



Bruselas, 17.7.2023  
COM(2023) 439 final

## **INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**EVALUACIÓN de la Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos**



## **INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**EVALUACIÓN de la Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos**

# 1. INTRODUCCIÓN

**La aceleración de las transiciones digital y ecológica significa que las capacidades adquiridas durante la educación y la formación iniciales ya no son suficientes para satisfacer la evolución de las demandas del mercado laboral y que los adultos necesitan desarrollar sus capacidades a lo largo de sus vidas.**

Además, se espera que las tendencias demográficas que conducen a una disminución de la mano de obra se aceleren en la próxima década, lo que aumenta la presión para aprovechar plenamente el potencial de las capacidades de todas las personas en el mercado laboral. Esta es la razón por la que el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece el objetivo de que al menos el 60 % de los adultos participen en actividades de formación cada año de aquí a 2030. Los dirigentes de la UE acogieron con satisfacción este ambicioso objetivo en la Cumbre Social de Oporto de 2021 y los Estados miembros lo han convertido en objetivos nacionales<sup>1</sup>.

La Agenda de Capacidades Europea ofrece una estrategia para ayudar a las personas y a las empresas a desarrollar más y mejores capacidades. Se ajusta al pilar europeo de derechos sociales y, en particular, a su primer principio, en el que se especifica el derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, y que se vincula con otras iniciativas políticas que apoyan el enfoque basado en el aprendizaje permanente. **Las capacidades básicas –de lectura, escritura, cálculo y digitales– son la base para poder participar plenamente en la sociedad y en el mercado laboral.** Sin embargo, hay demasiados adultos en la UE que no poseen un nivel funcional de estas capacidades<sup>2</sup> y corren el riesgo de quedarse atrapados en una «trampa en la que una baja capacitación conduce a empleos de mala calidad»<sup>3</sup>. Esto requiere una acción política que fomente la adquisición de capacidades básicas.

**El objetivo de la Recomendación del Consejo relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades**<sup>4</sup> es responder a este riesgo y ofrecer a los adultos con un bajo nivel de capacidades, conocimientos o competencias (por ejemplo, adultos con una cualificación inferior al nivel secundario) oportunidades para desarrollar capacidades básicas o adquirir un conjunto más amplio de capacidades pertinentes para la participación activa en la sociedad y en el mercado laboral.

El desajuste entre las demandas del mercado laboral y la oferta de mano de obra cualificada también motivó la decisión sobre el Año Europeo de las Competencias, que

---

<sup>1</sup> Véase [IP 22 3782](#).

<sup>2</sup> El [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) incluye el objetivo de la UE de que al menos el 80 % de las personas de entre 16 y 74 años tengan capacidades digitales básicas de aquí a 2030. Según el [indicador de capacidades digitales de Eurostat](#), en 2021 solo el 54 % de las personas de entre 16 y 74 años de la EU-27 tenían, al menos, capacidades digitales básicas. Para garantizar el cumplimiento de este objetivo, la Comisión estableció la Brújula Digital con el fin de convertir las ambiciones digitales de la UE para 2030 en objetivos concretos. [La Década Digital de Europa: metas digitales para 2030 \(europa.eu\)](#).

<sup>3</sup> Véase Burdett y Smith (2002), *The low skills trap*, European Economic Review.

<sup>4</sup> [EUR-Lex - 32016H1224\(01\) - ES - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

hace hincapié en la necesidad de perfeccionar y reciclar las capacidades profesionales de las personas, así como de activarlas más para el mercado laboral<sup>5</sup>. En su discurso sobre el estado de la Unión Europea en el que anunció la propuesta, la presidenta Von der Leyen destacó que «¡Europa necesita a todo el mundo!», ya que Europa carece no solo de profesionales de alto nivel, sino también de «conductores de camión, camareros o personal de aeropuerto»<sup>6</sup>. El reciente Plan Industrial del Pacto Verde<sup>7</sup> hace hincapié, además, en la necesidad de abordar la amplia escasez de capacidades actual que frena la inversión y el crecimiento de la UE.

Para alcanzar los objetivos de la Recomendación, se invitó a los Estados miembros a que ofreciesen a los adultos con un bajo nivel de capacidades un apoyo personalizado a través de un itinerario integrado que consta de tres etapas.



**1) Evaluación de las capacidades**, cuya finalidad es identificar las capacidades existentes de los adultos y los posibles déficits en el conjunto de capacidades que deben cubrirse.



**2) Oferta de un aprendizaje personalizado y flexible**, que cubra los déficits de capacidades específicos detectados en la evaluación de las capacidades.



**3) Validación y reconocimiento**, a través de la evaluación y certificación de las capacidades adquiridas y el fomento de su certificación para obtener una cualificación formal.

Se recomendó a los Estados miembros que identificaran grupos destinatarios prioritarios, garantizaran una coordinación y asociación eficaces entre las partes interesadas y aplicaran medidas de divulgación, orientación y apoyo para concienciar a los posibles beneficiarios de las oportunidades existentes y orientarlos a lo largo de todas las etapas del proceso. La Recomendación pide a la Comisión que informe al Consejo sobre la aplicación en los Estados miembros y a escala de la UE. El presente informe se basa en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> [Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de las Competencias 2023.](#)

<sup>6</sup> [Discurso sobre el estado de la Unión 2022.](#)

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas», [COM\(2023\) 62 final](#).

<sup>8</sup> Véase SWD(2023) 460 final. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión contó con el apoyo de un estudio externo de Ecorys y 3S [que respalda la evaluación de la Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos.](#)

## 2. CONCLUSIONES PRINCIPALES D

En este apartado se expone en qué medida la Recomendación es **eficaz, eficiente y coherente, aporta valor añadido de la UE** y sigue siendo **pertinente** para hacer frente a las necesidades actuales, teniendo en cuenta que una Recomendación del Consejo es de carácter no vinculante.

### *Eficacia*

Las pruebas disponibles ponen de manifiesto **la efectividad general moderada de la Recomendación**.

Los indicadores pertinentes muestran **tendencias positivas moderadas** y la aplicación ha sido desigual entre los Estados miembros, con medidas a menudo **carentes de escala y coordinación**. Si bien algunas partes interesadas opinan que la Recomendación es un **catalizador para centrarse de nuevo en el apoyo a los adultos para que adquieran capacidades básicas**<sup>9</sup> y consideran el enfoque de tres etapas como un punto de referencia útil, la evaluación revela que solo en catorce Estados miembros han habido mejoras en **la aplicación de las tres etapas de la Recomendación**<sup>10</sup>.

**Las oportunidades de evaluación de las capacidades están ahora muy extendidas en todos los Estados miembros, pero requieren una mayor profesionalización del personal y una percepción social no estigmatizante.** Esto significa que la evaluación de las capacidades puede comunicarse de manera más positiva y motivadora haciendo hincapié en las capacidades existentes sobre las que es posible seguir formándose. Varios Estados miembros han tomado medidas para mejorar las ofertas de aprendizaje personalizado y flexible para adultos con una baja cualificación<sup>11</sup>, pero siguen existiendo dificultades debido a una financiación insuficiente —a menudo solo con financiación de la UE basada en proyectos frente a la financiación estructural nacional— para apoyar a los diversos grupos destinatarios y para eliminar los obstáculos al acceso y la asimilación. Del

<sup>9</sup> Por ejemplo, según el documento de síntesis de la Asociación Europea para la Educación de Adultos (EAEA, por sus siglas en inglés), «los itinerarios de mejora de las capacidades han hecho que las estrategias nacionales se centren en las capacidades básicas y en la validación de las capacidades adquiridas a través del aprendizaje no formal e informal, desplazando la atención de los programas de aprendizaje a los alumnos con niveles de capacidades básicas bajos o inferiores».

<sup>10</sup> BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, HR, IT, LV, MT, PL y SK. Este inventario de las medidas políticas se basa en el estudio externo que apoya la evaluación. Para más detalles, véase el apartado 3.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

<sup>11</sup> BE, BG, DK, EE, MT y PL. Para un análisis más detallado de los obstáculos al acceso y la asimilación, véase también la evaluación de impacto adjunta a la propuesta de la Comisión sobre las cuentas de aprendizaje individuales, [SWD \(2021\) 369 final](#).

mismo modo, la **validación** y el **reconocimiento de capacidades** han **mejorado** en algunos Estados miembros, pero **a menudo con una integración limitada** en el sistema de educación y formación y con escasa sensibilización y aceptación entre los adultos<sup>12</sup>.

La **proporción de adultos** de entre 25 y 64 años **con una cualificación baja**<sup>13</sup> **disminuyó** del 23,4 % en 2016 (56,1 millones) al 20,7 % en 2021<sup>14</sup> (48,7 millones). Sin embargo, otros **factores externos** distintos de la presente Recomendación, en particular los **cambios demográficos**, pueden haber contribuido a estas tendencias<sup>15</sup>.

Las medidas de aplicación nacional identifican a un **gran número de grupos destinatarios prioritarios**<sup>16</sup>, pero las partes interesadas señalan que **sigue habiendo dificultades para abordarlos de forma eficaz**<sup>17</sup>. Las partes interesadas también informan de que, debido a las repercusiones de la digitalización, ha aumentado considerablemente el grupo destinatario de la Recomendación. Hoy en día, con la creciente transición hacia entornos digitales, todas las personas necesitan al menos capacidades digitales básicas. Además, también destacaron la responsabilidad específica del apoyo público al desarrollo de las capacidades básicas de los adultos, haciendo hincapié en que a menudo los empleadores dan por sentadas estas capacidades<sup>18</sup>.

**La orientación profesional de los servicios públicos de empleo está ampliamente disponible**, pero adolece de **bajos niveles de sensibilización**, puede percibirse como **intimidante**<sup>19</sup> y **no siempre está disponible** para las personas con una baja cualificación que no están desempleadas<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup> BE, BG, CY, DE, EL, IT, LV y SK según el estudio de apoyo. Estas conclusiones están en consonancia con la evaluación de 2020 de la Recomendación del Consejo de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal, [SWD \(2020\) 121 final](#).

<sup>13</sup> Adultos con bajo nivel educativo (es decir, niveles CINE 0-2).

<sup>14</sup> Véase Eurostat: códigos de datos en línea [EDAT LFSE 03](#) y [EDAT LFS 9901](#).

<sup>15</sup> Hay cada vez cohortes más grandes y de más edad fuera del grupo de edad pertinente (25-64 años) y las cohortes más jóvenes que pasan a formar parte de este grupo de edad, aunque su número es menor, tienden a tener un nivel educativo superior.

<sup>16</sup> La situación varía de un Estado miembro a otro, y el grupo de adultos con una baja cualificación puede estar formado por diferentes subgrupos (como, entre otros, empleados, desempleados, personas económicamente inactivas, migrantes, grupos desfavorecidos o personas de zonas rurales), en función de las circunstancias nacionales.

<sup>17</sup> El documento de síntesis elaborado por «Literacy 100» subraya que «la perspectiva de una educación en la edad adulta puede resultar abrumadora para los adultos con bajos niveles de resiliencia personal y autoestima».

<sup>18</sup> Véase el documento de síntesis de la Red Europea de Competencias Básicas: «Para desarrollar la resiliencia individual y social es imperativo que todos los adultos tengan acceso a una oferta de calidad de un conjunto dinámico de capacidades. Las capacidades básicas siguen siendo el centro de atención, pero deben adquirirse en un contexto que reconozca y desarrolle las capacidades para la vida».

<sup>19</sup> Véase el documento de síntesis de Eurodiaconia, en el que se afirma que «nuestros miembros subrayan que, a menudo, estos servicios son percibidos como intimidantes o no fiables por parte de algunas personas. Para ser accesibles e inclusivos, los servicios públicos de empleo deben contar con un espacio seguro para que todos se sientan protegidos contra los sesgos y cualquier forma de discriminación».

<sup>20</sup> Véase el documento de síntesis de la EAEA, en el que se señala que «las medidas de orientación no están suficientemente disponibles en todas partes; sin embargo, estarían en una posición central para dirigirse a grupos destinatarios con escasas cualificaciones».

**Los Estados miembros han adoptado medidas de ejecución en cooperación con las partes interesadas pertinentes**, en concreto con los servicios públicos de empleo, los interlocutores sociales, las ONG y los agentes locales, incluidas las bibliotecas públicas<sup>21</sup>. Sin embargo, **a veces las funciones y responsabilidades no son lo suficientemente claras y la coordinación no es efectiva**, por ejemplo, entre los ministerios de educación y trabajo, y entre las autoridades nacionales y regionales<sup>22</sup>.

**Un enfoque estratégico común entre las tres etapas es crucial**<sup>23</sup> para garantizar que los alumnos adultos se sientan apoyados y comprometidos con su itinerario de mejora de las capacidades, **pero no es habitual**<sup>24</sup>. Algunas partes interesadas señalan que, para ayudar a los adultos con una baja cualificación más alejados del aprendizaje, el apoyo relativo a **las tres etapas debe integrarse con los servicios sociales y los programas del mercado laboral**<sup>25</sup>.

## Eficiencia

Aunque **las partes interesadas consideran que los costes de aplicación son proporcionales**<sup>26</sup> a los beneficios, independientemente del punto de partida de un Estado miembro, **no pueden extraerse conclusiones sólidas sobre la eficiencia**, ya que los Estados miembros no han recopilado sistemáticamente datos sobre los costes y beneficios de las medidas de aplicación. Esto refleja unos costes globales de aplicación bajos en la mayoría de los Estados miembros y beneficios comparativamente elevados en términos de medidas directas de mejora de las capacidades, pero también en forma de una mayor sensibilización y atención a las capacidades básicas de los adultos en el debate nacional.

---

<sup>21</sup> El documento de síntesis de «*Public Libraries 2030*» señala que «las bibliotecas públicas desempeñan un papel importante en el sector de la educación no formal, ya que a menudo son las primeras organizaciones que prestan asistencia y apoyo a grupos vulnerables con bajo nivel de alfabetización».

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, el documento de síntesis de la OIT, en el que se hace hincapié en la importancia de «un enfoque de la Administración en su conjunto para una gobernanza eficaz».

<sup>23</sup> El documento de síntesis de la EAEA destaca la importancia de integrar las medidas en un marco estratégico más amplio: «Lo que se pone de manifiesto es que los países que han integrado itinerarios de mejora de las capacidades en una estrategia más amplia de aprendizaje permanente tienen más probabilidades de llegar a los grupos destinatarios y de crear programas innovadores de mejora de las capacidades, como, por ejemplo, Eslovaquia, Finlandia y Austria».

<sup>24</sup> Entre los ejemplos positivos relativos a la integración de las tres etapas identificadas en el estudio de apoyo figuran PT, DK, SE (ya al inicio del período de evaluación) y, a escala de proyecto, PL.

<sup>25</sup> Véanse, por ejemplo, los documentos de síntesis de Eurodiaconia y «Literacy 100».

<sup>26</sup> Se han llevado a cabo varias encuestas para recabar pruebas. En concreto se ha realizado una encuesta entre las instituciones y organizaciones nacionales y regionales responsables a nivel operativo de los itinerarios de mejora de las capacidades y las organizaciones que participan en la ejecución de los itinerarios de mejora de las capacidades (encuesta a las organizaciones de coordinación y ejecución).

Se han cofinanciado muchas de las medidas de ejecución durante el período de evaluación con fondos de la UE, especialmente el Fondo Social Europeo (FSE)<sup>27</sup>. Se considera que la eficiencia de la ejecución varía en función del grado de presencia de diferentes características: por ejemplo, responsabilidades claras asignadas entre los agentes, procesos para seleccionar proveedores de formación de calidad, la participación de personal específicamente formado y la cooperación con los empleadores, así como el seguimiento y la evaluación utilizados para mejorar la prestación.

### **Coherencia**

**Las partes interesadas consultadas tanto a escala nacional como de la UE consideran que la Recomendación es coherente a nivel interno**, con objetivos coherentes, recomendaciones y repercusiones previstas. Se considera que las medidas propuestas en la Recomendación proporcionan un **marco político global** para orientar las acciones de ejecución a escala nacional. Las partes interesadas también informan de un alto nivel de coherencia entre la Recomendación y las políticas y estrategias pertinentes a escala nacional y regional. Sin embargo, la **insuficiente integración de las tres etapas en un itinerario único** y la falta de coordinación estratégica entre las medidas de ejecución y otras partes del sistema de aprendizaje para adultos ponen en peligro la ejecución coherente a escala nacional.

La Recomendación también se considera **coherente** y complementaria **a otras iniciativas pertinentes de la UE** relacionadas con las capacidades y el empleo<sup>28</sup>.

Casi todas las partes interesadas consultadas, tanto a escala nacional como de la UE, consideraron que existía una buena coherencia política entre la Recomendación y **los mecanismos de financiación de la UE pertinentes**<sup>29</sup>.

### **Valor añadido de la UE**

Dado que la Recomendación no es vinculante, el **valor añadido de la UE** se ha materializado principalmente en forma de una **mayor atención política** a las bajas capacidades básicas entre los adultos en varios Estados miembros. Además, la Recomendación ha aportado un **marco común para la acción política nacional, ha fomentado la colaboración de las partes interesadas** dentro de los Estados miembros y entre ellos, o ha movilizó **financiación y apoyo técnico** para la

---

<sup>27</sup> También se mencionaron otros fondos, como: Erasmus+, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el programa de apoyo a las reformas estructurales (actualmente denominado «instrumento de apoyo técnico») y el Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), así como el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), más recientes.

<sup>28</sup> En particular, las Recomendaciones del Consejo sobre la [validación del aprendizaje no formal e informal](#) (2012), [el establecimiento de la Garantía Juvenil](#) (2013) y [un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil](#) (2020), [la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral](#) (2016), [las competencias clave para el aprendizaje permanente](#) (2018), [las microcredenciales](#) (2022) y [las cuentas de aprendizaje individuales](#) (2022).

<sup>29</sup> Por ejemplo, para el período de programación 2021-2027, el FSE+ cuenta con un presupuesto de 99 300 millones EUR.

experimentación de políticas. En algunos Estados miembros, la Recomendación ha servido de **inspiración para las reformas del sistema de aprendizaje de adultos**<sup>30</sup>. En otros, ha servido de **referencia para comparar los sistemas de apoyo existentes** y poner a prueba o introducir disposiciones específicas relativas a una de las tres etapas.

Las partes interesadas valoraron el papel de la Recomendación a la hora de **fomentar el intercambio de conocimientos entre los Estados miembros**<sup>31</sup>. Se prestó asistencia técnica a través del programa de apoyo a las reformas estructurales o de su sucesor, el instrumento de apoyo técnico<sup>32</sup>, así como indirectamente mediante el apoyo a la OCDE en el desarrollo de estrategias nacionales en materia de capacidades e informes de diagnóstico en varios Estados miembros<sup>33</sup>. Por último, las partes interesadas destacaron que la **Recomendación ha contribuido a orientar los fondos de la UE** de las diversas fuentes de financiación hacia proyectos de desarrollo de capacidades básicas para diversos grupos destinatarios.

### **Pertinencia**

Las partes interesadas mantienen la opinión casi unánime de que **los objetivos de la Recomendación siguen siendo pertinentes**<sup>34</sup>, lo que también se refleja en los **recientes objetivos de alto nivel de la UE**. Del mismo modo, las partes interesadas consideran que las **medidas definidas en la Recomendación siguen siendo pertinentes** para cumplir sus objetivos: destacaron la necesidad permanente de apoyar a las personas con una baja cualificación con medidas específicamente adaptadas y la pertinencia continua del enfoque de «creación de sistemas» de la Recomendación.

Las partes interesadas también perciben que **la atención que presta la UE a la ejecución sigue siendo pertinente**<sup>35</sup>, ya que ha marcado una diferencia a lo largo del período de evaluación, al aumentar la atención política hacia el desarrollo de las capacidades básicas de los adultos y al fomentar la reforma nacional y la experimentación de políticas.

---

<sup>30</sup> Entre ellos, HR, EL y SK.

<sup>31</sup> El aprendizaje mutuo tuvo lugar a través de actividades específicas, pero también a través de los coordinadores nacionales para el aprendizaje de adultos, el grupo de trabajo sobre el aprendizaje de adultos y, en un plano ascendente más informal, a través de la plataforma electrónica para el aprendizaje de adultos en Europa (EPALE). El Cedefop apoyó las reformas de los Estados miembros mediante la realización de investigaciones comparativas sobre sus sistemas de mejora de las capacidades y la organización de foros de aprendizaje político sobre la Recomendación.

<sup>32</sup> Para BE, HR, CY, HU, IT, NL, PT y ES.

<sup>33</sup> Entre ellos, BE, IT, LV, LT, NL, PL, PT, SK, SI y ES; [Estrategias nacionales de capacidades – OCDE](#).

<sup>34</sup> El 87 % de los participantes en la consulta pública se mostraron de acuerdo con esta afirmación.

<sup>35</sup> El 87 % de los participantes en la consulta pública coincidieron en que la orientación política de la UE sigue siendo necesaria en buena o en gran medida. Véase también el documento de síntesis de la «World Employment Confederation Europe» («Confederación Mundial de Empleo Europa»), en el que se afirma que «la orientación de la UE es necesaria en buena medida para promover el intercambio de buenas prácticas y promover el aprendizaje mutuo y el aprendizaje comparativo».

### 3. FORMAS DE REFORZAR LA APLICACIÓN

A pesar de los progresos realizados, siguen existiendo importantes retos de aplicación:

- El **primero, es el desigual avance de la aplicación** entre los Estados miembros, con grandes discrepancias en las oportunidades de mejora de las capacidades disponibles para los adultos con una baja cualificación.
- El **segundo, es el alcance a menudo insuficiente y a pequeña escala**<sup>36</sup> de las medidas de ejecución adoptadas por los Estados miembros.
- El **tercero de estos grandes retos, es el papel dominante de la financiación de la UE basada en proyectos** frente a la financiación nacional estructural.
- Un **cuarto gran reto es la integración a menudo insuficiente de las tres etapas** de la Recomendación en un **itinerario global**, lo que refleja un grado insuficiente de coordinación estratégica. Con frecuencia, el enfoque conjunto de la Recomendación no se refleja en las medidas de ejecución de los Estados miembros. Esto limita el alcance del seguimiento y la evaluación, así como la capacidad de extraer lecciones de las pruebas.

Dado que la escasez de mano de obra y la incompatibilidad de las capacidades están aumentando, la Comisión considera que debe hacerse más para mejorar la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades. Esto es necesario para ofrecer a todos oportunidades en el mercado laboral y en la sociedad y **evitar la «trampa en la que una baja capacitación conduce a empleos de mala calidad»**. Esto es igualmente necesario para subsanar las deficiencias de capacidades en el mercado laboral e impulsar la competitividad de la UE y las transiciones ecológica y digital. También reconoce que el desarrollo de capacidades a lo largo de la vida es **un derecho individual**, tal como se especifica en la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** y el **pilar europeo de derechos sociales**<sup>37</sup> y se plasma en **su Plan de Acción**<sup>38</sup>.

Para reforzar su ejecución, debe invitarse a los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, a:

- Fortalecer **la cooperación estratégica a escala nacional** para **crear itinerarios integrados de mejora de las capacidades y abrir las comunidades de aprendizaje**, en particular mediante el desarrollo y la revisión de estrategias gubernamentales nacionales en materia de capacidades en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, los servicios públicos de empleo y otras partes interesadas pertinentes.

<sup>36</sup> Entendido aquí en términos de la proporción de adultos que necesitan desarrollar capacidades básicas y que reciben apoyo. El alcance efectivo puede ser insuficiente, bien por la escasa cobertura formal de las medidas de apoyo o sus criterios de acceso, bien por su escasa sensibilización y aceptación.

<sup>37</sup> [Pilar europeo de derechos sociales.](#)

<sup>38</sup> [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.](#)

