



Organización
Internacional
del Trabajo



► Manual de formación sobre las Directrices de la OIT para los módulos de competencias en los acuerdos bilaterales sobre migración laboral

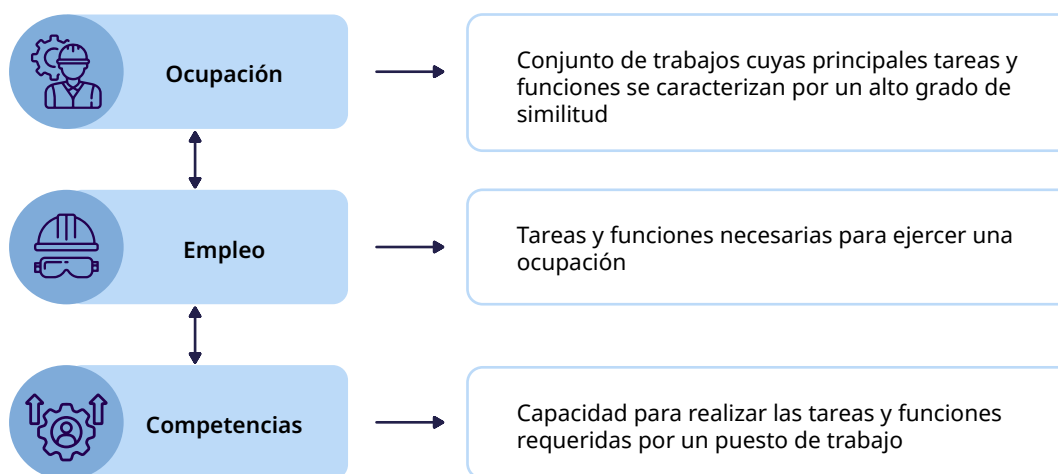


Resumen ejecutivo

► 1. Aprendizaje de los conceptos clave

1.1. Terminología básica

Principales conceptos en el ámbito del empleo



Fuente: Elaboración propia a partir de las definiciones de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (OIT CIUO, CIUO-08 2012) definiciones.

Normas ocupacionales: se refieren a lo que una persona debe ser capaz de hacer para realizar una determinada ocupación, indicando los requisitos para un desempeño efectivo en el lugar de trabajo. Los requisitos establecidos en las normas ocupacionales se trasladan a los sistemas educativos donde se establecen las correspondientes normas educativas que una persona debe aprender para poder desempeñar una ocupación específica. Por lo general, los resultados del proceso de aprendizaje se certifican mediante una evaluación formal.

Al superar la evaluación, el estudiante recibirá un certificado, título o diploma que indique la calificación adquirida.

Clasificaciones estadísticas pertinentes: para hacer posible la comparación estadística de ocupaciones y competencias, existen dos clasificaciones: la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) administrada por la OIT; y la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), gestionada por la UNESCO.

1.2. Diferentes aspectos de las competencias

Las competencias pueden considerarse desde la perspectiva de la anticipación, el desarrollo, la adecuación y el reconocimiento.

- a. Anticipación de las competencias:** las necesidades futuras del mercado laboral deben abordarse con antelación para evitar la inadecuación de las capacidades en el futuro, especialmente para hacer frente a la escasez de cualificaciones en situaciones de emergencia. Existen muchos métodos y herramientas para la anticipación de las competencias, entre ellos: encuestas sobre las competencias de las empresas y los establecimientos, previsiones cuantitativas, modelos, estudios sectoriales y estudios de trazadores. Dado que los sistemas educativos necesitan tiempo suficiente para diseñar e impartir perfiles a demanda, la anticipación de las competencias debe tener en cuenta la proyección más larga posible.

Previsiones a largo plazo (5-10 años):

Ejemplos:

- ▶ **CEDEFOP:** con proyecciones de oferta y demanda de cualificaciones para los países de la Unión Europea hasta 2030.
- ▶ **Sistema QuBe:** utilizado por Alemania y los Estados Unidos para la predicción de las competencias.
- ▶ **Análisis STED de la OIT:** en contextos de escasez de datos e información sobre cuestiones relacionadas con las competencias, la OIT ha diseñado la herramienta STED. Proporciona orientación estratégica para la integración de la anticipación y el desarrollo de competencias en las políticas sectoriales. Está diseñado para apoyar el crecimiento y la creación de trabajo decente, con un enfoque en facilitar las exportaciones y promover la diversificación económica. Ayuda a los responsables políticos a garantizar que las políticas de formación estén estrechamente vinculadas a las demandas del mercado laboral.

Proyecciones a corto y mediano plazo: se utilizan para influir en la prestación de servicios de las agencias de empleo y en la preparación de cursos de capacitación breves.

Ejemplo:

Sistema de Información Excelsior de Italia y en Australia: se utilizan las previsiones a mediano plazo (2-5 años).

 Las necesidades futuras del mercado laboral deben abordarse con antelación para evitar la inadecuación de las capacidades en el futuro, especialmente para hacer frente a la escasez de cualificaciones en situaciones de emergencia.

- b. Desarrollo de competencias:** se refiere a toda la gama de actividades académicas, técnicas y de formación profesional y no formal, técnica y basada en competencias, para el empleo o el trabajo por cuenta propia, incluida la educación y la formación previas al empleo y para los medios de subsistencia; la educación y formación técnica y profesional y la formación de aprendices en la enseñanza secundaria y terciaria; la formación de las personas trabajadoras por cuenta ajena, incluso en el lugar de trabajo; y cursos cortos orientados al empleo y al mercado de trabajo para quienes buscan empleo (OIT 2020).

A nivel internacional, el desarrollo de competencias puede ser el centro de atención de las iniciativas destinadas a equipar a las personas trabajadoras migrantes potenciales, en los países de origen, con las competencias que se demandan en ambos mercados laborales.

Principales instrumentos de asociación para el desarrollo de competencias

- a. Acuerdos Bilaterales sobre Migración Laboral (ABML):** el acuerdo puede incluir formación previa a la salida y posterior a la llegada, con el fin de mejorar las competencias de las personas trabajadoras migrantes.

Ejemplo:

- ▶ Memorando de Entendimiento (MoU) sobre el Proyecto Piloto de Intercambio de Competencias entre Indonesia y Australia, del 4 de marzo de 2019.

- b. Iniciativas de cooperación al desarrollo:** los proyectos específicos pueden promover el desarrollo de competencias a nivel general o sectorial.

Ejemplo:

- ▶ Iniciativa Mubarak-Kohl en Egipto. De 1996 a 2007 introdujo un sistema de formación dual destinado a abordar el desempleo entre los jóvenes egipcios, y facilitar la transición de la escuela al trabajo.

- c. Alianza Mundial de Competencias en materia de Migración (SGP):** su objetivo es movilizar los conocimientos técnicos especializados de las organizaciones implicadas para apoyar a gobiernos, empleadores, trabajadores y sus organizaciones, las instituciones educativas y los proveedores de formación, y otras partes interesadas para que desarrollen y reconozcan las competencias de las personas trabajadoras migrantes, prestando especial atención a las mujeres y los jóvenes.

Ejemplo:

- ▶ Lanzado inicialmente como una iniciativa entre la OIT, la OIM, la UNESCO, la OIE y la CSI.

- d. Adecuación y desajuste de competencias:** existen varios mecanismos que permiten adecuar la oferta y la demanda de competencias en el mercado laboral (por ejemplo, plataformas, servicios de empleo, organismos sectoriales, etc.). Si bien se espera que la adecuación de las competencias sea una situación normal, puede haber una falta de correspondencia entre la demanda de competencias y las que posee el o la trabajador(a) (desajuste de competencias). El desajuste es un término general que describe los desequilibrios entre las cualificaciones y las competencias ofrecidas y las demandadas. Puede haber un desajuste vertical de habilidades, donde el nivel de educación o calificación está por encima o por debajo de la habilidad requerida. También puede haber un desajuste horizontal de habilidades cuando el tipo o campo de educación no se corresponde con los requisitos del trabajo.

e. Reconocimiento de cualificaciones y competencias: las personas trabajadoras migrantes suelen estar expuestas a la infrautilización de las competencias, una situación en la que sus aptitudes, cualificaciones y experiencia laboral no se utilizan adecuadamente en el mercado laboral. Una de las principales razones es la falta de reconocimiento de las cualificaciones extranjeras por parte de los países de destino. El reconocimiento de títulos comprende dos áreas principales: académica y profesional. El reconocimiento de las cualificaciones académicas permite la continuación de los estudios y el acceso a la educación y la formación al nivel adecuado, mientras que, en el caso de las cualificaciones profesionales, el reconocimiento ofrece la oportunidad de poner en práctica las competencias profesionales adquiridas.

El reconocimiento profesional incluye profesiones reguladas y no reguladas. Las profesiones reguladas se rigen por actos jurídicos, las leyes y los reglamentos pueden ir desde el registro hasta la certificación, pasando por la concesión de licencias por parte de los organismos profesionales o de las autoridades gubernamentales. Algunas profesiones, como las de la atención médica, la ingeniería y la educación, entre otras, están sujetas a registro, licencia o la emisión de un certificado del organismo regulador que rige esa ocupación como condición previa para abrir una práctica o dedicarse a esa profesión. Esto es especialmente pertinente en el caso de las profesiones reguladas para las que el reconocimiento podría facilitarse mediante acuerdos de reconocimiento mutuo existentes o prepararse de antemano a través de las BML (véase el estudio de caso en el recuadro 1.3 del manual).

Las profesiones no reguladas no requieren ningún proceso específico para el reconocimiento profesional, ya que el empleador es responsable de evaluar las competencias profesionales durante la contratación.

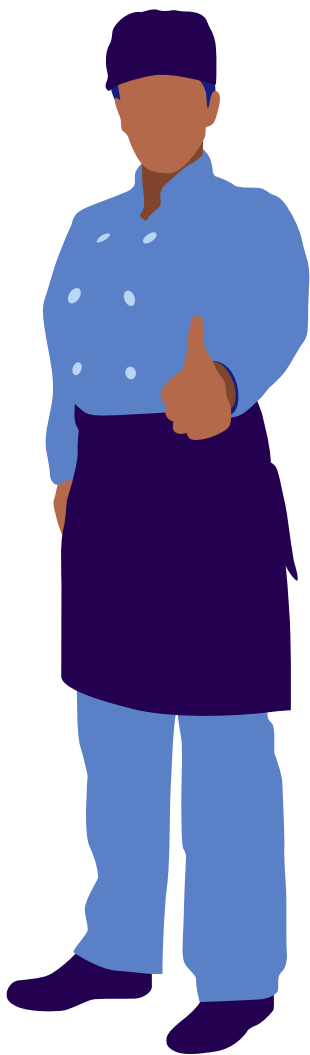
Las competencias que posee una persona trabajadora migrante pueden haber sido adquiridas a través de un sistema de educación formal y los resultados de aprendizaje indicados en una cualificación formal, como un diploma o un título. Las competencias también podrían haber sido adquiridas a través de vías no formales (aprendizaje intencionado como parte de actividades planificadas, pero sin examen final) e informales (principalmente aprendizaje no intencionado resultante de las actividades cotidianas en el trabajo, la familia o el ocio), y en este caso, no existe ni certificado ni cualificación.

El aprendizaje informal y no formal puede conducir a la obtención de cualificaciones formales a través de programas de reconocimiento del aprendizaje previo. Cuando existe esta posibilidad en el país anfitrión, suele basarse en los siguientes criterios principales (UNESCO y OIT, 2018a):

- ▶ Evaluación de competencias e identificación de brechas existentes;
- ▶ Llevar a cabo actividades de formación destinadas a cerrar esas brechas; y
- ▶ Evaluación de competencias y expedición de un certificado formal.

El reconocimiento de cualificaciones y competencias suele estar regulado a nivel nacional.

► 2. Acuerdos bilaterales y multilaterales sobre migración laboral



2.1. ABML y competencias

Los ABML son instrumentos firmados por dos países para regular los términos de la migración laboral. Entran en vigor cuando los países signatarios los respaldan a través del proceso de ratificación, que generalmente realizan los parlamentos nacionales.

Dos países pueden decidir utilizar el instrumento del MoU, que normalmente es un acuerdo no vinculante, para expresar su voluntad de abordar las preocupaciones comunes en el ámbito de la migración laboral. A veces, un MoU contiene reglas de implementación para un ABML ya firmado.

Un paso importante en la negociación de un ABML es su preparación, con la identificación de los problemas, incluidas las habilidades, y cómo se van a gestionar en los países de origen y destino. La información necesaria cambia según las perspectivas de los países de origen o de destino.

Nota: Las preguntas pertinentes se presentan en los cuadros 2.2 y 2.3 del manual.

2.2. Acuerdos multilaterales y portabilidad de competencias

Un acuerdo multilateral involucra a más de tres partes negociadoras. Los acuerdos multilaterales se utilizan con mayor frecuencia a nivel regional para proporcionar a los Estados miembros posiciones comunes sobre diferentes cuestiones de relevancia, como las cualificaciones y las competencias. Por lo general, indican los objetivos que deben alcanzarse, dejando que los países signatarios decidan el calendario y las modalidades de implementación.

Los acuerdos multilaterales pueden utilizarse para establecer mecanismos para la libre circulación efectiva de personas dentro de la región, incluida la movilidad de cualificaciones y competencias.

Ejemplos:

- Unión Africana sobre el Protocolo del Tratado sobre la Libre Circulación de Personas, Residencia y Establecimiento (2018) y la Declaración de Uagadugú sobre la Erradicación de la Pobreza (Unión Africana 2015).

En lo que respecta a las cualificaciones y competencias, los acuerdos multilaterales pueden utilizarse para establecer mecanismos para la libre circulación efectiva de personas dentro de la región, incluida la movilidad de cualificaciones y competencias. Las cualificaciones son transferibles si se relacionan con un estándar regional de cualificaciones (como en el caso del Caribe con las cualificaciones profesionales regionales), o si otros países reconocen la cualificación. Este reconocimiento puede ser unilateral (solo el país de destino lo reconoce) o multilateral (todos los países implicados reconocen mutuamente las cualificaciones).

Ejemplo:

- Uno de los sistemas más avanzados ha sido establecido por la Unión Europea. En 2008 se adoptó el **Marco Europeo de Cualificaciones (MEC)**, que permite comparar las cualificaciones entre países y sectores. Esta comparación, sin embargo, no significa automáticamente el reconocimiento mutuo. Fomentados por el MEC, se han desarrollado y aplicado marcos nacionales de cualificaciones (MNC) en toda Europa (CEDEFOP 2018).

Marco de Referencia de Cualificaciones de la ASEAN (AQRF), creado por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y el **Marco de Cualificaciones del Pacífico (PQF)**, adoptado por el Foro de las Islas del Pacífico. Sin embargo, esta comparación solo funciona si todos los países implicados utilizan el mismo criterio de medición (descriptores de nivel) dentro de sus sistemas nacionales de cualificación.

En la actualidad, la forma en que las autoridades de reconocimiento evalúan la equivalencia de las cualificaciones es comparando el contenido de las normas profesionales, los programas de formación, su duración y el nivel de entrada. Los descriptores de nivel en los marcos de referencia de cualificaciones pueden ayudar a determinar el nivel en el que se sitúa una cualificación dentro de un sistema de cualificación, sin embargo, no proporcionan información sobre el contenido de un programa (por ejemplo, si un fontanero solo se ocupa del agua o también del gas), por lo que los marcos de cualificación de referencia no sustituyen la necesidad de realizar evaluaciones adicionales de equivalencia de cualificaciones.

Para que esto conduzca al reconocimiento de las competencias y cualificaciones, las autoridades nacionales deben tener la capacidad de evaluar el aprendizaje previo o la calidad de las cualificaciones extranjeras, sobre la base de las normas regionales o los niveles de referencia acordados y reconocerlos.

Para facilitar la movilidad de profesionales o trabajadores(as) altamente cualificados dentro de una región o entre dos países, se pueden firmar **acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM)**. Hay tres enfoques diferentes relacionados con los ARM (véase el cuadro 2.4 del manual).

Acuerdo Marco

a

Contiene directrices detalladas para futuros acuerdos de reconocimiento mutuo.

Ejemplos:

- Acuerdo Francia-Quebec 2010
- Proyecto del Arquitecto del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)

Mecanismo general horizontal

b

Abarca casi todas las ocupaciones.

Ejemplos:

- Directiva de la Unión Europea sobre cualificaciones profesionales
- Acuerdo de Reconocimiento Mutuo Trans-Tasman entre Nueva Zelanda y Australia

Vertical

c

Limitado a ocupaciones o sectores específicos. Utiliza exactamente el mismo estándar en todos los países.

Ejemplos:

- Programa de Certificados de Habilidades de la Comunidad del Caribe
- ARM que proporciona un mecanismo basado en la confianza mutua y en organismos nacionales que garantizan la calidad
- ARM sobre Arquitectura entre los Estados Unidos y Canadá
- Acuerdo de Washington sobre Ingeniería, 1989
- ARM de la ASEAN para servicios de arquitectura
- ARM en la Comunidad del África Oriental (CAO) sobre ingenieros

► 3. Normas y orientaciones internacionales del trabajo

3.1. Principios y directrices internacionales relacionados con las cualificaciones y competencias

Temática	Instrumentos
En general	► Marco multilateral de la OIT sobre migración laboral (OIT 2006)
Desarrollo de habilidades	► Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) ► Recomendación de la OIT sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) ► Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) ► Recomendación sobre la transición de la economía informal a la formal, 2015 (núm. 204), en la Parte IV
Reconocimiento de competencias	► Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) ► Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) ► Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157) ► Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201) ► Principios generales y directrices prácticas de la OIT para una contratación equitativa (OIT 2016) ► GATT: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (modo AGCS de la OMC)
Entrenamiento previo a la salida	► Modelo de acuerdo anexo a la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86)

Temática	Instrumentos
Brechas de habilidades en los países de origen	▶ Recomendación núm. 195 ▶ Recomendación núm. 86
Igualdad de trato y acceso a la educación de los migrantes	▶ Modelo de acuerdo anexo a la Recomendación núm. 86 ▶ La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de los Miembros de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias (1990)
Acuerdo bilateral y multilateral sobre competencias	
Acuerdos bilaterales y multilaterales sobre las competencias	▶ Recomendación núm. 157 ▶ Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)
Contratación equitativa	Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa de la OIT (OIT 2016)



► 4. Financiación de competencias a través de ABML

4.1. Mecanismos de financiación de competencias a nivel nacional

En muchos países, el desarrollo de competencias puede financiarse mediante un sistema de gravámenes como en Singapur y Malawi (véase el recuadro 4.1 del manual).

Ejemplos:

- Impuesto sobre el desarrollo de competencias en Singapur
- Fondo TEVET en Malawi

Los gravámenes para el desarrollo de competencias se recaudan a través de sistemas fiscales o de contribución social y se transfieren a los organismos públicos encargados del desarrollo de competencias. En otros países, como Italia, los gravámenes se definen en los convenios colectivos sectoriales y los fondos son gestionados directamente por organismos bilaterales formados por representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (véase el recuadro 4.2 del manual).



En otros países, como Italia, los gravámenes se definen en los convenios colectivos sectoriales y los fondos son gestionados directamente por organismos bilaterales formados por representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

4.2. Mecanismos de financiación en los ABML



a. Costes compartidos para el desarrollo de competencias entre países de origen y destino

Los costes de la aplicación de los ABML suelen ser compartidos por los dos países implicados. En consecuencia, el país de origen asume los costes de las actividades realizadas antes de la partida de las personas trabajadoras migrantes y el país de destino asume los costes después de su llegada. Un ejemplo de reparto de responsabilidades financieras se muestra en el acuerdo entre Jordania y Nepal (véase el recuadro 4.3 del manual).



b. Financiación por parte de los empleadores en los países de destino

Cuando los ABML abordan las necesidades de habilidades en los países de destino, los empleadores que contratarán trabajadores migrantes deben cubrir los costos relacionados con la contratación, la formación previa a la partida (idiomas, orientación cultural y formación técnica), así como los costes de reconocimiento de las cualificaciones y de la formación continua en competencias lingüísticas.

Ejemplo:

- ▶ MoU entre Australia e Indonesia sobre un proyecto piloto de intercambio para el desarrollo de competencias (véase el recuadro 4.4 del manual). En este caso, todos los costes derivados del proyecto piloto corren a cargo de las empresas afectadas.



c. Fondos de cooperación internacional

Los socios pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de competencias mediante la financiación de programas y proyectos específicos.

Ejemplo:

- ▶ Iniciativa SIFA, la cual abarca varios países africanos y proporciona fondos para el desarrollo de competencias orientadas al empleo de jóvenes (véase el recuadro 4.5 del manual).

► 5. Puesta en práctica de un ABML

La presencia de desafíos relacionados con las cualificaciones y habilidades en el sector de la migración laboral es la razón por la que se busca abordarlos a través de ABML. La anticipación, desarrollo, adecuación y reconocimiento de cualificaciones y capacidades pueden incluirse entre las cláusulas de un ABML, dependiendo de las necesidades específicas de cada país.

Incluye las siguientes fases:

5.1. Fase preparatoria de un ABML

La fase preparatoria puede incluir los siguientes pasos:

- a** **Identificación del corredor migratorio:** presenta desafíos desde la perspectiva de las cualificaciones y habilidades que podrían abordarse a través de un ABML. Este análisis puede basarse en informes de seguimiento u otras pruebas sobre las cuestiones que afectan a las cualificaciones y aptitudes de las personas trabajadoras migrantes.
- b** **Establecimiento de un grupo de trabajo consultivo:** integrado por interlocutores sociales; organizaciones de la sociedad civil; y expertos en habilidades y cualificaciones para ayudar a afinar las soluciones abordadas a través de los ABML.
- c** **Recopilación de información sobre los sistemas de educación y formación** del otro país. En términos generales, es necesario recopilar información sobre: i) las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo, también por sector, y las carencias de cualificaciones y capacidades conexas; ii) los mecanismos existentes para el reconocimiento de cualificaciones y competencias; iii) las oportunidades de desarrollo de competencias disponibles para los trabajadores migrantes; y iv) servicios de adecuación de competencias, en particular para las personas trabajadoras migrantes.
- d** **Análisis del entorno jurídico:** relativo a la migración laboral y las aptitudes, ya que normalmente los acuerdos bilaterales se conciben y aplican dentro del marco jurídico vigente y no requieren ninguna modificación de las leyes y reglamentos.
- e** **Evaluación de la existencia de políticas regionales en materia de cualificaciones y competencias** que deban tenerse en cuenta en la elaboración del proyecto de acuerdo. Esto es particularmente relevante cuando el otro país involucrado en el ABML es parte de la misma región. El análisis debe incluir la existencia de acuerdos de reconocimiento mutuo con detalles sobre los perfiles profesionales implicados y las modalidades prácticas de movilidad.



Evaluación de la ratificación de los acuerdos multilaterales en materia de cualificaciones y competencias firmados por el país y que deben ser considerados en el proyecto de acuerdo. Los principios son vinculantes para los países que han ratificado los acuerdos multilaterales conexos, pero también pueden ofrecer una referencia para las partes negociadoras.



Preparación de un borrador de acuerdo que pueda guiar al equipo negociador durante el proceso de negociación, asumiendo los retos y las posibles soluciones. Con el fin de obtener los mejores resultados, el acuerdo debe considerar, sobre la base de la información recopilada del otro país, un posible compromiso que pueda ser aceptado por ambas partes. La formulación de las cláusulas puede variar según el estilo de negociación de las Partes.



Definición de la estrategia de negociación por parte de la institución líder y asignación de los recursos financieros necesarios para las negociaciones.

5.2. Negociación

Las negociaciones de los ABML deben tener como objetivo encontrar el mejor compromiso posible para lograr buenas soluciones para las personas trabajadoras migrantes. Los resultados están condicionados por el interés de las partes y su capacidad de negociación. Los dos países podrían decidir negociar en presencia de las dos delegaciones en una reunión en cualquiera de los dos países.

Cuando se llega al acuerdo, el documento se firma y se envía a los órganos legislativos para su ratificación, según corresponda. De hecho, si el acuerdo tiene la forma de un ABML, el documento suele ser ratificado por el Parlamento y publicado en el Diario Oficial de los países implicados. Si las Partes acuerdan firmar un MoU, normalmente no hay necesidad de una ratificación formal, ya que la implementación depende de la buena voluntad de las Partes.

5.3. Implementación

La aplicación de un ABML requerirá la participación activa de muchas partes interesadas, tanto en los países de origen como en los de destino, en función de las actividades acordadas (véase el cuadro 5.2 del manual).

5.4. Monitoreo y evaluación

La implementación de los ABML debe ser monitoreada constantemente para medir la efectividad de las cláusulas acordadas y hacer una identificación temprana de los desafíos que podrían requerir una revisión del acuerdo. Por lo general, el seguimiento lo lleva a cabo la principal institución responsable del ABML, pero la contribución de los interlocutores sociales, las agencias de empleo privadas y las organizaciones de la sociedad civil podría hacer que la evaluación sea más rápida y completa.

Para más información,
acceda a la versión completa
del documento [aquí](#)
(disponible solo en inglés).