una **plataforma de información** en la que se presenta una síntesis de las respuestas de política adoptadas a nivel nacional por los Gobiernos y los interlocutores sociales de cada uno de los 187 Estados Miembros de la OIT. Esta plataforma, cuya información se actualiza regularmente y en la que los mandantes comparten sus conocimientos, ha sido consultada 162 211 veces desde su creación, en abril de 2020.
  - La Oficina ha publicado siete ediciones del **Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo**, en las que se ofrece información sobre las repercusiones de la crisis en los mercados de trabajo y estimaciones sobre las horas de trabajo perdidas a nivel mundial y regional. En estas ediciones se han tratado cuestiones esenciales relacionadas con la pandemia, como: i) la incidencia en los ingresos y la pobreza de los trabajadores; ii) los sectores, empresas y trabajadores más amenazados, y iii) el impacto en los trabajadores de la economía informal, los jóvenes y las mujeres. Esta publicación de la Oficina ha tenido un gran eco en destacados medios de comunicación internacionales, lo que ha contribuido a reforzar la posición de la OIT como la principal organización que se ocupa de temas relacionados con el mercado de trabajo en el marco del sistema multilateral.
  - Durante los últimos meses, la **Plataforma Global de Intercambio de Conocimientos sobre Competencias para el Empleo** <sup>255</sup> ha organizado debates en línea y ha ampliado su colección de referencias útiles y herramientas de evaluación rápida de las necesidades de reciclaje profesional y perfeccionamiento de las competencias, el aprendizaje a

---

*Workers' Organization*, 2020; OIT y UNESCO, *A Review of Entitlement Systems for LLL*, 2020; Lange *et al.*; OIT, *Guía práctica de la OIT para unos aprendizajes de calidad, Volumen 2*, 2020; y OIT, *Digitization of TVET and Skills Systems*, 2020.

<sup>253</sup> GB.340/INS/18/6.

<sup>254</sup> GB.340/INS/18/6.

<sup>255</sup> Véase «[Competencias para el empleo](#)».

distancia y en línea, la orientación profesional y la formación basada en el trabajo, proporcionando recursos esenciales durante la pandemia a los mandantes de todo el mundo.

- **Las directrices de la OIT sobre diagnóstico rápido** <sup>256</sup> ayudan a los mandantes tripartitos a generar información inmediata y en tiempo real sobre las repercusiones de la pandemia en el empleo. Se aplicarán en más de 47 países en cooperación con el Banco Mundial, el PNUD y diversas instituciones financieras regionales como el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- La OIT ha llevado a cabo una **encuesta mundial sobre los jóvenes y la COVID-19** en colaboración con la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes, que se ha centrado en el empleo, las competencias, los derechos y la salud mental, y que ha permitido reunir 12 000 respuestas de 112 países.
- Como medio para ayudar a prevenir y controlar la propagación de la COVID-19 en el lugar de trabajo, se ha elaborado una **lista de comprobación** que está disponible en 20 idiomas. Asimismo, se han elaborado **guías y herramientas sectoriales específicas** para evaluar y mitigar los riesgos de infección, una nota de políticas y **orientaciones prácticas** para garantizar el regreso al trabajo de forma segura, un **manual sobre la gestión de los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo**, y una **guía práctica sobre el teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella**.
- La Oficina ha preparado notas de políticas <sup>257</sup> y herramientas relativas al empleo informal, como las dedicadas a las trabajadoras y los trabajadores domésticos, así como orientaciones de política sobre la protección de los trabajadores migrantes y los derechos laborales de los refugiados y personas desplazadas por la fuerza durante la pandemia de COVID-19, haciendo especial hincapié en que las medidas de respuesta a la COVID-19 incorporen una perspectiva de género.
- Desde marzo de 2020, la Oficina ha **intensificado sus esfuerzos** <sup>258</sup> para ayudar a los mandantes tripartitos a responder a la crisis, entre otras cosas mediante la publicación de notas sobre la importancia del diálogo social <sup>259</sup>. La Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) han elaborado a este respecto documentos de referencia y de política en los que se ofrece información sobre las repercusiones de la pandemia en las empresas y los trabajadores. Además de recopilar datos para la plataforma de información sobre la COVID-19, ACT/EMP realizó una encuesta mundial sobre el impacto de la pandemia en las organizaciones empresariales y de empleadores y en las actividades que estas realizan. Por su parte, ACTRAV colaboró con organizaciones de trabajadores de todo el mundo para recopilar y difundir información sobre las respuestas de los sindicatos nacionales a la pandemia, en particular con respecto a los procesos de diálogo social, las medidas adoptadas por los Gobiernos y las vulneraciones de los derechos de los trabajadores,

<sup>256</sup> Véase OIT, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market*, Technical Brief, mayo de 2020.

<sup>257</sup> Véase OIT, «Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus): Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de COVID-19», 2020.

<sup>258</sup> GB.335/INS/3 (Rev.).

<sup>259</sup> Véase, por ejemplo, OIT, *La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19, proteger los medios de vida e impulsar la recuperación: Un examen de las prácticas*, Nota de la OIT, julio de 2020.

dedicando una atención especial a los grupos más desfavorecidos (como los trabajadores migrantes, los trabajadores de primera línea en el sector de la salud y los trabajadores en la economía informal). Asimismo, organizó más de 40 webinarios para sindicatos que operan a nivel mundial, regional y nacional.

**258.** La OIT ha redoblado esfuerzos durante este difícil periodo para ayudar a sus mandantes a fortalecer sus sistemas de competencias y de EFTP en el marco más amplio de los programas de fomento del empleo y trabajo decente <sup>260</sup>, sobre la base de iniciativas ya existentes:

- La OIT organizó un curso abierto en línea sobre aprendizajes de calidad (del 29 de junio al 7 de agosto de 2020) que fue seguido por participantes de más de 125 países. El curso tuvo por objetivo principal ayudar a los participantes a diseñar y poner en práctica aprendizajes de calidad en un mundo laboral en rápida evolución y a responder a los desafíos que plantea la COVID-19. En la primera parte, dirigida a los responsables políticos, se destacaron una serie de estrategias eficaces y soluciones innovadoras para el desarrollo de políticas y sistemas de formación de aprendices; la segunda parte, dirigida a los profesionales, se centró en los aspectos prácticos de la puesta en funcionamiento de esos programas, como la planificación, el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación.
- La red de gestión de conocimientos y la institución de formación de la OIT facilitan la colaboración en cuestiones relacionadas con las competencias. La OIT está ayudando a los Estados Miembros a ampliar sus programas de formación a distancia y en línea en respuesta a la crisis y facilita el cambio a modalidades de formación combinada. El Centro Internacional de Formación de la OIT ha organizado cursos virtuales sobre temas como la promoción del empleo juvenil en el contexto de la pandemia de COVID-19, servicios de empleo para una transición efectiva en el mercado de trabajo, el *coaching* en línea dirigido a los encargados del desarrollo de competencias de alto nivel para ayudarles a hacer frente a los retos que plantea la pandemia de COVID-19, y cursos en línea para desarrollar las capacidades de las instituciones y los formadores de EFTP a fin de que la formación de EFTP pueda impartirse de forma virtual.
- El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT-CINTERFOR), que se está posicionando como un centro de referencia en materia de innovación, ayudará a los mandantes a adquirir las competencias necesarias para la transformación económica y el futuro del trabajo. CINTERFOR colabora en una serie de actividades conjuntas como las siguientes: el establecimiento de un observatorio de las medidas de formación a distancia adoptadas por instituciones de EFTP en América Latina, España y Portugal; la realización de una encuesta de las instituciones de EFTP miembros sobre las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis provocada por la COVID-19; la preparación de un informe sobre las respuestas de las instituciones de EFTP, y el establecimiento de una base de datos sobre los cursos en línea y los recursos digitales disponibles para las instituciones miembros <sup>261</sup>.

**259.** A **nivel nacional**, la OIT ayuda a los sistemas y organismos nacionales de EFTP a adaptar sus programas a las modalidades de formación a distancia y en línea, y proporciona asesoramiento sobre las herramientas y plataformas existentes y ejemplos de cómo los

<sup>260</sup> GB.340/INS/18/6.

<sup>261</sup> Véase la página [web del CINTERFOR](#).

países están respondiendo a este desafío. Entre las actividades que se llevan a cabo a nivel nacional cabe señalar la prestación de apoyo a las oficinas nacionales de estadística, revisiones y actualizaciones de las estrategias nacionales de empleo, asesoramiento en materia de políticas y prestación de asistencia técnica. En colaboración con los interlocutores sociales, la Oficina apoya y fomenta el diálogo social como elemento esencial para diseñar programas de formación a distancia y en línea sobre el desarrollo de competencias y la EFTP y para canalizar los recursos necesarios. En muchos casos, se presta apoyo al funcionamiento de los sistemas de educación y formación, y también se aplican programas de mantenimiento del empleo, medidas de estímulo y medidas de protección social ampliadas.

- 260.** Asimismo, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Marítima Internacional, la UNESCO y la Organización Mundial de la Salud, la Oficina ha preparado una serie de 17 **notas sectoriales** y ha elaborado nuevas guías y listas de comprobación específicas por sector para la prevención y el control de la COVID-19 en los sectores de la agricultura, la educación, los servicios de salud, la minería, el transporte marítimo, los textiles, la confección y el cuero y el calzado.

## 6.2. Alianzas y cooperación para el desarrollo en materia de competencias

- 261.** Por sus conocimientos técnicos, su larga experiencia sobre el terreno y su legitimidad para movilizar a muy diversas partes interesadas la OIT constituye un asociado para el desarrollo verdaderamente único en el ámbito de las competencias y el aprendizaje permanente. La OIT ha ampliado estratégicamente sus alianzas con asociados mundiales, regionales y nacionales y, en su calidad de organismo coordinador, asesor y fuente de conocimientos, ha prestado apoyo a los mandantes en sus esfuerzos por establecer sistemas eficaces e inclusivos de competencias y aprendizaje permanente. En 2010, a petición de los líderes del G20, la OIT elaboró la Estrategia de formación del G20 <sup>262</sup> y desde entonces ha prestado ayuda a varios países en la aplicación de la estrategia.
- 262.** Si bien la responsabilidad principal de la inversión en la educación, la formación previa al empleo y la capacitación de las personas desempleadas incumbe a los Gobiernos <sup>263</sup>, las nuevas alianzas y modalidades de cooperación ofrecen oportunidades para que tanto los mandantes como la OIT impulsen el Programa de Trabajo Decente y la Agenda 2030 mediante campañas de promoción, establecimiento de alianzas y actividades de cooperación a nivel mundial <sup>264</sup>. En el marco de esas alianzas, la OIT coopera con otras organizaciones internacionales, organismos de desarrollo de los Estados Miembros, instituciones financieras internacionales, sindicatos regionales de Estados Miembros y entidades privadas, como se establece en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y en la Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente.
- 263.** Los acuerdos marco negociados por la OIT con otras organizaciones intergubernamentales facilitan el establecimiento de alianzas estratégicas a nivel mundial, regional y nacional. La OIT es miembro activo de varias redes interinstitucionales dedicadas al desarrollo de competencias, la formación basada en el trabajo y el aprendizaje permanente y, como tal,

<sup>262</sup> OIT, *Una fuerza de trabajo capacitada*.

<sup>263</sup> OIT, Recomendación núm. 195, párr. 5, d).

<sup>264</sup> OIT, *Perspectivas para 2030: Cooperación eficaz para el desarrollo en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, ILC.107/IV (2018).

mantiene una colaboración estratégica con otros organismos internacionales y regionales como el Cedefop, la ETF, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional para las Migraciones, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la OCDE, la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones. Las actividades que se llevan a cabo en el marco de esas alianzas se concentran, entre otras, en las siguientes áreas estratégicas: los marcos regionales y nacionales de calificaciones, las competencias digitales, las competencias para el comercio, la previsión de competencias, las competencias necesarias para los empleos verdes, las competencias de los trabajadores migrantes y las competencias de las personas con discapacidad.

- 264.** Entre los principales asociados bilaterales y multilaterales de la OIT en materia de competencias y aprendizaje permanente cabe citar a Alemania, Australia, Bélgica (Gobierno de Flandes), Canadá, el Banco Africano de Desarrollo, China, Colombia, los Estados Unidos, la FAO, la Federación de Rusia, Francia, Italia, el Japón, los Países Bajos, el PNUD, Noruega, el Reino Unido, la República de Corea, Suecia, Suiza, el UNICEF y la Unión Europea. Actualmente, la OIT lleva a cabo proyectos de cooperación para el desarrollo en materia de competencias y aprendizaje permanente en 57 países.
- 265.** En los últimos años la OIT ha reforzado las alianzas establecidas en el ámbito de las competencias con las instituciones financieras, especialmente con las instituciones financieras de carácter regional. Se han puesto en marcha dos proyectos en colaboración con el Banco Africano de Desarrollo y se ha celebrado una reunión bilateral para examinar las esferas en las que se podría seguir colaborando. También se ha celebrado una reunión bilateral con representantes del Banco Asiático de Desarrollo para examinar posibles ámbitos de colaboración.
- 266.** Paralelamente, la OIT participa en alianzas multilaterales, que a menudo incluyen al sector privado, y que constituyen una nueva forma de colaboración. Cabe señalar, entre otras, las actividades de colaboración llevadas a cabo junto con la Red Mundial de Aprendizaje (iniciativa dirigida por la Organización Internacional de Empleadores, la OIT y la OCDE que surgió del proceso de diálogo del B20) y el programa de alianza internacional PROSPECTS (encabezado por el Gobierno de los Países Bajos, en el que participan, además de la OIT, la Corporación Financiera Internacional, el ACNUR, el UNICEF y el Grupo Banco Mundial). Otro ejemplo de alianzas multilaterales es el de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes, que constituye el primer proyecto integral de todo el sistema de las Naciones Unidas dirigido a la promoción del empleo juvenil en todo el mundo. Esta iniciativa, centrada específicamente en las competencias, aprovecha la gran cantidad de recursos mundiales y el poder de convocatoria de las Naciones Unidas y otros asociados clave a nivel mundial para maximizar la eficacia de las inversiones en el empleo de los jóvenes y ayudar a los Estados Miembros a lograr los objetivos de la Agenda 2030. Se ha logrado una armonización entre la Iniciativa Mundial sobre Empleo Decente para los Jóvenes y Generation Unlimited, sobre la base del anexo del Memorando de Entendimiento suscrito entre la OIT y el UNICEF en 2020
- 267.** Las alianzas de la OIT ponen de manifiesto la importancia del multilateralismo a la hora de abordar los retos mundiales, especialmente durante la actual pandemia de coronavirus. Gracias a los esfuerzos conjuntos, se han logrado los siguientes resultados:

- La OIT organizó 12 foros en línea de alto nivel y 3 webinarios en los que se examinó el impacto de la COVID-19 en la formación basada en el trabajo y, más concretamente, las repercusiones de la pandemia en la formación y el desarrollo profesional de los empleados, aprendices y pasantes en las empresas y demás organizaciones. Estas actividades contaron con el apoyo de los siguientes asociados para el desarrollo: el Cedefop, la ETF, la OCDE, la Comisión Europea, la Red Mundial de Aprendizaje; el Instituto Federal Suizo de Educación y Formación Profesional, el Comité de Donantes para la Educación y la Formación Profesional Duales y el OIT-CINTERFOR.
  - La OIT, la UNESCO y el Banco Mundial realizaron una encuesta conjunta dirigida a proveedores de EFTP que permitió reunir información sobre los efectos de la pandemia en la formación y el aprendizaje, analizar los problemas existentes; asimismo, en el informe elaborado sobre la base de la encuesta se reseñan las buenas prácticas en la materia <sup>265</sup>.
  - La OIT promovió la realización de una encuesta conjunta a nivel mundial sobre la formación y el desarrollo profesional del personal en el contexto de la pandemia de COVID-19, dirigida a empresas públicas y privadas y demás organizaciones. La encuesta se emprendió en el marco del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre la Formación en el Trabajo y ha contado con la colaboración de la Comisión Europea, la Red Mundial de Aprendizaje, la UNESCO, la Comisión Europea, la ETF, el Cedefop, la OCDE, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Grupo Banco Mundial. La encuesta tiene por objeto analizar la situación de la formación y el desarrollo de competencias en las empresas antes de la COVID-19, y la manera y el grado en que la crisis ha repercutido en el desarrollo de competencias en el lugar de trabajo, en particular en lo relativo a la formación de aprendices y la formación basada en el trabajo.
  - También se realizaron encuestas específicas, que se centraron en las empresas que ofrecen contratos de aprendizaje, los sistemas de orientación profesional y la formulación de políticas en materia de competencias. Cabe citar como ejemplo la encuesta internacional realizada en cooperación con el Cedefop, la Comisión Europea, la ETF, el Centro Internacional de Desarrollo Profesional y Políticas Públicas, la OCDE y la UNESCO <sup>266</sup>.
- 268.** Para hacer frente a las repercusiones de la crisis y encauzar la reactivación y la recuperación del mundo del trabajo a nivel mundial, es necesario atender a las ingentes necesidades sociales aplicando un enfoque centrado en las personas. En ese contexto, la OIT puede asumir el liderazgo internacional en la esfera del desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente (recuadro 26).

---

<sup>265</sup> OIT/UNESCO/Banco Mundial.

<sup>266</sup> OIT *et al.*,

<sup>266</sup> BIT *et al.*, *Career Guidance Policy and Practice in the Pandemic: Results of a Joint International Survey*, 2020 (resumen en español: *Orientación profesional política y práctica en la pandemia: Resultados de una encuesta internacional conjunta*).

► **Recuadro 26. Consolidación del liderazgo mundial de la OIT en el ámbito de las competencias y el aprendizaje permanente**

Como se ha señalado a lo largo de estas páginas, la OIT desempeña un papel muy destacado en el ámbito de las competencias y el aprendizaje permanente. Gracias a su marco normativo y su estructura tripartita, la OIT se encuentra en una posición óptima para seguir reforzando su liderazgo, sobre la base de la labor sustantiva que ya ha realizado. En particular, puede orientar el desarrollo de competencias hacia un enfoque de aprendizaje permanente que abarque diferentes transiciones, como las transiciones entre la escuela y el trabajo y de un trabajo a otro. Para lograr ese objetivo, durante el bienio 2021-2022 y en años posteriores, la OIT debe:

- convertirse en el centro mundial de excelencia en cuanto a conocimientos, información y trabajos de investigación relativos a las competencias y el aprendizaje permanente, sobre la base de estudios de investigación detallados e innovadores;
- proporcionar asesoramiento de políticas con base empírica, mediante el desarrollo y la utilización de herramientas y enfoques innovadores y de eficacia demostrada;
- sensibilizar sobre las normas pertinentes de la Organización y promover su aplicación;
- establecer alianzas a nivel mundial, nacional y local y reforzar las ya existentes;
- promover en mayor medida sus ventajas comparativas, en particular el enfoque tripartito y la agenda normativa, demostrando la importancia que estos revisten para la creación de ecosistemas de competencias orientados hacia el futuro;
- fomentar la capacidad de todas las partes interesadas, especialmente los trabajadores y los empleadores, para que puedan desempeñar un papel activo en la concepción, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas las intervenciones relacionadas con las competencias y el aprendizaje permanente;
- proporcionar asesoramiento y apoyo técnico a los mandantes;
- predicar con el ejemplo y, para ello, contar con la participación de los mandantes en el diseño y la puesta en práctica de todas las intervenciones y emprender evaluaciones rigurosas de esas intervenciones y de los enfoques aplicados, e
- intensificar el apoyo que se presta a los Estados Miembros a fin de reproducir y aplicar intervenciones exitosas y nuevos enfoques que permitan establecer una nueva generación de ecosistemas de competencias y aprendizaje permanente.

## ► Capítulo 7

### Estrategia de la OIT sobre competencias y aprendizaje permanente 2030: acceso de todos los trabajadores a las competencias para un futuro más prometedor

- 269.** Los debates sobre el futuro del trabajo y la Declaración del Centenario han imprimido un fuerte impulso a la cuestión de las competencias y el aprendizaje permanente. En la Declaración se establece que, habida cuenta de las profundas transformaciones en el mundo del trabajo y del enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, la OIT debe orientar sus esfuerzos a promover la adquisición de competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral como responsabilidad compartida de los Gobiernos y los interlocutores sociales <sup>267</sup>. En el Plan Estratégico de la OIT para 2022-2025 se insta a prestar atención y esfuerzos particulares a «[f]acilitar el aprendizaje permanente y las transiciones del mercado de trabajo» <sup>268</sup>. El Programa y Presupuesto para 2020-2021 y la propuesta de Programa y Presupuesto para 2022-2023 traducen esta visión de las competencias y el aprendizaje permanente en planes de acción concretos en el marco del resultado 5, «Competencias laborales y aprendizaje permanente para facilitar las transiciones en el mercado de trabajo y el acceso al mismo» <sup>269</sup>. Además, estas respuestas complementan la Agenda 2030 <sup>270</sup>, en la que se exhorta a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (objetivo 4), así como a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (objetivo 8). A raíz de las repercusiones económicas y sociales de la crisis de COVID-19, que llegó de forma imprevista, se ha generado un nuevo impulso en favor de una cooperación mundial centrada en las personas y destinada a fortalecer la resiliencia de los sistemas de competencias y aprendizaje permanente en los próximos años. Por tanto, resulta evidente que esta situación brinda una valiosa oportunidad para que la OIT examine un enfoque estratégico a largo plazo sobre las competencias y el aprendizaje permanente que permita replantear y reforzar convenientemente la función de liderazgo y de coordinación a nivel mundial que ejerce la Organización en este ámbito en el marco del programa de política de las Naciones Unidas.
- 270.** Tras examinar la evaluación independiente de la estrategia y las actividades de la OIT destinadas a promover el desarrollo de competencias para el empleo y el crecimiento (2010-2015) <sup>271</sup>, el Consejo de Administración recomendó refundir la estrategia de la OIT sobre competencias en un documento único. Para ser plenamente coherente, dicha estrategia deberá reflejar, además de las políticas y programas ya existentes, las orientaciones que se proporcionan en la Declaración del Centenario y la importancia que se otorga a las competencias en el Plan Estratégico de la OIT para 2022-2025. Esta estrategia

<sup>267</sup> OIT, Declaración del Centenario, Parte II A, iii).

<sup>268</sup> GB.340/PFA/1 (Rev. 1), párr. 32.

<sup>269</sup> OIT, Programa y Presupuesto para 2020-2021, 28.

<sup>270</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/1, [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), A/RES/70/1 (2015).

<sup>271</sup> OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions to Promote Skills Development for Jobs and Growth, 2010-2015*, 2016.

renovada, integrada e innovadora se inscribiría en una perspectiva a más largo plazo, que llegaría hasta 2030 («Estrategia de la OIT sobre competencias y aprendizaje permanente 2030»). Una estrategia de estas características permitiría afianzar una comprensión común de los objetivos y prioridades, configurar y orientar las acciones de la OIT y focalizar los esfuerzos y recursos, con el fin de incrementar la capacidad de la Oficina para hacer frente a las deficiencias en materia de políticas de competencias a nivel mundial, en colaboración con sus mandantes. En consonancia con el presente informe, dicha estrategia podría comprender todos o algunos de los elementos que se enuncian a continuación.

**271. Reconocer que las competencias y el aprendizaje permanente son factores que contribuyen a configurar el futuro que queremos.** Es sumamente importante determinar las futuras necesidades de competencias e impartir capacitación para adquirirlas a fin de construir un futuro del trabajo centrado en las personas. También será esencial aumentar la capacidad de los sistemas de educación y formación para atender las necesidades de competencias actuales y futuras a fin de que estos puedan hacer frente a los desafíos mundiales y convertirlos en oportunidades. La OIT puede ayudar a identificar los obstáculos, mejorar las bases de datos y de conocimientos mundiales y desarrollar mecanismos eficaces para prever anticipadamente las necesidades con objeto de poder tomar decisiones de política bien fundamentadas y configurar sistemas de competencias y de aprendizaje permanente basados en la demanda.

**272. Apoyar el establecimiento de sistemas que ofrezcan resultados innovadores y eficaces.** Es preciso disponer de sistemas de competencias que funcionen en el mundo de mañana. Ello implica replantear y remodelar los sistemas existentes para poder hacer frente de manera más eficaz a los desafíos que se planteen y aprovechar las oportunidades que se presenten. Habrá que idear nuevas soluciones para mejorar la calidad y la capacidad de respuesta y ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente adecuadas. Sobre la base de la promoción del diálogo tripartito, la generación de conocimientos, la prestación de asesoramiento en materia de políticas y el reforzamiento de las capacidades institucionales, la Oficina puede:

- contribuir a la formulación y al despliegue a gran escala de nuevas modalidades de desarrollo profesional y de competencias (incluido el Mecanismo de Innovación en Competencias);
- apoyar la utilización equilibrada de tecnologías digitales para mejorar el aprendizaje combinado y a distancia;
- apoyar el desarrollo de modalidades innovadoras de enseñanza, aprendizaje, evaluación y certificación en el marco de los ecosistemas de competencias y aprendizaje permanente;
- establecer alianzas de colaboración entre las instituciones de educación y formación y las empresas, en particular mediante los aprendizajes;
- promover el desarrollo y la mejora de normas y herramientas (por ejemplo, sobre el aprendizaje de calidad), y
- fomentar una cultura basada en la mejora continua mediante el desarrollo de mecanismos adecuados de seguimiento, evaluación y garantía de calidad.

**273. Crear oportunidades para todos.** Es necesario promover más activamente la aplicación de modelos que faciliten el acceso equitativo al aprendizaje permanente, así como el reconocimiento y el aprovechamiento de las competencias. Resulta sumamente útil evaluar

y comprender las aspiraciones y el potencial de las personas y las necesidades de los grupos vulnerables, así como promover las actividades de orientación profesional y divulgación, a fin de dar a conocer las soluciones de aprendizaje, capacitar a las personas para que las utilicen y orientar mejor las ofertas de formación y los incentivos. La integración del principio de la igualdad de género en los sistemas de competencias y aprendizaje permanente y la puesta en marcha de programas que promuevan el establecimiento de alianzas en esta esfera brindan a la OIT otra oportunidad única para aportar sus conocimientos especializados, trabajando en colaboración con otras organizaciones internacionales.

- 274. Fomentar el diálogo social y la responsabilidad compartida para la buena gobernanza y la financiación sostenible.** En el desempeño de sus funciones, la Oficina puede promover y alentar la participación en un diálogo social eficaz sobre las competencias y el aprendizaje permanente y puede fomentar la responsabilidad compartida, una mayor coordinación, una financiación sostenible y acuerdos institucionales eficaces en un marco que abarque todas las instancias gubernamentales. Debería promoverse el establecimiento de mecanismos de financiación y estructuras de incentivos mediante la aplicación de un enfoque integrado que vincule el aprendizaje permanente con la protección social y las políticas macroeconómicas y de desarrollo con el fin de crear modelos de financiación más sostenibles. Deberían preverse incentivos no financieros y medias de apoyo técnico y administrativo para ayudar a las empresas a hacer un uso eficaz y estratégico de los fondos y los incentivos financieros disponibles.
- 275.** Sobre la base de todos estos elementos, la OIT puede adoptar un enfoque más coherente del desarrollo de competencias y una estrategia clara para abordar las cuestiones fundamentales y construir el futuro del trabajo centrado en las personas al que todos aspiramos.

## ► Anexo I

### Métodos y herramientas seleccionados

Método	Requisitos de datos	Conocimientos técnicos	Ventajas	Desventajas
<b>Grupos focales, mesas redondas, talleres de expertos, encuestas de opinión dirigidas a expertos y métodos de tipo Delphi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay requisitos específicos</li> </ul>	<p>Se necesitan conocimientos técnicos en la aplicación de métodos cualitativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Preparación de entrevistas (estructuradas), grupos focales, métodos Delphi, etc.</li> <li>Síntesis de resultados cualitativos (presenta dificultades en contextos nuevos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carácter holístico</li> <li>Participación directa de los usuarios</li> <li>Posibilidad de tratar los problemas con mayor profundidad</li> <li>Mecanismos útiles para intercambiar opiniones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No son siempre sistemáticos</li> <li>Posibles incongruencias</li> <li>Riesgo de subjetividad</li> <li>Pueden no ser representativos y ofrecer una visión parcial</li> <li>Los datos pueden ser anecdóticos y no reflejar la situación real</li> </ul>
<b>Estudios por sector</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se requieren ciertos datos (en función de los métodos utilizados en el sector)</li> <li>Datos sectoriales procedentes de encuestas estadísticas, encuestas a empleadores y trabajadores, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocimiento del mercado de trabajo, las ocupaciones y requisitos de competencias en los sectores</li> <li>Análisis de datos primarios y secundarios</li> <li>Si se deben recopilar datos primarios: conocimientos en metodología de encuestas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carácter holístico (con respecto al sector)</li> <li>Presentación detallada de las características sectoriales específicas, en particular de datos pormenorizados sobre las capacidades, habilidades y competencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parcialidad (fuera del marco sectorial)</li> <li>Datos potencialmente sesgados</li> <li>Posibles incongruencias entre sectores</li> </ul>
<b>Encuestas sobre competencias a empleadores y trabajadores/empresas y establecimientos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro de empresas a partir del cual se constituirá el marco de muestreo</li> <li>Para recopilar datos primarios no se precisan datos adicionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concepción y realización de encuestas (representatividad, ponderación, diseño de cuestionarios, formación de encuestadores)</li> <li>Análisis de resultados de encuestas</li> <li>Métodos para garantizar la representatividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación directa de los usuarios</li> <li>Si la encuesta es fáctica, se centra en el comportamiento de las personas, y no en sus percepciones</li> <li>Las encuestas de opinión permiten la estimación directa de las competencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índices de respuesta a menudo insuficientes</li> <li>Se precisan muestras amplias para obtener datos fiables (mayor costo)</li> <li>Riesgo de subjetividad e incongruencia</li> </ul>
<b>Modelos de predicción cuantitativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Series cronológicas fiables y congruentes sobre los mercados laborales (sector, ocupación, calificación) y la población (edad, género, tasa de participación en la fuerza de trabajo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelización</li> <li>Estadísticas y programación</li> <li>Se necesitan varios años de experiencia (con un nuevo modelo) para producir análisis adecuados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carácter global</li> <li>Congruente</li> <li>Transparente y explícito</li> <li>Cuantificable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesidad de gran volumen de datos</li> <li>Costoso</li> <li>Imposibilidad de cuantificar todo</li> <li>Pueden dar una falsa impresión de precisión</li> </ul>

Método	Requisitos de datos	Conocimientos técnicos	Ventajas	Desventajas
<b>Prospectiva y desarrollo de hipótesis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de utilizar (con carácter opcional) diversos datos e informes, como resultados de predicciones cuantitativas, información sobre el mercado de trabajo o estudios sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderación de las sesiones de prospectiva</li> <li>• Recopilación de diversos datos cualitativos en un informe</li> <li>• Fomento de la participación de todas las partes interesadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carácter holístico</li> <li>• Participación directa de los usuarios</li> <li>• Posibilidad de tratar los problemas con mayor profundidad</li> <li>• Mecanismos útiles para intercambiar opiniones</li> <li>• Consideración de incertidumbres con respecto al futuro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No son siempre sistemáticos</li> <li>• Posibles incongruencias</li> <li>• Riesgo de subjetividad</li> </ul>
<b>Encuestas a graduados/ estudios de seguimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilación de datos primarios</li> <li>• Para los estudios de seguimiento se necesitan los datos de contacto de los recién graduados</li> <li>• Posibilidad de utilizar datos administrativos adicionales de instituciones educativas para ampliar los datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepción y realización de encuestas (representatividad, ponderación, diseño de cuestionarios, formación de encuestadores)</li> <li>• Análisis de resultados de encuestas</li> <li>• Métodos para garantizar la representatividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden proporcionar información útil para mejorar la calidad de los programas de formación</li> <li>• Costo relativamente bajo, ejecución sencilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades para recopilar información detallada y contactos a fin de constituir una muestra/población para la encuesta</li> <li>• Riesgo de obtener resultados sesgados y subjetivos por limitarse a la primera experiencia laboral</li> </ul>
<b>Encuestas sobre puestos vacantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilación de datos primarios</li> <li>• Posibilidad de utilizar los datos administrativos existentes o los datos de los servicios públicos de empleo, o bien de realizar encuestas de empleadores. La utilización de datos administrativos exige procedimientos adecuados a fin de asegurar la congruencia y la representatividad de los datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepción y realización de encuestas (representatividad, ponderación, diseño de cuestionarios, formación de encuestadores)</li> <li>• Análisis de resultados de encuestas</li> <li>• Métodos para garantizar la representatividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación directa de los usuarios</li> <li>• Enfocadas a los puestos realmente disponibles: datos indirectos de la demanda</li> <li>• Objetividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura parcial, no son representativas de toda la demanda</li> <li>• Solo demanda a corto plazo</li> <li>• El procesamiento de datos lleva tiempo; algunos puestos vacantes pueden ser cubiertos durante ese periodo</li> </ul>

Fuente: OIT y OCDE, 2018.

## ► Anexo II

### Marco normativo de la OIT sobre competencias y aprendizaje permanente

El mandato de la OIT relativo a las competencias, la formación y el aprendizaje permanente se basa en las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos que se exponen a continuación.

Instrumento	Principales aspectos pertinentes
Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140)	El término «licencia pagada de estudios» se define como una licencia concedida a los trabajadores, con fines educativos (formación profesional a todos los niveles, educación general, social o cívica, educación sindical) por un periodo determinado, durante las horas de trabajo y con pago de prestaciones económicas adecuadas.
Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)	Se reconoce que la educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, en la perspectiva de lograr el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido. En sus 12 artículos se expone pormenorizadamente de qué manera los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores pueden contribuir al aprendizaje permanente.
Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)	Se aportan detalles específicos sobre la forma en que los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores pueden contribuir al aprendizaje permanente, en particular en los ámbitos siguientes: elaboración y aplicación de políticas de educación y formación; educación y formación previa al empleo; desarrollo de competencias; formación con miras al trabajo decente y a la inclusión social; desarrollo de marcos para el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales; reforma de los prestadores de servicios de formación; orientación profesional y servicios de apoyo a la formación; investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente, y cooperación internacional.
Resolución y conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008	Se define un enfoque más holístico del desarrollo de competencias, centrado en los métodos de aprendizaje para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral, en el desarrollo de competencias básicas y de nivel superior y las formas de favorecer su portabilidad, y en el compromiso de mejorar las competencias para la empleabilidad.

Instrumento	Principales aspectos pertinentes
Resolución y conclusiones «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción» <sup>1</sup> , adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012	Complementan a las conclusiones relativas al empleo de los jóvenes adoptadas en 2005, en las que se afirma que es necesario adoptar un enfoque multidimensional y equilibrado, en el que se tome en consideración la diversidad de las situaciones nacionales, a fin de responder a la necesidad de generar empleos decentes para los jóvenes. Se pide a la Oficina que aumente su capacidad en cinco ámbitos de política, entre ellos, la empleabilidad (educación, formación y competencias, y transición de la escuela al trabajo). En su reunión de marzo de 2020, el Consejo de Administración examinará la posibilidad de ampliar el llamado a la acción, en particular en cuanto a las formas de participar en una acción continua en relación con el empleo y las competencias para los jóvenes y con el aprendizaje permanente.
Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa	Se expone la visión de la OIT y de sus mandantes en una época de mayor globalización, y se hace hincapié en que el empleo y el desarrollo de competencias deben situarse en el centro de la política comercial y la política de los mercados financieros.
Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)	Se enumeran una serie de medidas destinadas a facilitar la transición a la economía formal, entre ellas, políticas para mejorar el acceso a la educación, el aprendizaje permanente y el desarrollo de competencias, dentro de un marco integrado de políticas. En virtud de dicho marco se debería, entre otras cosas, reconocer los conocimientos adquiridos previamente, por ejemplo, a través de sistemas de aprendizaje informales, ampliando así las opciones para la obtención de un empleo formal.
Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)	Proporciona un marco normativo que se centra en medidas relacionadas con el mundo del trabajo, a fin de prevenir los efectos de las crisis en las economías y las sociedades, y de responder a estos. En ella se reconoce de forma específica el papel fundamental que desempeña el desarrollo de competencias para la población local y los refugiados. Además, se pide a los mandantes que brinden apoyo al sector público y fomenten las alianzas público-privadas responsables desde el punto de vista social, económico y ambiental, así como otros mecanismos para el desarrollo de la capacidad y las competencias y la generación de empleo. También se pone de relieve la importancia que revisten las competencias durante los procesos de recuperación y reconstrucción, y la necesidad de identificación, reconocimiento y adquisición de competencias con respecto a los refugiados y los repatriados.

Instrumento	Principales aspectos pertinentes
Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social	En este instrumento, adoptado en 1977 y revisado recientemente, en 2017, se destaca la importancia que reviste la formación para los trabajadores de todos los niveles que están empleados en los países anfitriones, de modo que estos puedan obtener competencias de utilidad general y se promuevan las oportunidades de carrera y de aprendizaje permanente. En los países en desarrollo, las empresas multinacionales deberían también participar en programas que tengan por objeto «alentar la formación profesional». Asimismo, las empresas multinacionales deberían poner los servicios de miembros calificados de su personal a disposición de los programas de formación organizados por los Gobiernos, en el marco de su contribución al desarrollo nacional.
Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos	Se destaca la importancia que revisten la capacitación y el perfeccionamiento de competencias, así como la aplicación de políticas eficaces de desarrollo de competencias en el contexto de dichas transiciones.
Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966)	Se reconoce el papel esencial del personal docente (incluido el de la EFTP) en el progreso de la educación y la importancia de su contribución al desarrollo de las personas y las sociedades.

<sup>1</sup> Véase OIT, «Empleo juvenil».

## ► Anexo III

# Modelo para crear ecosistemas de competencias y aprendizaje permanente

### Principios rectores

- Integración de las competencias y el aprendizaje permanente en los programas de políticas sociales y económicas
- Refuerzo de las alianzas entre el mundo del aprendizaje y el mundo del trabajo
- Existencia de una vía bidireccional entre la formación y el trabajo
- El aprendizaje permanente es un aspecto esencial de la cultura institucional de las «organizaciones aprendientes» y una necesidad de la persona que aprende
- Todas las personas deben tener la posibilidad de adquirir competencias
- Las competencias son responsabilidad de todos

### Dos niveles de intervención

1. Estrategias, políticas e intervenciones a nivel nacional
2. Respuestas de ámbito mundial, bajo el liderazgo de la OIT

### Desafíos

#### Problemas relativos a las competencias

- Información y datos insuficientes sobre la oferta y la demanda
- Déficit y escasez de competencias
- Utilización inadecuada de las competencias
- Mala imagen social de los aprendizajes y la EFTP
- Inclusión de las personas vulnerables

#### Retraso en la innovación

- Itinerarios de formación limitados e intervenciones fragmentadas
- Deficiencias en las calificaciones para medir y evaluar las competencias reales
- Lentitud de los mecanismos de respuesta a las necesidades del mercado laboral
- Sobrecarga y obsolescencia curricular
- Programas impulsados por la oferta
- Escasa colaboración con las empresas
- Incorporación lenta de las nuevas tecnologías y la innovación, incluido en la preparación de docentes y formadores; resistencia al cambio

#### Los «olvidados» de la formación

- Déficits de equidad e igualdad; bajas tasas de participación de grupos clave
- Obstáculos al acceso, la formación y el empleo
- Apoyo limitado a las transiciones laborales

#### Las competencias no surgen solas, ni de forma gratuita

- Fragmentación de la gobernanza
- Marcos poco propicios
- Inversión insuficiente en la educación de adultos
- Inversión insuficiente y financiación inadecuada de instituciones y programas
- Incentivos limitados para particulares y empresas
- Alianzas *ad hoc* y escaso diálogo social sobre competencias

### Soluciones y opciones de política

#### Detectar las necesidades de competencias y satisfacerlas

- Fortalecer los sistemas de información sobre las competencias y el mercado de trabajo aplicando enfoques sistemáticos (por ejemplo, métodos innovadores) a la previsión de la demanda futura de competencias
- Satisfacer la demanda de competencias más avanzadas
- Mejorar la orientación y el asesoramiento
- Aumentar la participación en la EFTP, en particular en los aprendizajes
- Orientar las normas, los planes de estudio y los programas
- Basar las políticas y las prácticas comerciales en la productividad y trabajo

#### Reformar y renovar los sistemas de competencias (desarrollo, obtención, reconocimiento y utilización de competencias)

- «Abrir» la educación; incorporar disposiciones relativas al aprendizaje permanente
- Calificaciones y planes de estudio: desarrollar mecanismos flexibles y ágiles de respuesta a las necesidades dinámicas de competencias, que se basen en estas, asegurar la portabilidad de los derechos y las competencias, y actualizar los programas y las ofertas de formación
- Dirigirse hacia normas basadas en las competencias e impulsadas por la demanda
- Utilizar modelos innovadores de aprendizajes y prácticas profesionales
- Crear ecosistemas y centros de excelencia locales y sectoriales
- Acelerar la transformación digital
- Preparar a los docentes y formadores para los nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje
- Reconocer y utilizar competencias; configurar una cultura de aprendizaje permanente, dar un giro estratégico en los recursos humanos y adecuar las competencias a los requisitos del trabajo
- Alentar a las empresas a ascender en la cadena de valor agregado

#### Reforzar las capacidades de todas las personas

- Dar a todos los trabajadores la posibilidad de formarse a través de programas específicos de reciclaje profesional y perfeccionamiento de competencias a lo largo de su vida laboral y en la transición de un empleo a otro; liberar el potencial de las personas
- Hacer frente a las desigualdades eliminando los obstáculos, respondiendo a las necesidades y promoviendo el acceso al desarrollo de competencias para todos: integrar la igualdad de género y desarrollar las competencias de los trabajadores de la economía informal, los migrantes y refugiados, las personas que no trabajan, estudian ni reciben capacitación, los trabajadores de más edad y todas las demás categorías de grupos subrepresentados
- Combinar el desarrollo de competencias con orientación y asesoramiento, protección social y apoyo posterior a la formación, y proceder a su activación a través de políticas activas del mercado de trabajo

#### Nuevas modalidades de gobernanza y financiación eficaces, eficientes, compartidas y sostenibles

- Aumentar la dotación de fondos
- Reforzar el diálogo social y la gobernanza tripartita intersectorial
- Incrementar la capacidad y la participación activa de los interlocutores sociales
- Recurrir a aprendizajes y prácticas profesionales
- Definir y convenir las funciones y responsabilidades de las partes interesadas; perfeccionar las instituciones
- Aumentar la capacidad de investigación y diseño de políticas
- Promover el enfoque sectorial
- Movilizar, agrupar y compartir recursos; establecer alianzas público-privadas
- Emplear los recursos financieros de manera efectiva y eficiente