



Organización
Internacional
del Trabajo

► Las organizaciones de empleadores

en la gobernanza de los sistemas de Educación
y Formación Técnica y Profesional (EFTP)



► **Las organizaciones de empleadores**

en la gobernanza de los sistemas de Educación
y Formación Técnica y Profesional (EFTP)

Las organizaciones de empleadores en la gobernanza de los sistemas
de Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP)
Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las organizaciones de empleadores en la gobernanza de los sistemas de Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) - Ginebra: OIT, 2020.

Edición en español

ISBN: 978-92-2-033403-4 (pdf web)

También disponible en inglés, *Employer organizations in the governance of TVET and skills systems*, ISBN: 978-92-2-032403-5 (web pdf) y en Francés, *Les organisations d'employeurs dans la gouvernance de l'EFTP et des systèmes de compétences*, ISBN: 978-92-2-033404-1 (web pdf).

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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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: ilo.org/publns.

Producido por la Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Diseño gráfico y tipográfico, maquetación y composición.
impresión, publicación electrónica y distribución.

La OIT se esfuerza por utilizar papel procedente de bosques gestionados
de manera ambientalmente sostenible y socialmente responsable.

Código: MAS-REP

► Contenidos

<i>Agradecimientos</i>	<i>iv</i>
<i>Abreviaturas y siglas</i>	<i>v</i>
<i>Antecedentes.....</i>	<i>vii</i>
<i>Resumen ejecutivo</i>	<i>ix</i>
1. Introducción	1
¿Qué es la gobernanza de la formación?	1
2. Experiencias de las organizaciones de empleadores en la gobernanza de los sistemas de formación.....	5
2.1 Alianzas para la estrategia y la política.....	5
2.2. Coordinación de sistemas de formación	18
2.3. Financiamiento	23
2.4. Información y planificación del mercado de trabajo	27
2.5. Aseguramiento de la calidad y marcos nacionales de cualificaciones	34
2.6. Formación basada en el trabajo	38
2.7. La capacidad de los empleadores en materia de gobernanza de los sistemas de EFTP	43
3. Conclusiones.....	47
4. Recomendaciones	51
4.1. Disposiciones que deben ser legislativas y/o normativas	51
4.2. Institucionalización de la coordinación de sistemas	52
4.3. Estructuras y enfoques público-privados.....	52
4.4. Planificación e información del mercado de trabajo	53
4.5. Plan de aplicación	53
<i>Referencias.....</i>	<i>54</i>
<i>Anexos.....</i>	<i>55</i>
I. Organizaciones de empleadores participantes.....	55
II. Cuestionario para entrevistas a organizaciones de empleadores	56

► Agradecimientos

Melanie Chapman redactó la guía. Se agradecen mucho las revisiones técnicas realizadas por Paul Comyn (Especialista Sénior en Competencias y Empleabilidad, SKILLS, OIT) y por Samuel Asfaha (Consejero Sénior, ACT/EMP, OIT). Se recibieron valiosos comentarios de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) a través de ACT/EMP. Manuela Di Cara dio su generoso apoyo a las entrevistas en español y francés. También se agradecen los esfuerzos de varios colegas del proyecto de la OIT «Aplicación de la estrategia de capacitación del G20» en la coordinación y traducción adicionales de entrevistas de Armenia, Kirguistán y Vietnam.

► Abreviaturas y siglas

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
APINDO	Assosiasi Pengusaha Indonesia
BCCI	Cámara de Comercio e Industria de Baréin
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUSA	Unidad Empresarial Sudáfrica
CAPMAS	Agencia Central de Movilización Pública y Estadística (Egipto)
CCIA	Cámara de Comercio e Industria de Armenia
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CFM	Centres de Formation aux Métiers (Camerún)
CFT	Centros de formación técnica (Chile)
CGEA	Confédération générale des entreprises Algériennes
CGECI	Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire
CNP	Conseil National du Patronat du Sénégal
CNPM	Confederación Nacional de Empresarios de la República de Moldavia
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Perú)
CPC	Confederación de la Producción y del Comercio
CSC	Consejos sectoriales de competencias
DHET	Departamento de Educación Superior y Formación Profesional (Sudáfrica)
DVET	Dirección de Educación y Formación Profesional (Vietnam)
ECAM	Asociación Consultiva de Empleadores de Malawi
EFP	Educación y formación profesional
EFTP	Educación y formación técnica y profesional
ERASMUS	Plan de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de Estudiantes Universitarios
ETF	Fundación Europea de Formación
FCEF	Federación de Comercio y Empleadores de Fiyi
FEI	Federación de Industrias Egipcias
FEI	Federación de Empleadores de la India
FKE	Federación de Empleadores de Kenia
FUE	Federación de Empleadores de Uganda
GEA	Asociación de Empleadores de Georgia
GICAM	Groupement Interpatronal du Cameroun
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HCLM	Consejo Superior del Mercado de Trabajo (Egipto)
HCTE	Consejo Superior de Educación Técnica (Egipto)
INET	Instituto Nacional de Educación Técnica (Argentina)
JCI	Cámara de Industria de Jordania
JEF	Federación de Empleadores de Jamaica
JIA	Asociación Empresarial de Kirguistán
KNQA	Organismo Nacional de Cualificaciones de Kenia
KNQCS	Norma Nacional de Clasificación de Cualificaciones de Kenia

MEYI	Ministerio de Educación, Juventud e Información (Jamaica)
MINEFOP	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (Camerún)
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MoE	Ministerio de Educación
MoLISA	Ministerio de Trabajo, Personas con Discapacidad y Asuntos Sociales (Vietnam)
NITA	Autoridad Nacional de Formación (Kenia)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organización de empleadores
OIE	Organización Internacional de Empleadores
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
RGA	Red Global de Aprendizajes
RUEA	Sindicato Republicano de Empleadores de Armenia
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)
SETA	Autoridad Sectorial de Educación y Formación (Sudáfrica)
SIMT	Sistema de Información sobre el Mercado de Trabajo
TEMPUS	Programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios
TEVETA	Autoridad para la Educación y Formación Técnica, Emprendedora y Profesional (Malawi)
UIA	Unión Industrial Argentina
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNQF	Marco Nacional de Cualificaciones de Uganda
UPS	Union Patronale Suisse
VCCI	Cámara de Comercio e Industria de Vietnam
VIMOSZ	Asociación Húngara de Empleadores de Hotelería
WBL	Aprender sobre la base del trabajo

► Antecedentes

Este informe es la Fase II del proyecto «Organizaciones de empleadores y gobernanza de los sistemas de EFTP y competencias», que representa una colaboración entre el Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (SKILLS) y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). SKILLS participa activamente en la investigación y la asistencia técnica para fortalecer los sistemas de desarrollo de competencias y promueve enfoques tripartitos para el desarrollo de competencias a través de su trabajo. ACT/EMP se encarga de mantener relaciones directas con el grupo de empleadores mandantes de los Estados miembros de la OIT, con la función de facilitar la incorporación de las prioridades de los empleadores en las políticas y programas de la OIT, por una parte, y de promover el programa de la OIT entre las organizaciones de empleadores, por la otra. La función de ACT/EMP consiste en apoyar a los órganos de gobernanza de la OIT, así como brindar cooperación técnica para fortalecer la influencia de las políticas y servicios que respondan a las necesidades de los miembros. La política relativa a las competencias es uno de esos ámbitos.

Este informe sigue a la revisión bibliográfica de la Fase I sobre la participación de las organizaciones de empleadores nacionales (OE)¹ en la gobernanza de los sistemas de competencias, que se llevó a cabo en 2017 (OIT 2019a).

Se solicitó la participación en este estudio de unas 40 OE de la red de organizaciones de empleadores y empresarios de los Estados miembros de la OIT. Tienen su sede en países del Pacífico y Oceanía; el Caribe; América Latina; África; Asia meridional y sudoriental; la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Europa. En total participaron 28 OE de 27 países (véase la lista completa en el Anexo I).

Se elaboró un cuestionario basado en los temas y conclusiones del análisis de la bibliografía (véase el Anexo II). Se pidió a las OE que participaran en una entrevista en vídeo, audio o presencial sobre la base del cuestionario. En casos en los que no era posible o se prefería no realizar la entrevista, la OE contestaba el cuestionario por escrito.² En todos los casos, antes de la entrevista se proporcionó a las organizaciones participantes tanto la revisión bibliográfica como el cuestionario. Las OE también tuvieron la oportunidad de verificar las citas que aparecen en este informe antes de su publicación.³

Las preguntas se agruparon en seis temas. En su orden, estos temas fueron: el contexto operativo nacional; políticas y estrategias; la información y planificación del mercado laboral; el aprendizaje basado en el trabajo; la garantía de calidad (y los marcos nacionales de cualificaciones, MNC); y la globalización. Este informe refleja aspectos seleccionados de los cinco primeros temas.

El proyecto examinó las experiencias de las OE que participan en mecanismos de gobernanza⁴ de los sistemas de formación, incluida, entre otras cosas, la participación en:

- órganos principales de política y coordinación en el sistema de desarrollo de competencias;
- organismos reguladores relacionados con la garantía de calidad de las organizaciones de formación y el desarrollo y reconocimiento de normas de competencias, planes de estudios y cualificaciones;

1 Las OE representadas en este estudio reflejan una gama de niveles de asociaciones de empleadores dentro de sus respectivos países, tanto grandes confederaciones principales, como cámaras de comercio e industria (de las cuales puede haber varias en un país), u OE que representan un sector industrial (un caso por país).

2 Las entrevistas en idiomas que no eran inglés, español o francés fueron facilitadas por colegas del proyecto de la OIT, «Aplicación de la estrategia de capacitación del G20», quienes también tradujeron las contribuciones de las OE al inglés para su uso en el presente informe.

3 Cuando la entrevista se realizó en inglés, español o francés.

4 Si bien el análisis de la participación de las OE en los mecanismos de gobernanza es la razón de ser de este estudio, la presentación ocasional de las competencias generales de participación de las OE o los sistemas de EFTP resultó ser de interés para el debate.

- ▶ consejos o juntas de aprendizaje;
- ▶ consejos o juntas de fondos nacionales o sectoriales de formación, y
- ▶ observatorios nacionales del mercado laboral u otros foros dedicados a la previsión de las competencias.

Además de los hallazgos cualitativos de este estudio, el informe integra una muestra de la bibliografía de la revisión anterior y una selección adicional de publicaciones recientes.

Las conclusiones de la investigación podrían ayudar a la OIT a elaborar una guía para apoyar la participación activa de las organizaciones de empleadores en cuestiones relacionadas con el desarrollo de competencias. Estos productos de conocimientos podrían incluir los resultados de la investigación, junto con fichas concisas y materiales de capacitación, elaborados conjuntamente con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, para apoyar a las organizaciones de empleadores.

► Resumen ejecutivo

Fomentar y mantener sistemas, procesos y comportamientos para garantizar la buena gobernanza de los sistemas de formación requiere una colaboración fuerte y activa entre los Gobiernos y los interlocutores sociales. Este panorama sigue siendo una aspiración para muchas organizaciones de empleadores (OE) de todo el mundo. En el caso de las 28 organizaciones que contribuyeron a este informe, no todas tienen la posibilidad de dirigir y participar plenamente en sus respectivos sistemas de competencias, aunque todas expresan la voluntad de hacerlo. Pocas consideran que funcionan como verdaderos socios en pie de igualdad en un sistema tripartito, aunque la mayoría desempeñan una función consultiva de moderada a importante. Garantizar la buena gobernanza en la educación y formación profesional es una tarea esencial, pero difícil debido a que se trata de un ámbito político complejo situado en el cruce de las políticas educativas, formativas y sociales, económicas y laborales, que contribuye a los objetivos socioeconómicos nacionales y aporta al equilibrio del desarrollo regional (ETF 2013). Siendo así, y dado que las necesidades de competencias de las empresas evolucionan con rapidez, es muy razonable defender la participación de las OE en los dispositivos de gobernanza.

En este informe se presentan la naturaleza y el alcance de la participación de las OE en tales mecanismos, los factores de éxito y los obstáculos que impiden una participación más efectiva, así como los efectos de la participación en el sistema de competencias, con frecuencia usando las propias palabras de las OE. Aquellas que desempeñan funciones activas de gobernanza dentro de un sistema tripartito estructurado ayudan a orientar las estrategias y las esferas políticas a las que puede referirse un sistema de competencias. Pueden crear en forma conjunta estrategias nacionales de competencias; ayudar al desarrollo de los sistemas de garantía de calidad y los marcos nacionales de cualificaciones (MNC); desempeñar un papel activo en los sistemas de información del mercado de trabajo; dar forma y orientación a la dirección de los fondos sectoriales/de formación; y ser fundamentales para el éxito del aprendizaje basado en el trabajo. El alcance de la influencia de las OE tiende a depender —como no es de extrañar— de la medida en que sienten que son tomadas en serio como aliadas en la formulación de políticas o entornos de sistemas, o si actúan únicamente en calidad de asesores. Cuando las OE se «sientan a la mesa» de los órganos vértice, cumpliendo un papel de gobernanza (generalmente legislado), en lugar de solo ser asesores/partes interesadas ocasionales, a menudo se logran resultados manifiestamente diferentes para los sistemas de competencias y Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP), así como para las propias OE.

Cuando se les pregunta acerca de la formulación de estrategias y el desarrollo de políticas eficaces en materia de competencias, las OE se refieren con mayor frecuencia a la mala coordinación del sistema como el obstáculo más importante. Es común encontrar múltiples agencias gubernamentales responsables de ciertos aspectos de un sistema de competencias, incluida la gestión de la calidad de la formación y la prestación de servicios, así como grandes brechas de coordinación. Muchas OE se refieren a la necesidad de un mejor marco jurídico o regulatorio para coordinar el sistema, lo que podría implicar un cambio o mayor claridad en el liderazgo de la agencia gubernamental, o la creación de una nueva agencia dedicada, o la promoción de un MNC como mecanismo de coordinación. Sin embargo, las OE informan con frecuencia que se produce una coordinación más eficaz del sistema a nivel sectorial.

El establecimiento de consejos sectoriales de competencias, o similares, es una tendencia institucional emergente que tiene por objeto mejorar la calidad y pertinencia de la formación y evaluación de las competencias, a menudo con el liderazgo de los empleadores o su participación destacada. En general, de las OE entrevistadas para este estudio, muchas han desempeñado (o están desempeñando) un papel en el establecimiento, o en la coordinación y el fomento de la capacidad de estas organizaciones sectoriales. Con frecuencia, los sistemas de competencias menos maduros han instituido sólo un pequeño número de organismos sectoriales que intentan atender las necesidades de competencias de las principales industrias de ese país. A veces el impulso proviene de los principales empleadores regionales, nacionales (o transnacionales) que tienen necesidades empresariales inmediatas y/o de las intervenciones de donantes internacionales. Es común que las OE y sus miembros estén bien representados a nivel de gobernanza en los órganos sectoriales de competencias.

En el ámbito de la financiación, muchos países han establecido fondos de competencias o fondos nacionales de formación, que son organismos estatutarios, cuasi autónomos, bajo la égida general de un ministerio gubernamental y, más directamente, de consejos de gestión con diversos grados de representación de las partes interesadas (Ziderman 2016). En general, las OE evalúan el desempeño de los planes de financiación y la gestión de los planes por parte de los Gobiernos como pobre o suficiente. Es frecuente que las OE sientan que no tienen mucha influencia sobre la dirección del desembolso de fondos, incluidos algunos casos en los que tienen representación en el órgano de Gobierno correspondiente. No es infrecuente que las OE influyan en el diseño de los planes de financiación de competencias en la fase inicial, pero pocas tienen una función de supervisión continua. Por lo menos algunas OE observan que sin datos adecuados sobre el mercado de trabajo y las competencias es difícil abogar por intervenciones eficaces de financiación de las competencias. Cuando existen normas de desembolso aprobadas por las OE, se considera que los sistemas de gravámenes funcionan bien, y se conceden subvenciones y otros incentivos a quienes contribuyen a esos sistemas. En resumen, las preocupaciones se centran en el valor directo e indirecto que los empleadores obtienen de cualquier sistema de gravámenes, en lugar de la gobernanza de los fondos en sí, aunque las cuestiones están relacionadas.

La falta de información y planificación óptimas relativas al mercado de trabajo, incluida la ausencia de un sistema definible de información sobre el mercado de trabajo (SIMT), es motivo de frustración para muchas OE. De las OE entrevistadas para este estudio, muy pocas participan en los mecanismos de gobernanza del SIMT, por la sencilla razón de que los sistemas generales de información y planificación laboral nacional están subdesarrollados. La función principal de las OE consiste en coordinar y alentar a los asociados a que reúnan y proporcionen datos cuando hay un SIMT en funcionamiento, o en encargar investigaciones sectoriales o de otro tipo según las necesidades. Si bien las OE pueden haber participado en mecanismos de gobernanza en otros ámbitos de un sistema de competencias, la insuficiencia de datos sobre las competencias y el mercado laboral significa que la toma de decisiones se lleva a cabo en ausencia de una sólida base de pruebas, cuestión de la que las OE son muy conscientes.

La calidad de la educación y la formación profesionales sigue siendo un reto en muchos de los países encuestados. Todas las OE, en mayor o menor medida, ven una brecha entre las necesidades del mercado laboral y las competencias disponibles. Una tendencia importante en la reforma de los sistemas de EFTP y competencias es la introducción de intervenciones de garantía de la calidad, a menudo vinculadas a la introducción de MNC, con el objetivo de aumentar la transparencia de la información brindada a los usuarios del sistema de educación y formación, e intentar acercar el mercado laboral, la educación y las competencias. Con algunas excepciones, los países encuestados están en vías de alcanzar o ya han establecido sus MNC. Varias de las OE en esos países desean que los Gobiernos se muevan con más rapidez en relación con el trabajo en curso, y varias participan a nivel de gobernanza o desempeñan una función consultiva. Muchas OE han sido, y siguen siendo, firmes defensoras del establecimiento de un MNC. Cuando existen MNC o están en desarrollo, la mayoría de las OE señalan que desempeñaron un papel importante en las primeras fases de desarrollo, pero no todas continuaron haciéndolo durante la ejecución, debido a la ausencia o debilidad de estructuras tripartitas. Con frecuencia se menciona que los proyectos de donantes internacionales relacionados con la calidad de las competencias han sido el impulso para la participación de las OE en las fases de diseño y ejecución de las intervenciones del sistema.

La formación basada en el trabajo (WBL por su sigla en inglés) se refiere a todas las formas de aprendizaje que se llevan a cabo en un entorno de trabajo real o simulado. Los aprendizajes (formales e informales), las prácticas/pasantías y la formación en el puesto de trabajo son las formas más comunes de aprender sobre la base del trabajo, que exige una estrecha colaboración entre los interlocutores sociales, las empresas, las autoridades públicas y las instituciones de EFTP.⁵ En los sistemas de formación de «aprendizaje de

5 Véase: https://www.ilo.org/skills/areas/skills-policies-and-systems/WCMS_465065/lang--en/index.htm

calidad», los empleadores desempeñan un papel principal en su desarrollo y ejecución (OIT 2017) y tales sistemas no pueden expandirse y convertirse en un camino reconocido de la escuela al trabajo sin la fuerte participación de los empleadores (OCDE 2015). En conjunto, de los países analizados, sólo unos pocos operan sistemas nacionales de aprendizaje. Menos aún son los que cuentan con estructuras institucionales que permiten la representación de los empleadores en los mecanismos de gobernanza. Sin embargo, los planes de aprendizaje suelen existir a nivel empresarial, a menudo de manera informal y sobre la base de una tradición profesional, o a través de iniciativas locales del sector privado coordinadas por una OE, o iniciativas derivadas de multinacionales que requieren competencias específicas. Estas modalidades no suelen contar con disposiciones nacionales o sectoriales de gobernanza, los mecanismos a través de los cuales las OE suelen participar más directamente.

Aunque no se relacionan en forma específica con el desarrollo de competencias o la EFTP, han surgido otros dos temas transversales que han perfilado de manera considerable la forma en que los empleadores se involucran, o necesitarán involucrarse, con los sistemas de competencias. En primer lugar, las dificultades causadas por los frecuentes cambios de Gobierno, en particular, los cambios periódicos en el liderazgo ministerial (dentro de un ciclo electoral), que dan lugar a la necesidad de restablecer las relaciones y reanudar la labor de promoción. Si bien esto puede preverse o ser inevitable, da lugar a la desaceleración o el descarrilamiento de las estrategias y los programas de reforma de las competencias. En varias jurisdicciones, los programas de reforma de las competencias y del mercado de trabajo apoyados por agentes de desarrollo o donantes internacionales a menudo han sido un catalizador que ha llevado a las OE en forma decisiva hacia los mecanismos de gobernanza de los sistemas de competencias. Sin embargo, varias OE plantean el desafío continuo de la sostenibilidad en la fase posterior a la intervención: el compromiso del Gobierno de involucrar a los empleadores a menudo disminuye con el tiempo. Este factor es importante y pone de relieve que aún queda mucho por hacer para apoyar los esfuerzos de los Gobiernos por mantener la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo de competencias.

Existen sistemas de competencias y de EFTP en el nexo de varios ámbitos clave de la política social y económica, que se hacen considerablemente más complejos cuando se combinan con el rápido ritmo de cambio de los mercados de trabajo en un momento de grandes innovaciones tecnológicas y urgentes desafíos sociales y medioambientales. Uno de los temas que ha surgido a través del estudio se refiere a la capacidad de las OE de participar en mecanismos de gobernanza de manera efectiva. Varias OE de los sistemas de competencias menos maduras todavía se encuentran en la fase de intentar movilizar a los miembros en relación con la *necesidad de involucrarse* y las *diferentes maneras* de participar; por ejemplo, con respecto a los beneficios (tanto para las empresas como para la nación) de la planificación estratégica del mercado laboral y la previsión de competencias.

Sólo unas pocas OE que participaron en el estudio se encuentran involucradas en todo el espectro de los ámbitos y actividades de las políticas de los sistemas de competencias y EFTP. Varias OE, sobre todo las de sistemas más pequeños y mejor coordinados, pudieron aumentar su capacidad mediante el aprovechamiento eficaz de sus miembros y redes. Este estudio ha captado el tema de la capacidad de las organizaciones de empleadores sólo en forma indirecta. Sería clave realizar un análisis más profundo para entender cómo los empleadores podrían dimensionar y atender mejor su participación en mecanismos de gobernanza de los sistemas de competencias con enfoques tripartitos, y tal vez entender mejor los costos de oportunidad cuando no existen esos enfoques.

1



1. Introducción

Hace muchos años que se sabe que es necesario aumentar la participación de los empleadores en los sistemas de formación. En la Recomendación revisada de 2001 de la UNESCO y la OIT relativa a la enseñanza técnica y profesional para el siglo XXI se hizo hincapié en la necesidad de establecer asociaciones en la esfera de la política, la planificación y la administración. En la Recomendación se afirma que «Aunque la responsabilidad [...] incumbe principalmente a los Gobiernos, en una economía de mercado moderna la formulación de la política correspondiente y su aplicación deberían llevarse a cabo mediante una nueva asociación entre el Estado, los empleadores, [y otros]» (OIT y UNESCO 2002, 13). Destaca la necesidad de establecer asociaciones para «crear un marco legislativo coherente que permita poner en marcha una estrategia nacional» para la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) y que la EFTP «no es un gasto sino una inversión que produce considerables beneficios, entre otros, el bienestar de los trabajadores, una mayor productividad y más competitividad a escala internacional.» Por ello, es necesario «compartir en la mayor medida posible su financiación» (OIT y UNESCO 2002, 13 y 14). Para lograrlo, es «conveniente que los Gobiernos racionalicen en la mayor medida posible su sistema institucional, [...] coordinar [...] crear relaciones de colaboración eficaces con el sector privado» (OIT y UNESCO 2002, 14). La Recomendación añade que en la «elaboración de políticas y la planificación [...] deberían participar activamente [...] los grupos y partes interesadas [...] en el plano tanto nacional como local, estructuras en forma de entidades públicas y órganos consultivos» (OIT y UNESCO 2002, 14).

Poco después, en la Recomendación núm. 195 de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, de 2004, se reconoció la importancia de que los Estados miembros hicieran participar a los interlocutores sociales y las empresas en la mayoría de las esferas del sistema de formación. La Recomendación se refiere al sistema de competencias clave y a los ámbitos políticos, por ejemplo, haciendo participar a los interlocutores sociales en la definición de «una estrategia nacional de educación y de formación, y crear un marco de referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa» (párr. 5a).

Si avanzamos rápidamente 15 años hasta llegar a 2019, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo afirma que estamos «en un momento en que el mundo del trabajo se está transformando radicalmente impulsado por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización, así como en un momento de desigualdades persistentes, que tienen profundas repercusiones en la naturaleza y el futuro del trabajo y en el lugar y la dignidad de las personas que se encuentran en dicho contexto» (2). El informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo 2019 también hace un llamado a forjar nuevas «vías [que requieren] una acción comprometida por parte de los Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estos actores deben revitalizar el contrato social [...] con miras a afrontar los cambios en curso» (OIT 2019b, 10) y recomienda que «todos los países establezcan estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo, confiando para su desarrollo en las instituciones de diálogo social existentes o, cuando sea necesario, creando otras nuevas» (OIT 2019b, 59).

¿Qué es la gobernanza de la formación?

No existe una definición única de gobernanza de la formación, pero en términos generales la gobernanza se refiere a los procesos mediante los cuales se toman las decisiones, dando prioridad a un enfoque estratégico en lugar de operacional.

En una definición amplia, Hawley-Woodall *et al.* (2015) consideran que la gobernanza de la formación es un sistema destinado a equilibrar la oferta y la demanda de competencias, que proporciona una base para un mayor desarrollo económico. Las partes interesadas de los sectores público, privado y terciario participan en la aplicación y utilización del sistema de gobernanza de la formación. Incluye la planificación y el control, en diferentes grados, de la oferta nacional, regional y local de educación y formación, así



como mecanismos para garantizar la calidad de la educación y la formación. Definen la gobernanza de la formación como un intento de «aprovechar y optimizar las competencias individuales de la (futura) mano de obra. Comprende una perspectiva de negociación, que representa las necesidades de los empleadores, [futuros] empleados y los objetivos del sistema educativo...» (Hawley-Woodall *et al.* 2015, 5).

Una definición más sencilla se centra en el concepto de «gobernanza de múltiples niveles». Leney (2015) cita el modelo de gobernanza de la EFTP a varios niveles de la Federación Europea de Formación (ETF por su sigla en inglés), que implica «la gestión de la elaboración de políticas de EFTP basada en la acción coordinada para incluir de manera efectiva a las partes interesadas públicas y privadas de EFTP en todos los planos posibles (internacional, nacional, sectorial, regional/local, proveedores)» (10), y que «la buena gobernanza a varios niveles (en EFTP) tiene como objetivo reforzar la interacción y participación de dichas partes interesadas al tiempo que mejora la pertinencia, la responsabilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia de las políticas (de EFTP)» (Leney, 2015, 11).

En un informe en el que se esbozan las disposiciones de gobernanza de la EFTP en los países miembros, la ETF clasifica los mecanismos de coordinación en cuatro tipos. Esta tipología es útil para analizar más a fondo los mecanismos de gobernanza de la EFTP; para analizar las necesidades del sistema y, a la vez, orientar las prioridades de las intervenciones en cada uno de los cuatro ámbitos.

1. Orientados hacia la legislación o normativa (por ejemplo, legislación relativa a la EFP y otros reglamentos de formación: acuerdos tripartitos nacionales y regionales; políticas de formación regidas por la legislación laboral, marcos nacionales de cualificación).
2. Orientados hacia el asesoramiento político institucionalizado o la formulación de políticas (por ejemplo, organismos nacionales y otros órganos de supervisión (tripartitos); consejos nacionales/sectoriales/regionales de competencias; comités directivos o mixtos de interlocutores sociales; grupos de trabajo interministeriales).
3. Orientados hacia las estructuras público-privadas (por ejemplo, mecanismos de diálogo social; convenios colectivos para el desarrollo/suministro de competencias a nivel sectorial y empresarial; acuerdos público-privados para la financiación de competencias profesionales, acuerdos relacionados con aprender sobre la base del trabajo).
4. Orientados hacia la creación de conocimientos (por ejemplo, indicadores y puntos de referencia basados en el rendimiento; instrumentos de evaluación y seguimiento; oficinas de información institucionalizadas (como los observatorios); recomendaciones, opiniones conjuntas, declaraciones, marcos de acción (reglamentos no vinculantes); normas ocupacionales) (ETF 2019).

El modelo podría interpretarse como una jerarquía en la que la primera “orientación” proporciona la base de los sistemas de competencias/EFTP. La segunda cuenta con procesos y estructuras para apoyar una mayor colaboración entre estas bases. La tercera se refiere a las relaciones y la colaboración para apoyar los procesos y las estructuras, y, por último, la cuarta orientación describe un sistema que se está perfeccionando y, por lo tanto, creando un bucle de retroalimentación. Este enfoque puede proporcionar un marco útil para analizar las intervenciones destinadas a mejorar la participación de los empleadores en los mecanismos de gobernanza de los sistemas de competencias, apoyando el diseño de estrategias, políticas y programas de competencias. Esta tipología de los mecanismos de coordinación del sistema de competencias ha servido de base para las recomendaciones finales del presente informe.

2



► 2. Experiencias de las organizaciones de empleadores en la gobernanza de los sistemas de formación

La buena gobernanza de la formulación de políticas de formación profesional y su gestión se basa en una acción coordinada para lograr la participación efectiva de los grupos de interés públicos y privados en todos los planos posibles: internacional, nacional, sectorial y regional o local. Hay pruebas que indican que, en los casos en que se ha logrado la participación de los empleadores, un factor fundamental suele ser un alto nivel y una larga tradición de diálogo social, que suponen, por lo tanto, un compromiso más significativo (ETF 2013).

Para mejorar los modelos y procesos de gobernanza es necesario aumentar la participación vertical y horizontal⁶ de las organizaciones de empleadores en todas las etapas del ciclo de políticas (Leney 2015). A nivel nacional, un entorno que aliente la participación del sector privado en el desarrollo de competencias requiere un marco político que fomente las consultas, el intercambio de información y la creación de capacidad, pero también requiere una visión a largo plazo de la colaboración del sector privado, que garantice una financiación adecuada (PNUD 2017). Si los empleadores participan en un sistema de competencias ayudarán a crear oportunidades de innovación y mejorar la competitividad de la cadena de valor; aumentarán la productividad y la competitividad de las empresas; fomentarán las ventajas comparativas mediante un compromiso con el crecimiento inclusivo; y aumentarán el empleo de trabajadores con las competencias adecuadas. Sin embargo, las pruebas en la actualidad indican que estos resultados son más evidentes a nivel empresarial, y menos a nivel sectorial o industrial nacional (PNUD 2017).

Como se mencionó en los antecedentes de este estudio, la participación de las OE en los mecanismos de gobernanza de los sistemas de competencias se captó en los siguientes ámbitos generales:

- organismos vértice de política y coordinación en el sistema de desarrollo de competencias;
- organismos reguladores relacionados con la garantía de calidad de las organizaciones de formación y el desarrollo y reconocimiento de normas de competencias, planes de estudios y cualificaciones;
- consejos o juntas de aprendizaje;
- consejos o juntas de fondos nacionales o sectoriales de formación, y
- observatorios nacionales del mercado laboral u otros foros dedicados a la previsión de las competencias.

2.1. Alianzas para la estrategia y la política

En este informe se presentan la naturaleza y el alcance de la participación de las OE en los mecanismos de gobernanza, los factores de éxito y los obstáculos que impiden una participación más efectiva, así como las repercusiones de la participación en el sistema de competencias; con frecuencia usando las propias palabras de las OE. Aquellas que desempeñan funciones activas de gobernanza dentro de un sistema tripartito estructurado ayudan a orientar la estrategia y las esferas políticas a las que puede referirse un sistema de competencias. Pueden crear en forma conjunta estrategias nacionales de competencias; ayudar al desarrollo de los sistemas de garantía de calidad y los marcos nacionales de cualificaciones; desempeñar un papel activo en los sistemas de información del mercado laboral; dar forma y orientación

⁶ La participación vertical se refiere a los conocimientos y experiencia en la materia que se requieren de las organizaciones empleadores, en este caso en torno a los sistemas de EFTP y competencias y las políticas y estrategias relacionadas. La participación horizontal considera la autoridad para participar en una estructura, sistema o proceso, en este caso, la gobernanza de las competencias/EFTP.

a la dirección de los fondos sectoriales/de formación; y ser fundamentales para el éxito del aprendizaje basado en el trabajo. El alcance de la influencia de las OE tiende a depender —como no es de extrañar— de la medida en que sienten que son tomados en serio como socios en la formulación de políticas o entornos de sistemas, o si actúan únicamente en calidad de asesores. El hecho de que las OE se «sienten a la mesa» de los organismos vértice, cumpliendo un papel de gobernanza (generalmente legislado), en lugar de ser asesores o partes interesadas ocasionales, a menudo conduce a resultados manifiestamente diferentes para los sistemas de EFTP y de competencias.

Si nos enfocamos en los contextos políticos y estratégicos de alto nivel, los obstáculos y desafíos a los que se enfrentan las OE surgen esencialmente de un marco jurídico o reglamentario inadecuado o inexistente y, en particular, de la falta de uno que establezca la coordinación del sistema y especifique claramente el papel de los empleadores. Los cambios solicitados por las OE implican aclarar el liderazgo de los organismos gubernamentales o establecer un nuevo organismo especializado u órgano de coordinación con la participación definida del sector privado. En el plano político, las OE han experimentado en muchos casos cambios frecuentes de Gobierno o de dirección ministerial, lo que ha tenido efectos de moderados a significativos en las iniciativas de reforma del sistema de competencias o en los programas de sensibilización y promoción de las OE. En el plano administrativo (es decir, los ministerios y sus departamentos y organismos), muchos empleadores informan acerca de frustraciones por la lentitud de la aplicación de la reforma del sistema de competencias y decepción por el hecho de que el asesoramiento y las opiniones no se tuvieran en cuenta en forma debida en la formulación de políticas. Incluso cuando existen alianzas formales o acuerdos tripartitos, los empleadores tienen dificultades para negociar los intereses divergentes del Gobierno y las OE.

Los sistemas de formación de mayor rendimiento y madurez, con sólidos enfoques tripartitos a nivel nacional, respaldados por estrategias a nivel de sistema y órganos o mecanismos de coordinación, están en mejores condiciones de hacer frente a ámbitos políticos complejos en un clima mundial difícil. Las OE de Singapur, Suiza y Jamaica son muy dignas de mención por sus experiencias de altos niveles de compromiso.

Singapur cuenta con un sistema tripartito bien desarrollado y coordinado en materia de desarrollo de la EFTP y las competencias. La Federación Nacional de Empleadores de Singapur (SNEF, por su sigla en inglés) y otras organizaciones de empleadores desempeñan un papel fundamental en la formulación de la estrategia del sistema de competencias y las esferas políticas conexas. En la sesión presupuestal de 2016, Singapur anunció un programa de transformación industrial de USD4.500 millones, que tenía como objetivo integrar diferentes esfuerzos de transformación y reestructuración mediante la mejora de las alianzas entre el Gobierno, las empresas, las industrias, las asociaciones comerciales y el movimiento laboral (Goh 2018). El Consejo para la Economía del Futuro (FEC), que impulsa esta transformación, está presidido por el Viceprimer Ministro y Ministro de Finanzas y los miembros provienen del Gobierno, la industria, los sindicatos y las instituciones educativas y de capacitación. El FEC supervisa la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité para la Economía Futura (CFE) y se basa en la labor del anterior Consejo de Competencias, Innovación y Productividad, incluidas las iniciativas *SkillsFuture* (competencias del futuro) y los mapas de transformación industrial (ITM). Para 2018, se desarrollaron ITM para 23 industrias en seis grupos industriales. En conjunto, las 23 industrias cubren más del 80 por ciento del PIB de Singapur (Goh 2018). La OE de Singapur (SNEF) se muestra positiva acerca de su capacidad de participar en la planificación nacional de competencias y señala que

- cada cinco años en Singapur hacemos un balance de nuestra dirección estratégica y de nuestra economía futura. Tenemos un Comité centrado en la economía futura. Las organizaciones de empleadores forman parte del comité, incluido nuestro presidente. También hay propietarios de empresas que representan a diferentes sectores empresariales. Junto con el Gobierno y el sindicato de trabajadores —Congreso Nacional de Sindicatos— examinan la carta para los próximos cinco a diez años. Analizan qué conjuntos de competencias se necesitan, cuáles son los desafíos en cuanto a mano de obra, el panorama empresarial, la revisión de las becas de formación y los subsidios necesarios, etc. ...Con la nueva «Industria 4.0» nuestros asociados han reconocido la necesidad de transformarse y aprender nuevas competencias para el futuro del trabajo.

SkillsFuture Singapore (SSG) es una junta estatutaria dependiente del Ministerio de Educación (MOE) que coordina la aplicación de las iniciativas nacionales de *SkillsFuture*. La Ley relativa al organismo *SkillsFuture* de Singapur de 2016 (Ley SSG) establece la composición de la junta y la facultad para formar comités.⁷ La OE señala que formar parte del sistema tripartito de Singapur significa que

- el desarrollo de competencias siempre constituye una gran parte del debate cuando se trata de la planificación de la mano de obra. Recientemente en Singapur se ha hecho cierto hincapié en el desarrollo del conjunto de competencias de las personas como parte del aprendizaje permanente, en el marco de *SkillsFuture*. El Gobierno valora el aprendizaje y el desarrollo de competencias como un factor muy importante y asigna gran parte de su presupuesto a aprender, a la formación y al desarrollo. Cuando se trata de recursos humanos y relaciones laborales, somos una organización de empleadores que está muy involucrada, pero a veces trabajamos con otras Cámaras de Industria y otras asociaciones gremiales para asistir a reuniones. Pero si ... [no lo hacen] ... normalmente podemos representar los intereses de todos los empleadores. En Singapur, realmente tenemos este sistema tripartito en acción, especialmente con respecto a la retroalimentación hacia el Gobierno, coordinada por las OE y a través de las OE. Es posible que celebremos reuniones individuales, pero en última instancia la retroalimentación hacia el Gobierno será de una sola voz. Es fácil para el Gobierno canalizar a través de nosotros, y lo difundimos como corresponde. La información sube y baja, y tenemos que respetar que va en ambos sentidos.

En **Suiza**, los empleadores desempeñan desde hace mucho tiempo y por ley un papel en un sistema tripartito, apoyado por una cultura de diálogo social. El sistema suizo es abierto y se basa en una alianza entre el Estado a nivel nacional y el nivel regional. Como dice la *Union Patronale Suisse*:

- contamos con 26 cantones (regiones) ... y se encontrarán los mismos cuatro actores: agencias nacionales y regionales, empleadores y sindicatos. Existe una fuerte tradición de relaciones «tripartitas». Es algo que hemos formalizado y es sólido y eficiente a todos los niveles. Si, por ejemplo, hay un nuevo proyecto de ley relativo a la educación y la formación profesionales, estamos obligados por ley a participar en su concepción, no puede progresar sin la participación de la OE.

La participación de los empleadores se integra aún más en el sistema suizo a través de las estructuras y los procesos parlamentarios. La OE dice que

- se invita a las partes interesadas representativas al Parlamento al comienzo del proceso legislativo o político. Casi siempre se invita a las organizaciones de empleadores. Al mismo tiempo, existen comisiones extraparlamentarias permanentes que, como su nombre indica, incluyen a todas las partes interesadas fuera del Parlamento. Son alrededor de 150 ... [y] por lo tanto están representados los sindicatos, las grandes empresas y las pymes y los cantones. Las comisiones que se refieren a las competencias son entre 10 y 15. Este modelo permite la posibilidad de presentar y defender posiciones de forma permanente, y se celebran entre tres y cinco por año.

En **Jamaica**, el mandato para el desarrollo de la EFTP y las competencias corresponde a la Fundación de Formación y Empleo de Recursos Humanos (HEART) / Agencia de Formación Nacional (NTA), un órgano estatutario que depende del Ministerio de Educación, Juventud e Información (MEYI). La Fundación HEART fue creada por Ley parlamentaria en 1982 y reformada en 1991 cuando se incorporó la NTA. HEART/NTA es responsable de la EFTP en las escuelas y en todas las instituciones terciarias de EFTP y de formación profesional de Jamaica. También es responsable de aplicar la política nacional de EFTP elaborada en 2012 por el MEYI e informa en forma periódica a ese ministerio a través de la Junta Directiva. Dicha Junta está integrada por secretarios permanentes tanto del MEYI como del Ministerio de Crecimiento Económico y Creación de Empleo, así como por representantes de diversos sectores económicos y del Consejo Nacional para la EFTP, que es el órgano responsable de garantizar la calidad del sistema de EFTP (UNESCO y OIT 2018). La Federación de Empleadores de Jamaica (JEF) dice que

- la relación con todos los departamentos, agencias y ministerios es una que hemos cultivado y mantenido a lo largo de los años, y es altamente valorada. Trabajamos muy estrechamente con la Fundación HEART/NTA y operamos a través de un Memorando de Entendimiento que se renueva cada tres o cuatro años. Si hay alguna necesidad de colaboración, acudimos a HEART en primera instancia.

7 Véase: <https://www.skillsfuture.sg/>

¿Por qué? Porque las competencias profesionales que necesitaremos para el futuro del trabajo deben ser certificadas y evaluadas por HEART. Hace años ya que la JEF cuenta con un representante en la Junta de HEART. Se trata de una directriz de política, dado que la experiencia y los conocimientos técnicos recaen en la organización de empleadores. La JEF, como socio tripartito, colabora con los otros aliados, ya sea en un proyecto o en un grupo asesor. Los programas y políticas relacionados con la educación, la formación de competencias y la preparación para el trabajo cuentan con aportes y contribuciones de las organizaciones de empleadores.

Otras OE informan sobre experiencias variadas, a pesar de que existen acuerdos y estructuras de estilo tripartito. Hay varias disposiciones nacionales que se están examinando o en las que se están introduciendo mejoras en el sistema. En los casos en que los empleadores no encuentran las competencias que necesitan en el mercado laboral, las OE a menudo —como no es de extrañar— surgen como las defensoras más fuertes y persistentes de la reforma, especialmente mediante intentos de revisar (o formalizar) una relación tripartita o alianza con el Gobierno.

En **Costa de Marfil**, en 2007 y 2009 se firmaron acuerdos de alianza entre el sector privado y las Cámaras Consulares, respectivamente, con el Ministerio de Educación Superior e Investigación Científica y el Ministerio de Formación Técnica y Profesional. Entre los principales objetivos de los acuerdos figuran la mejora de la calidad (por ejemplo, mediante una mejor enseñanza en la formación profesional con la inclusión de expertos profesionales), así como acciones que apoyen el objetivo más amplio de ajustar mejor las necesidades económicas y del mercado de trabajo nacionales a los sistemas de competencias y formación. En estos acuerdos se expresa cierto compromiso con la financiación compartida. Bajo la dirección de la *Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire* (Confederación General de Empresas de Costa de Marfil, CGECI) y con la participación de las Cámaras Consulares, la economía se estructuró en ramas profesionales⁸ dirigidas por «Comités de ramas profesionales» y supervisadas por el Consejo Nacional de Ramas Profesionales ubicado en la CGECI, que es el órgano que supervisa todos los comités de las 13 ramas profesionales. Se han creado los organismos pertinentes, pero todavía no se han formalizado mediante un marco reglamentario, a pesar de que han transcurrido diez años desde la firma de los acuerdos. La OE reflexiona sobre la situación y dice:

- ▶ si compartimos la premisa de que los enfoques gubernamentales, un liderazgo fuerte, estrategias claras, alianzas activas, datos precisos, alta calidad y financiación suficiente son importantes para un sistema de competencias y EFTP impulsado por la demanda, debe decirse que en el caso de nuestro país, la voluntad política que se traduce en acciones gubernamentales fuertes, la estrategia clara que debe derivarse de la coherencia de las políticas y los programas, los datos precisos y un sistema de financiación sólido, siguen siendo un desafío por el momento. Esta es la decisión que tomamos cuando aceptamos un acuerdo de asociación con el sector público. Esta alianza rompe el muro que separa a los sectores público y privado ... [además] ... el sector privado participa en la labor de los consejos de administración de las universidades públicas y las *grandes écoles*, así como en algunos centros de formación sectorial ... el problema del desarrollo de competencias sigue sin resolverse dada la magnitud de las necesidades de la economía nacional, que es esencialmente informal (93,6 por ciento), según la encuesta de empleo de 2016.

La OE añade:

- ▶ si bien los empleadores buscan las competencias que necesitan en el mercado laboral, las escuelas están formando en competencias para las que no se puede encontrar trabajo. Es así que existe una especie de paradoja. Para resolverla, el sector privado y las Cámaras Consulares, por un lado, y los Ministerios encargados del desarrollo de las competencias por otro, decidieron entablar un diálogo para resolver el problema ... Se debe señalar que las dificultades para poner en práctica la voluntad política no son el resultado de nuestra decisión de aceptar un acuerdo de alianza con el sector público. Estos desafíos están más bien relacionados con prioridades y cuestiones administrativas.

8 La OE señala que: «No existe una definición jurídica de rama profesional. Sin embargo, puede entenderse como una entidad que agrupa las estructuras (empresas) del mismo sector de actividad (actividades similares y/o relacionadas) que tienen intereses convergentes con respecto a las cualificaciones, el diálogo, los estudios y la investigación y el desarrollo de los recursos humanos ... La rama profesional no es un consejo de empleadores, ya que está compuesto principalmente por representantes del sector privado (producción) y representantes del sector público de la formación (profesores) con vistas al diálogo sobre el desarrollo de las competencias.»

En **Sudáfrica**, *Business Unity South Africa* (Unidad Empresarial Sudáfrica, BUSA) contribuye formalmente en todas las estructuras clave del sistema de competencias del país, incluidos la Autoridad Nacional de Competencias, el Consejo de Calidad para Oficios y Ocupaciones, el Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos y el Órgano Asesor Nacional de Desarrollo Artesanal. Los empleadores también participan de manera informal en las estructuras a través de los proyectos que inician y apoyan con organismos individuales de EFTP y organizaciones no gubernamentales (ONG). Sudáfrica es un ejemplo de un sistema centralizado en el que el Departamento de Educación Superior y Formación (DHET) del Gobierno nacional supervisa la elaboración de estrategias y la aplicación de políticas para la educación y la formación después de la escuela y asume una función de liderazgo desde un nivel estratégico hasta un nivel operacional y de puesta en marcha. La OE observa que:

- si bien hay niveles de diálogo social en los planos estratégicos, políticos y operativos, los empleadores no siempre participan en pie de igualdad. Si bien se llevan a cabo «consultas» políticas, el nivel y la intención por parte del Gobierno pueden ser cuestionados (por ejemplo, el proceso de reducción de la subvención de impuestos). Sin embargo, hay plataformas en las que participan los interlocutores sociales, aunque el Gobierno suele tener la última palabra sobre la estrategia, el diseño y desarrollo de políticas y la coordinación y puesta en marcha del sistema de competencias ... Sudáfrica tiene un Plan Nacional de Desarrollo de Competencias en el que los empleadores participaron durante cuatro años en el desarrollo de políticas, pero muy pocas [de sus] consideraciones se incluyeron en la estrategia final. Esto demuestra ... que la aplicación de las estructuras ... no es eficaz y da lugar a la falta de una consulta y evaluación adecuadas de las aportaciones recibidas.

En **Argelia**, en alrededor de 2014 se concertó un Pacto de Crecimiento Económico y Social entre el Gobierno, los empleadores a través de los órganos vértice y los empleados a través de los sindicatos. El documento reúne a las partes interesadas para establecer alianzas estratégicas de asociación. El objetivo es situar a las empresas en el centro de cualquier política económica. Los objetivos del Pacto son, entre otros, acelerar los procesos de reforma económica, estimular el desarrollo industrial, crear un clima empresarial favorable y armonizar el sistema nacional de capacitación con las necesidades de las empresas y la economía nacional. Se establecen claramente los compromisos de cada una de las partes, incluidos los planes de acción con objetivos operacionales y respaldados por indicadores de medición. Sin embargo, según la *Confédération générale des entreprises Algériennes* (CGEA), «los resultados de la aplicación han sido deficientes. Además, desde 1990 hasta la fecha se han celebrado 22 reuniones tripartitas y varias reuniones bipartitas, pero sin muchos resultados concretos. Por lo general, se consulta a las OE y se ha establecido un diálogo, pero sigue habiendo dificultades para aplicar las resoluciones debatidas.»

Asimismo, en Argelia la atención se ha centrado más en los resultados cuantitativos que en los cualitativos. Aunque las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan una gran parte del tejido económico de Argelia, sus necesidades no se satisfacen adecuadamente mediante los centros de formación profesional existentes. El sector privado, que representa alrededor del 55 por ciento del empleo total en Argelia, ha respondido gestionando su propio sistema de formación y contratación y eludiendo, por ejemplo, a la Agencia Nacional de Empleo (ANEM). La CGEA también ha ayudado a elaborar un plan plurianual de formación que se ha presentado a las direcciones regionales de las *wilaya* (regiones) y, como ha habido algunas dificultades para establecer los diálogos regionales, el proceso requirió intervenciones adicionales de la CGEA de Argel.

Vietnam ofrece otro ejemplo de la tendencia hacia la formalización de alianzas a nivel nacional. El Primer Ministro adoptó una estrategia nacional para el desarrollo de competencias, dirigida por el Ministerio de Trabajo, Inválidos y Asuntos Sociales (MoLISA). En la Estrategia se menciona a los empleadores como partes interesadas importantes para ayudar a mejorar la calidad de la formación. En 2018 se firmó un memorando de entendimiento entre la Dirección de Educación y Formación Profesional (DVET) y el MoLISA y la Cámara de Comercio e Industria de Vietnam (VCCI) para fortalecer las actividades entre ambos organismos. La VCCI señala que han participado cada vez más en la prestación de asesoramiento desde una perspectiva empresarial al MoLISA y a otros organismos gubernamentales durante el proceso de formulación de políticas. La OE observa que, a fin de institucionalizar aún más el papel de los empleadores en la formación profesional, en la revisión del Código del Trabajo de 2012 realizada en Vietnam se incluyó un capítulo IV sobre el desarrollo de competencias para potenciar el papel y

las responsabilidades de las empresas. Durante este proceso, y con el apoyo de la OIT, la VCCI y otras asociaciones empresariales han participado en forma activa, dirigiendo y coordinando los aportes de los socios. A nivel sectorial, se han celebrado debates sobre el establecimiento de consejos sectoriales de competencias (CSC), dirigidos tanto por la DVET como por la VCCI. La VCCI señala que:

- Vietnam promueve una mayor participación de los empleadores en actividades relativas a las competencias a nivel nacional, sectorial y local con el apoyo de organismos de desarrollo (OIT, GIZ, Embajada de Australia). Las partes interesadas han examinado un proyecto de términos de referencia para los CSC, con la VCCI y otras asociaciones empresariales en el papel de facilitadores clave. Las actividades experimentales de desarrollo de herramientas de evaluación para las ocupaciones de recepción y mantenimiento han demostrado ser una colaboración eficaz en materia de colaboración público-privada (PPP): podría reproducirse un modelo para ofrecer otras herramientas útiles para mejorar las competencias de las industrias. A nivel local, ha habido algunas iniciativas de colaboración público-privada en diferentes formas que provienen de las bases, como el desarrollo de programas de formación, la provisión de instalaciones para la capacitación práctica, la recepción de pasantes, etc.

El *Conseil National du Patronat du Sénégal* (Consejo Nacional de Empleadores de Senegal, CNP) del **Senegal** informa que el Gobierno ha adoptado recientemente un enfoque más participativo para la formulación de políticas. Aunque el país aún no ha alcanzado el nivel de los sistemas más maduros, el CNP considera que la participación y el compromiso van «por el buen camino». Sobre la base de estrategias plurianuales, cada departamento gubernamental del Senegal tiene su propia carta de política general sectorial, que proporciona orientación en esa esfera. Se invita a los empleadores a la mayoría de las reuniones técnicas relativas a la enseñanza superior y la formación profesional, aunque las decisiones finales son adoptadas por la autoridad pública. El sector privado también está representado en los consejos directivos de numerosas universidades y participan en la elaboración de planes de estudios para algunas instituciones públicas de enseñanza superior.

El CNP considera que uno de los principales desafíos que se enfrentan en la interacción con los diversos organismos gubernamentales es que las burocracias protegen su área de responsabilidad, lo que a su vez repercute negativamente en las cuestiones de coordinación, provocando demoras en las negociaciones con el sector privado y en la ejecución de los proyectos. El funcionamiento del sistema educativo también se ha visto afectado por una marcada debilidad administrativa e institucional, que ha dado lugar a un ciclo de creación y disolución de ministerios responsables de sectores educativos específicos. El CNP observa que:

- En Senegal, existe la costumbre de decir «*no podemos tener un Estado fuerte sin un sector privado fuerte, y viceversa*». La alianza iniciada con el Gobierno permite que el sector privado dialogue y coopere con la estructura pública encargada del desarrollo de los sistemas de competencias, pero la gran divergencia de intereses repercute considerablemente en la eficacia de esa asociación, lo que genera grandes demoras en la ejecución de los proyectos de construcción y rehabilitación.

A pesar de los desafíos, es importante para el CNP que esta alianza exista.

En **Kenia**, los empleadores están representados en los mecanismos de gobernanza de todo el sistema de competencias como resultado de la ayuda prestada para identificar y promover reformas institucionales y políticas, incluso con el apoyo de organismos internacionales de desarrollo. La participación en el plano sectorial es particularmente activa, no sólo mediante la participación y los asociados, sino también mediante el ejercicio de la presidencia de diversos comités. La Federación de Empleadores de Kenia (FKE) anota que

- muchas reformas están ocurriendo en relación con el desarrollo de competencias ... para mejorar los vínculos entre la industria y las instituciones de formación. Contamos con seis Comités Sectoriales de Formación, bajo la Autoridad Nacional de Formación Industrial (NITA). Pertenece a la junta directiva de NITA, y debido a ello brindamos orientación en muchos temas del desarrollo de competencias. También presidimos algunos de los comités sectoriales, por lo que participamos en forma muy activa. Se trata de una iniciativa reciente, que surgió después de que empezamos a plantear cuestiones como la brecha entre la oferta y la demanda del mercado laboral, las carencias de competencias, las nuevas tecnologías y la formación. Ahora se aprecia que es necesario involucrar a



los empleadores en la mayoría de las actividades. Desarrollamos una serie de iniciativas de promoción centradas en la necesidad de crear competencias que estén vinculadas a las necesidades del mercado laboral ... [ya que es necesario] retroalimentar el currículo, [y que los estudiantes] tengan experiencia práctica en la industria, [así como] el flujo de tecnología a través de la investigación. La NITA ostenta el liderazgo de los consejos sectoriales, que son órganos tripartitos: empleadores, trabajadores y Gobierno. En el plano político, se entiende que es necesario mejorar la gobernanza de la industria. Kenia se enfrenta al desafío de ser un país en desarrollo ... ya que el Estado tiene limitaciones financieras. Pero también se crea una oportunidad para que el sector privado desempeñe un papel, especialmente a través de asociaciones público-privadas.

Uganda ha vivido un período de reforma desde alrededor de 2009, emprendido con fuerte participación de los empleadores, incluida la Federación de Empleadores de Uganda (FUE). Estas reformas fueron apoyadas inicialmente por el Banco Mundial y la Cooperación Técnica Belga:

- se estableció un proceso que condujo a una estrategia decenal para la EFTP; en Uganda se denomina «BTJET» (E-EFTP). La «B» de BTJET es de *Business* (Empresas) y la intención es captar la idea de que los individuos pueden ingresar al ámbito empresarial, así como tratar de promover el emprendimiento. La estrategia se puso en marcha en 2012 y el Ministerio de Educación encabezó el proceso y la coordinación. Fue desarrollada con el apoyo del Banco Mundial y se crearon varios grupos focales y varios paneles ... la FUE participó de manera sumamente activa en todo el proceso

de desarrollo de la estrategia ... y coordinó las opiniones de los empleadores. La estrategia es un claro reflejo de lo que a los empleadores les gustaría que ocurriera ... En relación con las oportunidades, el Gobierno suele estar dispuesto a trabajar con el sector privado, y se reconoce que el sector privado es el impulsor del cambio. La FUE presidió tanto el grupo de trabajo provisional para la capacitación de Uganda como el grupo de trabajo final para la reforma de la capacitación de Uganda, que se estableció para proporcionar orientación estratégica para la aplicación del plan estratégico de BTNET (E-EFTP) para el período 2012/2013 a 2021/2022. La FUE participó en la difusión de la estrategia y facilitó la participación de los empleadores durante todo el proceso. Se estableció una Secretaría que logró la creación de cinco consejos sectoriales de competencias en los que participó la FUE. Tras el cambio en la estrategia gubernamental, se elaboró y aprobó una nueva política para la EFTP... Además, la FUE recientemente fue electa copresidente del Grupo de Trabajo sobre la aplicación de políticas de EFTP.

Uganda es uno de los varios países de este estudio que considera que los cambios políticos han afectado la orientación de las reformas de los sistemas de competencias, y se indica también que

- muchas de las iniciativas gubernamentales se llevan a cabo con el apoyo de donantes como el Banco Mundial, que aprecian el papel del sector privado ... inicialmente, había un grupo de trabajo denominado *Skilling Uganda* (Cualificando a Uganda), dirigido por empleadores; esencialmente lo presidían. Uno de los principales objetivos del grupo de trabajo era establecer un mecanismo de coordinación. El grupo de trabajo concluyó su labor y presentó su informe, en el que se recomendaba el establecimiento de una autoridad para el desarrollo de competencias (ya incluida en la estrategia). Al Gobierno no le interesó establecer nuevas autoridades estatutarias y, en su lugar, se está creando un Consejo de EFTP, que incluye una política de EFTP aprobada por el gabinete. Se ha finalizado el marco político en sí y los empleadores forman parte del consejo de administración.

Jordania ha estado «avanzando hacia un sistema tripartito de relaciones laborales como parte de una estrategia nacional para desarrollar una economía y una sociedad basadas en el conocimiento, con mejor educación, formación y oferta de competencias, y se adoptó una Estrategia Nacional de Empleo para 2011–20» (ETF 2014, 3). La Cámara de Industrias de Jordania (JCI) funciona con un comité tripartito, que forma parte de la Junta de la Corporación de Formación Profesional y del Consejo de EFTP (dirigido por el Ministro de Trabajo). Este Consejo es responsable del Centro de Acreditación de Centros de Formación Profesional y de la ejecución de la estrategia de recursos humanos. También hay una nueva ley relacionada con las competencias que en estos momentos pasa por los procedimientos parlamentarios. La JCI señala que el panorama actual es de unas «islas dispersas» y que la nueva ley «tiene por objeto organizar todos los esfuerzos» mediante la concentración de todas las actividades en el marco de un nuevo Consejo de Recursos Humanos, e incluye una función específica para los empleadores, incluida la JCI. La JCI también participa en la actualidad en la fase de desarrollo de los consejos sectoriales de competencias (CSC), con tres bajo su ámbito de influencia: química, prendas de vestir y mobiliario. Existen CSC adicionales «por fuera» de la JCI, con otros aliados del sector, que se centran en las energías renovables y el medio ambiente, y el turismo y la hotelería. La JCI destaca que

- las competencias constituyen una de nuestras principales preocupaciones debido a los niveles persistentes de alto desempleo (18,7 por ciento en 2018). Nuestra alianza con el Ministerio de Trabajo es una de las mejores en lo que se refiere al diálogo público-privado, aunque específicamente en el ámbito de las competencias, la situación no está tan clara. Habrá dos fases en nuestra relación: la anterior a la nueva ley, y la que estamos buscando para después de la ley. Los cambios podrían ayudar a aumentar la participación. Se está estudiando la gestión del sistema de formación profesional y contribuyendo a los planes de estudios, pero todavía estamos en las etapas iniciales de ese trabajo. Los consejos sectoriales de competencias podrían ayudar y contamos con la asistencia técnica de la OIT en este ámbito, además de aliados de diferentes regiones y diversos donantes.

En **Malawi** se lleva a cabo un diálogo social tripartito sobre el trabajo y el empleo con la participación activa de todos los actores, incluidos el Gobierno, los empleadores y los empleados. El Ministerio de Trabajo, Juventud, Deportes y Desarrollo de la Mano de Obra se encarga del desarrollo de competencias en relación con el mercado de trabajo. Para la gestión de las actividades de EFTP, el Gobierno creó un órgano especial para gestionar la Autoridad de Educación y Formación Técnica, Empresarial y Profesional (TEVETA), creada en virtud de una ley parlamentaria en 1999. La Asociación Consultiva de Empleadores

de Malaui (ECAM) se rige por la Ley TEVET e integra la junta directiva de TEVETA y, por lo tanto, «tiene voz y voto a nivel de políticas». La ECAM también participa en muchos grupos de trabajo técnicos de desarrollo de competencias y en varias iniciativas de desarrollo de las mismas a diversos niveles. Se proporciona un ejemplo reciente en el que participó en las consultas para la elaboración de un Marco de Cualificaciones para la Educación Superior, y

- puede decirse, por lo tanto, que hay esfuerzos genuinos para involucrar a los empleadores. En cuanto al desarrollo de competencias en EFTP, la TEVETA acredita cursos y proveedores de servicios. Los aprendices se suelen vincular a la industria para cubrir los aspectos prácticos de su aprendizaje. Pero el sector no está involucrado en el desarrollo del plan de estudios y desempeña un papel mínimo (o no participa en absoluto) en la garantía de calidad. Hay indicios de que los egresados de instituciones TEVET carecen de varias competencias que son necesarias para la industria. Por lo tanto, la industria complementa las competencias adquiridas mediante la formación en el puesto de trabajo. La participación no es tan eficaz como hubiéramos deseado. Nos gustaría que la industria estuviera más involucrada en la gobernanza en lugar de tener un solo integrante en la Junta, para que la propia industria pudiera influir en mayor medida en los insumos y las decisiones que se toman. En la actualidad, la Junta de TEVETA está compuesta en su mayoría por funcionarios designados por el Gobierno que no representan los intereses de la industria y, por lo tanto, es poco probable que ejecuten con eficacia programas que respondan a las necesidades sectoriales. Debemos avanzar hacia la reforma de la Ley y Política TEVET y seguir modelos que permitan una mayor participación de la industria en todos los niveles de los procesos de EFTP.

La política de competencias en **Camerún** se define en un documento marco, a saber, el documento de estrategia para el crecimiento y el empleo (2010–2020). Se proporciona así un marco para que los departamentos gubernamentales basen en él sus respectivas estrategias. La *Groupement Interpatronal du Cameroun* (Agrupación Interpatronal de Camerún, GICAM) señala que «la estrategia no se basa en la demanda, sino más bien en la oferta». No se consultó a la GICAM para la conceptualización de esta primera fase de la estrategia marco. Durante 2019, el Gobierno camerunés inició consultas para la segunda fase del Documento de Estrategia de Crecimiento y Empleo (DSCE), que se extiende de 2020 a 2027.⁹ Para esta segunda fase, el Ministerio de Economía, Planificación y Ordenamiento del Territorio ha anunciado que el proceso incluirá consultas con investigadores, empresarios privados y actores de la sociedad civil como parte de la elaboración del documento marco.

Con referencia a la gobernanza, la OE aconseja que se recurra al sector privado a nivel consultivo, aunque actualmente

- existe un claro desequilibrio en cuanto a la representación, lo que dificulta que se escuchen los intereses y demandas del sector privado. La mayoría de las veces, cuando se celebran consultas, la cantidad de representantes del sector privado es muy baja; por lo tanto, es difícil para ese sector influir en las propuestas formuladas por los diversos ministros. Los debates tripartitos suelen centrarse en cuestiones relacionadas con los trabajadores (seguridad, salud, seguridad social, derechos de los trabajadores) y no en la propia política de empleo ... el sector privado participa tanto a nivel consultivo como en los consejos de administración. No existe otro tipo de participación del sector privado. El sector privado desempeña un papel más activo en los programas de cooperación para el desarrollo.

Es necesario instalar alianzas y diálogo social en todos los niveles del sistema de competencias: nacional, regional (y/o local), sectorial y, a menudo, también en los institutos de educación y formación. Los empleadores pueden configurar el desarrollo de estrategias para las competencias o la EFTP, así como muchas otras iniciativas y programas de trabajo. Cuando se iniciaron las reformas del sistema de desarrollo de competencias en **Armenia** en 2008, una de las prioridades señaladas fue la necesidad de fortalecer e institucionalizar una alianza social. Se estableció un Consejo Nacional de Desarrollo de EFP como órgano consultivo tripartito encargado de orientar el desarrollo del sistema nacional de EFP. El Consejo está integrado por representantes de los interlocutores sociales: ministerios, sindicatos y

⁹ Véase: <https://agencecamerounpresse.com/economie/la-seconde-phase-du-document-de-strategie-pour-la-croissance-et-lemploi-dsce-en-preparation.html>.

organizaciones de empleadores. El Consejo está integrado por 21 miembros, con siete escaños asignados a cada uno de los socios tripartitos, y el Sindicato Republicano de Empleadores (RUEA) informa que

► el diálogo social en el sector de EFP está bien definido ... la participación de los interlocutores sociales (empleadores y sindicatos) en el desarrollo del sector de la EFP en Armenia se está organizando en los siguientes niveles:

- Nivel nacional: Consejo Nacional de EFP presidido por el Ministerio de Educación.
- Nivel local: Los interlocutores sociales tienen escaños en los consejos de administración de los institutos terciarios de EFP.
- Nivel sectorial: Consejos sectoriales de competencias que participan en la aprobación y validación de las normas de cualificación.
- Nivel de proveedor: Participación de los interlocutores sociales en grupos de trabajo y órganos consultivos.

Las organizaciones de empleadores tienen la misma cantidad de escaños que los representantes del Gobierno y los sindicatos, así como a nivel local y regional, como parte de los consejos de administración de las instituciones de EFTP.

La Cámara de Comercio de Armenia observa que el país ha elaborado un proyecto de estrategia de EFTP para 2019–2022 y que un grupo de trabajo interinstitucional está preparando un plan para 2019–2024. Este proceso incluye a los empleadores, aunque la coordinación y el desarrollo de la estrategia de EFTP, así como el Plan Estratégico de Competencias, pertenecen al Ministerio de Educación y Ciencia.

Georgia cuenta con una participación activa de las OE a través de las diversas estructuras de comités de los organismos del Gobierno central, con el apoyo de un modelo tripartito, pero también reflexiona sobre las oportunidades para mejorar los efectos de sus programas de promoción. La Asociación de Empleadores de Georgia (GEA) informa que

► trabajan principalmente con empresas afiliadas, y ... de manera tripartita con el Gobierno, [y] los sindicatos. Participamos en comités dependientes del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Salud, así como del Ministerio de Economía y el Ministerio de Educación. Los ministerios están trabajando en cuestiones económicas y empresariales en nuestro país, junto con el Ministerio de Finanzas. Contamos con grupos de trabajo y comités. Mediante estos comités podemos proporcionar nuestra experiencia en problemas relacionados con las empresas. Por ejemplo, con el Ministerio de Educación estamos trabajando en cuestiones de la educación en Georgia, y con el Ministerio de Trabajo estamos trabajando en cuestiones laborales y otras cuestiones como las leyes de reforma tributaria ... También estamos trabajando en las cuestiones relativas a las pequeñas y medianas empresas en Georgia ... Con el Parlamento georgiano estamos trabajando en la legislación ... la participación en [estos] comités depende de nuestro departamento jurídico. También formamos parte del consejo de desarrollo de competencias del Ministerio de Educación. La GEA y sus empresas asociadas están involucradas en ... sectores prioritarios ... en la elaboración de estándares de competencia. El Ministerio de Educación considera nuestras recomendaciones, que surgen de estos grupos ... Hemos estado involucrados durante mucho tiempo (de manera tripartita), pero más recientemente hemos intentado mejorar nuestra capacidad de promoción y negociar mejor con el Gobierno ... ya que a veces la información y las recomendaciones no se asimilan bien.

La GEA pone de relieve el papel que la Comisión Europea ha desempeñado en el país a lo largo de los años en la orientación y el fortalecimiento del sistema georgiano de competencias y EFTP. La OE también reflexiona sobre el legado de su historia política y social, que sigue influyendo en su cultura de diálogo social en su sistema de competencias, así como sobre los efectos de los cambios políticos contemporáneos, y señala que

► hay muchas directivas de la Comisión Europea que en Georgia han adquirido fuerza de ley ... Hay una participación bastante fuerte de las organizaciones de empleadores, a través de comités y otros foros, pero si bien la representación de los empleadores es bastante fuerte, la influencia de los empleadores es menor. Yo diría que la cultura relacionada con las alianzas es un poco menos que ideal. También debemos considerar el legado de la era soviética de no hace mucho tiempo y que la relación entre aliados del sector privado y el Gobierno tiene poca historia. Por lo tanto, la cultura no

está bien desarrollada, [y] tiene que construirse paso a paso. Además, hay muchos cambios tanto en el Gobierno como en los ministerios de Georgia, y hay que [seguir] presionando, incluso desde el punto de partida de la comprensión de lo que es una alianza social y de qué se trata la cultura del diálogo social. El año pasado, cada cuatro meses aproximadamente, tuvimos cambios en el Ministro de Educación. Como pueden imaginar, cada cambio de ministro significa cambios en las prioridades. En este entorno es difícil seguir abogando. Con respecto a la estrategia actual, que es válida hasta 2020, los nuevos ministros están introduciendo enmiendas [aunque] las orientaciones principales siguen siendo las mismas.

El órgano rector de la educación, el trabajo y la producción en **Argentina** es el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CONETYP).¹⁰ Es un órgano tripartito, consultivo y asesor creado por la Ley N.º 26.058 de Educación Técnica Profesional. Su objetivo es asesorar al Ministro de Educación en todos los aspectos relacionados con el desarrollo y fortalecimiento de la educación técnica profesional¹¹ y articular sus políticas con las de otras áreas del Estado. La Unión Industrial Argentina (UIA) considera que

- un diagnóstico generalizado es que el diálogo entre los sistemas educativo y laboral podría ser más frecuente y estar mejor articulado. Las empresas tienen dificultades para encontrar trabajadores que cumplan con los requisitos del puesto a cubrir, y los jóvenes tienen una tasa de desempleo más alta en comparación con los trabajadores adultos ... En el contexto del CONETYP, la OE no interviene con respecto a la calidad de la oferta de formación. Más bien, participan en las instituciones nacionales como asesores, donde pueden traer sus demandas, y presentar proyectos ... [y varias] demandas se han presentado a nivel del CONETYP, pero a veces estas siguen siendo difíciles de aplicar debido a desafíos políticos e institucionales. Desde el punto de vista del empleador, el CONETYP no es lo suficientemente activo. Los programas y la financiación estatales tampoco suelen ser muy estables. El sistema escolar y de formación se esfuerza por vincular estos dos mundos del trabajo y las competencias, en particular en el caso de la escuela de enseñanza técnica ... En algunas esferas concretas, los empleadores colaboran en la creación de familias de profesiones y marcos de referencia en los niveles de formación secundaria y profesional (terciaria). Todavía queda mucho por hacer en el ámbito de la formación profesional, los títulos terciarios y la enseñanza superior no universitaria.

El servicio nacional de formación de **Colombia**, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es una institución pública de larga data que ofrece capacitación gratuita. La OE, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), está conformada por un gran número de empresas, que representan casi el 50 por ciento del PIB nacional. La ANDI tiene una fuerte representación en la gobernanza del sistema de prestación de EFTP, y dice:

- dentro del SENA, el sector privado tiene una influencia considerable sobre las políticas públicas, cuentan con varios miembros representados en el Consejo de Administración, así como miembros que crearon diversos comités sectoriales. En cada mesa redonda sectorial hay un representante de la ANDI (o de una empresa afiliada a ella), lo que permite al sector privado influir en el plan de estudios y la orientación de las competencias que se requerirán.

La OE de **Chile**, la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), es una confederación de seis organizaciones o ramas: industria, construcción, banca, agricultura, minería y comercio. El sector privado es muy activo en la impartición de formación en Chile, pero son los tres ministerios —el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo— los que se encargan de elaborar las políticas de EFTP. Otras instituciones responsables de la administración de los sistemas formales y no formales de EFTP son los consejos regionales, ChileValora, el Servicio Nacional de Formación y Empleo (SENCE), las Instituciones Superiores de EFTP y la Corporación de Desarrollo Productivo (UNESCO 2018a). Si bien la CPC participa en la gobernanza del SENCE, señala que

- desde la Confederación hemos estado intentando que más personas vean la importancia de la relación entre educación, formación y empresa, firmando acuerdos con entidades públicas y privadas para que podamos trabajar juntos. Intentamos que se nos reconozca en el país como líderes en

10 Véase <http://www.inet.edu.ar/index.php/conetyp/composicion-de-la-conetyp/>.

11 El Gobierno administra las escuelas secundarias técnicas en cada una de las 24 jurisdicciones que componen el país. A su vez, cada provincia tiene una versión reproducida del Consejo, con las autoridades competentes. También hay centros de formación sindicales, mientras que un organismo privado se ocupa de las demandas de formación formuladas por el Estado y las empresas.

esta esfera y hemos participado en la formulación de propuestas al Gobierno sobre legislación. Uno de los principales problemas que hemos detectado al trabajar juntos es que los diferentes actores involucrados a menudo operan como islas. A nivel de gobernanza y regulación solemos ser invitados a dar una opinión, y en los últimos 20 años habitualmente participamos en comités público-privados formados por el Gobierno ... los empleadores desempeñan un papel de liderazgo activo en cuanto al desarrollo de competencias de los trabajadores de Chile, constituyendo consejos de competencias por sector: un total de cinco están liderados por empleadores. No obstante, cabe destacar que el sistema chileno de capacitación está liderado por SENCE ... y que los esfuerzos del sector privado se canalizan a través de entidades intermediarias designadas de Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC).

En la **República de Moldavia**, el actor principal en la gobernanza de las competencias y la formulación de políticas es el Ministerio de Educación (MoE) y sus autoridades y órganos; entre ellos, la Dirección de Educación Técnica, Profesional y Secundaria Especializada; el Centro de Desarrollo de la Educación Profesional; y el Organismo Nacional de Garantía de la Calidad de la Enseñanza Profesional. Entre los interlocutores sociales, la Cámara de Comercio e Industria tiene principalmente un papel consultivo (ETF 2017). También se han elaborado varias estrategias; entre ellas la Estrategia Nacional de Desarrollo de Moldavia 2020; la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional; la Estrategia de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas 2012-2020; la Estrategia de Desarrollo del Comercio Interior de Moldavia 2014-2020; y la Clasificación de Ocupaciones en Moldavia. Todas ellas plantean puntos especiales en torno a la reconversión de competencias y el espíritu de emprendimiento (ETF 2017).

La Confederación Nacional de Empleadores de la República de Moldavia (CNPM) señala que su función principal en el sistema de competencias se centra en la garantía de la calidad: contenido y procedimientos pertinentes. Con respecto a la participación de los empleadores en el sistema de competencias, la CNPM observa lo siguiente:

- cuando elabora documentos, el MoE por lo general consulta todo con los empleadores, pero nosotros [sólo] respondemos a los temas que son de interés. Estamos intentando recopilar algunos datos sobre el estado del sistema, lo que demuestra que es necesario trabajar en él. Uno de los temas básicos que estamos intentando promover es la sincronización de la oferta y la demanda. Nuestros socios se quejan todo el tiempo, los jóvenes que egresan de las instituciones de formación profesional y la enseñanza superior no están bien preparados. El segundo punto es la preocupación de los empleadores por no tener otras opciones en lo que se refiere a la contratación de empleados. Aquí es donde se realizan esfuerzos y hay comités sectoriales creados por los sindicatos y los empleadores. Nosotros, como organización, no estamos allí, pero nuestros socios siempre nos informan. El comité sectorial participa directamente en la elaboración y aprobación de las normas profesionales. En el nivel más bajo, el nivel empresarial, por lo general tenemos una tradición a nivel institucional, en la que se invita a la industria a participar en la evaluación del examen. Este es el sistema, y hay espacio para que todos participen —si cuentan con la capacidad y los conocimientos—.

De manera muy singular, de las OE que participan en este estudio, la de **Fiyi** —la Federación de Comercio y Empleadores de Fiyi (FCEF)— informa que su participación, que solía ser amplia y tripartita, ha disminuido en los últimos tiempos. El Gobierno de Fiyi dirige el sistema de competencias y EFTP a través de sus diversos centros de educación terciaria. La Comisión de Educación Superior de Fiyi supervisa el Marco Nacional de Cualificaciones. La OE informa que

- hasta hace poco, el sector privado siempre ocupaba un lugar permanente en los consejos o juntas de las instituciones terciarias, a saber, la Universidad Nacional de Fiyi, que imparte todos nuestros cursos técnicos y nuestros planes de aprendizaje, así como nuestros cursos de educación superior. Desde hace un año ya no tenemos presencia directa en la junta, pero algunos de nuestros socios, sí. Las organizaciones de afiliación como nosotros han desaparecido de la lista, al igual que los sindicatos. En el pasado, estos órganos eran en gran medida, tripartitos. Recientemente se anunció una nueva junta, integrada en gran medida por académicos y algunos empresarios (individuos) de todo Fiyi y del extranjero. El Gobierno dirige las principales instituciones de capacitación.

Fiyi también está «examinando actualmente la estrategia nacional de competencias, que mantienen la Comisión de Educación Superior de Fiyi y la Universidad Nacional de Fiyi». La participación de las OE en el análisis de la estrategia se ha centrado en aportar «información desde el terreno al proceso de adopción

de decisiones. Lo hemos hecho con mucho éxito mediante nuestra participación en los diversos consejos y juntas, hasta el punto en que hemos presidido la Comisión de Formación y Productividad de Fiyi en lo que respecta a la capacitación en el trabajo». Sin embargo, las organizaciones de empleadores siguen desempeñando una función en lo que respecta a las disposiciones de gobernanza de las competencias en Fiyi, ya que

- ▶ seguimos operando eficazmente a nivel nacional en un órgano llamado Consejo Consultivo de Relaciones Laborales (ERAB), que es tripartito, como lo exige la OIT. Todavía existimos en ese espacio, pero en los últimos años hemos estado desapareciendo de los otros espacios. En ERAB, nuestra función principal es asesorar al ministro sobre los cambios en las relaciones o las leyes que rigen las relaciones entre gerencia y empleados. Nosotros, en tanto organización de empleadores, hemos estado desempeñando un papel de mediación entre los sindicatos y el Gobierno en los últimos tiempos. Sin embargo, el ERAB ha sido eficaz en el pasado, en cuestiones de salario mínimo, reformas laborales y revisiones laborales en las que todas las partes se han reunido para llegar a un consenso.

En otras jurisdicciones, el mantenimiento de los programas de reforma del sistema de EFTP y competencias puede ser un reto, a menudo debido al entorno político. El sector privado y las asociaciones industriales han respondido innovando, intentando satisfacer las «demandas del mercado» y construyendo sus propios sistemas sectoriales centrados en torno al sector. La OE de **Perú**, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), observa que

- ▶ no se ha establecido ningún sistema nacional de competencias en el Perú. El Ministerio de Trabajo ha venido trabajando en la creación de un conjunto de aptitudes y competencias [pero] está muy aislado del sistema educativo y de las organizaciones de empleadores externas. En realidad, no existe un sistema de gobernanza adecuado, con la participación de instituciones educativas, OE y Gobierno trabajando juntos ... Perú es uno de los pocos países de América Latina donde se permite la educación privada con fines de lucro. Alrededor del 70 por ciento de la matrícula está en la educación privada ... El sector de la EFTP está altamente regulado con reglamentos sobre planes de estudio, competencias y habilidades ... Con el último cambio de reglamentos, con la nueva Ley Técnico-Profesional, se ha vuelto más flexible porque el Ministerio entendió que el mercado laboral está cambiando a un ritmo acelerado y las instituciones necesitan tener más flexibilidad ... [pero las principales] iniciativas provienen de las asociaciones industriales, como el sector minero ... que está construyendo un sistema con un marco de competencias, evaluación y (probablemente) certificación ... La mayoría de las instituciones tienen sus propias conexiones con los empleadores, como los «consejos consultivos» con representantes de las OE.

Uno de los problemas que tenemos en Perú, es un problema político; cambiamos de ministro de educación casi cada 18 meses en promedio ... porque la educación es un fútbol político ... Lo mismo suele pasar con el Ministerio de Trabajo, y cuando cambian de jefe de ministerio, eso significa que entran otras personas nuevas. No es fácil trabajar en un sistema a largo plazo si tenemos esta calidad política ... Cada vez que hay un cambio ... solemos presentarnos y explicar nuestro programa al ministro, que puede o no tener conocimientos y experiencia pertinentes en relación con las competencias y la formación profesional. Esta situación puede explicar por qué no hemos sido capaces de construir algo más robusto en el sistema ... [y también]... significa que todos los proyectos que se han comenzado, mueren y comienzan nuevos proyectos.

La Asociación de Empleadores de **Indonesia**, *Asosiasi Pengusaha Indonesia* (APINDO) señala que

- ▶ en lo que se refiere a una estrategia nacional de competencias tenemos un reglamento gubernamental (número 81) que se traduce en líneas generales al español como «el sistema y el mecanismo nacionales para aprender». Nuestra reflexión es que ahora necesitamos algo más que esta estrategia, y que debería haber mejores vínculos entre una estrategia centrada en el sistema de formación y una estrategia de la industria. En el marco de los Ministerios de Desarrollo de los Recursos Humanos y del Trabajo, la OE celebra frecuentes debates sobre esta cuestión. Afortunadamente, hace muy poco hemos firmado —entre el Gobierno y las organizaciones de empleadores— un compromiso de realizar un «estudio inicial» sobre esta cuestión. La intención es seguir adelante con un Libro Blanco. El siguiente paso después de eso sería un plan de acción concreto. El Ministerio de Trabajo, los sindicatos y los empleadores también están debatiendo esta cuestión.

En la actualidad no existe una estrategia nacional de competencias en **Egipto**, pero la Federación de Industrias Egipcias (FEI) está «intentando plantear los problemas ante diversos actores» y comenta que

- Egipto todavía carece de una organización que aglutine un sistema nacional de competencias. Las Alianzas Empresariales para la EFTP (ETP), creadas mediante la «Reforma de la educación y formación técnica y profesional, Fase I» (proyecto EFTP I), con financiación conjunta de la Unión Europea y el Gobierno egipcio, dieron lugar a once alianzas. Entre ellas figuraban entidades formales e informales y ETP. Funcionó bastante bien durante su vida útil, pero durante la fase de salida comenzaron a desvanecerse, una tras otra. ¿Por qué fracasaron? Ello se debió a la falta de sostenibilidad financiera y a la inexistencia de un plan, así como a la inexistencia de un marco jurídico (como decretos, etc.). La segunda fase, el proyecto EFTP II, está ayudando a concretar los dos desafíos anteriores ... [existe] una estrategia de EFTP elaborada por el proyecto EFTP II, pero es un documento que aún no se ha publicado, y todavía se necesita la aceptación de diferentes partes interesadas.

Las OE participan claramente en todo el proceso de desarrollo de políticas y estrategias, aunque a menudo carecen de legislación definida sobre las competencias, una estrategia nacional general o un órgano vértice en materia de competencias. Incluso dentro de las jurisdicciones donde las OE operan en una alianza formal con los Gobiernos, estas asociaciones a menudo son «obras en evolución», ya que los Gobiernos (sus órganos administrativos) suelen ser reacios a compartir el poder. La situación resultante es que las OE tienden entonces a actuar en calidad de asesores sobre la base de las necesidades del Gobierno. En los casos en que la participación de las OE en los mecanismos de gobernanza de las competencias es *ad hoc* o baja, por lo general participan en forma activa en determinados ámbitos del sistema de competencias, como la garantía de la calidad (establecer normas y evaluaciones sectoriales de competencias, por ejemplo), la respuesta a las necesidades del sector privado y, a menudo, buscando formas de «encontrarle la vuelta» a un sistema que no funciona bien. Cuando no existen acuerdos tripartitos sólidos ni mecanismos de coordinación, las OE se han convertido en fervientes defensoras de una mejor coordinación del sistema de competencias y de alianzas formales.

2.2. Coordinación de sistemas de formación

La mala coordinación del sistema fue uno de los obstáculos más citados por las OE en relación con los sistemas de formación. A menudo hay una multiplicidad de organismos gubernamentales y otros actores responsables de diversos aspectos, que funcionan de manera mal coordinada y fragmentada. Muchas OE se refirieron a la necesidad de un mejor marco jurídico o regulatorio para coordinar los sistemas, lo que podría implicar un cambio o mayor claridad del liderazgo de la agencia gubernamental, o la creación de nuevas agencias dedicadas, o la promoción de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como mecanismo de coordinación. Si bien las cuestiones relativas a la coordinación se abordan a lo largo del informe, en esta sección se destacan varias experiencias concretas.

La UNESCO y la OIT (2018) encontraron, tras una revisión de la bibliografía internacional, que había seis mecanismos generales utilizados por los Gobiernos para coordinar y supervisar la gama de funciones de la EFTP y el desarrollo de competencias. Los cuatro primeros tipos incluían el liderazgo de un ministerio de educación, un ministerio de trabajo, un ministerio dedicado a la EFTP o una agencia u organismo público no departamental centrado en la EFTP. El quinto mecanismo, que es cada vez más común para la participación de los empleadores, es a través de un consejo de coordinación u órgano similar, aunque en algunos casos la oferta de competencias y la EFTP pueden ser responsabilidad del ministerio competente. Por último, en algunos sistemas la responsabilidad de la ejecución puede desglosarse entre los ministerios competentes sin un mecanismo de coordinación centralizado permanente.

Con el fin de mejorar la coordinación en todo el sistema de EFTP, **Hungría** estableció un mecanismo de coordinación con una amplia gama de integrantes centrado en la innovación, así como varios órganos de coordinación a nivel sectorial. En primer lugar, en 2017, una Ley de Formación Profesional y de Adultos modificada abrió el camino para la creación de consejos sectoriales de competencias (CSC) en Hungría. Un consejo sectorial de competencias puede considerarse representativo en Hungría si al menos el 51 por

ciento de sus integrantes son agentes económicos que trabajan en el mismo sector. Los CSC establecen sus propios procedimientos y son coordinados por la Cámara de Comercio e Industria húngara (y la Cámara de Agricultura húngara para sus propios sectores). Existe un plan para la creación de 20 consejos sectoriales de competencias para 41 sectores económicos: al menos media docena de ellos ya se habían creado o estaban en marcha durante 2018.¹²

Para abordar las necesidades de coordinación a nivel de todo el sistema, en 2018 Hungría también estableció un Consejo de Innovación en EFP (SZIT),¹³ que tiene una amplia gama de miembros, incluidos órganos gubernamentales, instituciones de EFP, docentes, cámaras de comercio e industria, asociaciones de empleadores/empresas, sindicatos y representantes de grandes empresas y organismos de defensa. La misión del Consejo es la de un órgano consultivo y de debate y, en cooperación con los principales órganos de promoción de la EFP, se espera que apoye la transformación del sistema de EFP impulsada por la demanda. Formulará propuestas para la toma de decisiones políticas y apoyará la aplicación de iniciativas en materia de EFP y aprendizaje de adultos. La OE que participa en este estudio, la Asociación Húngara de Empleadores de Hospitalidad (VIMOSZ), compartió su experiencia de participación en este consejo:

- Los empleadores participan en las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo de Innovación Profesional. Estas reuniones se centran en ámbitos específicos de la formación profesional, y la Asociación Húngara de la Industria (*Business Hungary*) ha propuesto delegados. Nuestra asociación envió delegados a tres de estos grupos. Parece haber una muy buena coordinación a través de estos grupos. Los grupos siempre están liderados a nivel de directores generales de los ministerios o por alguien a cargo de la esfera de actividad. Las reuniones suelen ser muy informativas con alrededor de 25 expertos reunidos ... después de intercambiar en tres o cinco reuniones, parece que nos hemos vuelto muy eficientes. Las personas alrededor de la mesa —incluidos representantes de escuelas profesionales, escuelas privadas y grandes empresas como Audi— tienen mucho conocimiento, con una amplia experiencia. Las contribuciones de empleadores y profesionales hacen que las soluciones sean más prácticas de lo que habrían sido de otro modo. A veces el secretario (del Ministerio) se une a los grupos de trabajo y por lo tanto hay una oportunidad de lograr una participación muy directa y eficiente. Ha sido un proceso positivo ... [pero] a veces, lo que pensamos era que el resultado de los grupos de trabajo no se reflejaba en las decisiones reales del Gobierno. También podría haber habido problemas de comunicación al final del proceso, y tal vez también el Gobierno esté obligado a buscar un resultado inmediato. Sobre todo en el campo de la educación, cualquier cambio puede compararse con dirigir a un portaaviones, en donde no es posible, u óptimo, cambiar las cosas rápidamente porque los resultados serían cuestionables. Pero aparte de eso, estábamos muy agradecidos por el proceso porque fue educativo.

La UNESCO y la OIT, en el informe *Taking a Whole of Government Approach to Skills Development* (2018) [Adoptar un enfoque basado en el Gobierno en su conjunto en el desarrollo de competencias] sugieren que se demuestran en **Jamaica** los efectos positivos que puede tener que un sistema integrado de desarrollo de recursos humanos (DRH) en la coordinación interministerial. El país se beneficia de haber desarrollado Visión 2030 Jamaica, un Plan Nacional de Desarrollo, que es una iniciativa interministerial. Las políticas y estrategias del Ministerio de Educación, Juventud e Información están influenciadas por Visión 2030 y a su vez orientan las operaciones de HEART/NTA, el órgano responsable de la EFTP y el desarrollo de competencias. Como iniciativa interministerial, Visión 2030 también cuenta con un mecanismo de coordinación interministerial altamente estructurado con una representación de alto nivel y un superministerio que se encarga de la supervisión. Que la EFTP y el desarrollo de competencias sean parte integral de un sistema más amplio de DRH proporciona un nivel de apoyo a la coordinación interministerial que no se ha visto en los otros estudios de casos. Las experiencias compartidas por la OE respaldan esta observación.

Indonesia tiene dos ministerios principales de coordinación, el Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos y el Ministerio de Asuntos Económicos, que desempeñan una función global en el sistema de competencias. Hay varios organismos gubernamentales que supervisan la prestación de EFTP. La

¹² Véase: <https://www.cedefop.europa.eu/es/news-and-press/news/hungary-sectoral-skills-councils-linking-quality-vet-jobs>

¹³ Véase: <https://www.cedefop.europa.eu/es/news-and-press/news/hungary-vet-innovation-council-new-driver-change-vocational-training-0>

Dirección General de Educación Secundaria del Ministerio de Educación y Cultura (MENC) supervisa las escuelas secundarias profesionales superiores (SMK) en toda Indonesia, mientras que la Dirección General de Educación Superior (DGHE) supervisa todas las instituciones terciarias. La DGHE se fusionó con el Ministerio de Investigación, Tecnología y Educación Superior (MORTHE) en 2014, y este último es ahora responsable de las instituciones terciarias (Lee Kuan Yew School of Public Policy 2016). Los Gobiernos de distrito y municipales participan en el desarrollo de las SMK a nivel regional. El Organismo Nacional de Certificación Profesional (*Badan Nasional Sertifikasi Profesi*) se encarga de la certificación de las competencias y la acreditación de los organismos de certificación profesional y los centros de evaluación. El Ministerio de Trabajo, junto con el Ministerio de Industria y las asociaciones industriales, supervisa las normas nacionales de competencia en el trabajo para las diversas ocupaciones (Lee Kuan Yew School of Public Policy 2016). En un intento de coordinar mejor el sistema, hace unos años se creó un Comité Nacional de Formación Profesional, dependiente del Ministerio de Trabajo. APINDO participa en el Comité y si bien

- la presidencia de este comité la ejerce una organización de empleadores, los integrantes provienen del Gobierno, el trabajo y las OE. En cuanto a la formación y la educación, seguimos debatiendo la forma de unificar el sistema mediante una colaboración más estrecha entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo, a fin de crear un comité único. Este es el tema de debate con los dos principales ministerios de coordinación: el Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos y el Ministerio de Asuntos Económicos. Cuando (estos organismos) convocan una reunión, siempre asistimos. Hay dos grandes organizaciones de empleadores en Indonesia: una de ellas somos nosotros (APINDO) y la segunda, la Cámara de Comercio. Afortunadamente, como OE, tenemos socios en común; a veces llevan el sombrero de APINDO y otras veces el de la Cámara. Ambas organizaciones tienden a tener la misma voz de influencia. Somos integrantes del Comité Nacional de Formación Profesional, como APINDO. Hay 14 miembros del Comité Nacional de Formación Profesional que se reúnen ocasionalmente, pero los grupos de trabajo se reúnen con más frecuencia. Actualmente hay proyectos piloto relativos a las competencias que dependen del Comité en dos regiones, y esperamos expandirnos este año a 17 provincias (Indonesia tiene 44 provincias).

Existen varios sistemas que cuentan con mecanismos de coordinación, ya sea a nivel sectorial o nacional, pero que informan de procesos de aplicación o apoyo que no son óptimos. Kenia y Argelia ofrecen ejemplos de ello.

La OE de **Kenia**, FKE, considera que, aunque existe un mecanismo a nivel sectorial, se pierden oportunidades para aprovechar estas estructuras sin una estructura de coordinación efectiva:

- En la actualidad, en los consejos de competencias que tenemos bajo la NITA, las contribuciones de los empleadores están vinculadas al número de empleados y apoyan la formación de los trabajadores. El SIMT está diseñado para ser utilizado por la más amplia gama posible de empleadores, más allá del de la NITA. Necesitamos una mejor coordinación entre los diversos empleadores y organizaciones para entender qué datos están disponibles.

Los empleadores observan con frecuencia que los sistemas nacionales de formación profesional no satisfacen sus necesidades y, a falta de sistemas sólidos, los empleadores están respondiendo. **Argelia** es un ejemplo. La CGEA observa que la participación efectiva requiere un diálogo social continuo sobre todos los aspectos del desarrollo de competencias, que la creación de nuevas formas de trabajo requiere una mejor coordinación y capacidad del sistema,

- y que en la última década ha habido varios entornos tripartitos en los que las OE de Argelia han tenido la oportunidad de participar en el desarrollo de las competencias nacionales. Se creó un Consejo de Alianza para la Formación Profesional con el Ministro de Formación y Educación Profesional como órgano asesor encargado de apoyar el desarrollo de la política nacional de formación profesional. Aunque la [CGEA] está representada en esta entidad, los avances en el desarrollo de competencias han sido lentos desde la perspectiva del empleador. Es posible que el Consejo carezca de las capacidades necesarias para convertirse en una verdadera plataforma de diálogo capaz de desencadenar reformas y dar forma a la política ... después de seis o siete meses desde la última reunión, poco se



ha considerado o aplicado. Para desarrollar una visión compartida y objetivos comunes es necesario seguir mejorando la coordinación y el diálogo interministeriales ... El sistema de gobernanza está subdesarrollado, con falta de flexibilidad administrativa ... El Gobierno tiene políticas o estrategias para el desarrollo de competencias [y el] sector privado ha participado en la elaboración del plan estratégico con el Ministerio encargado de la formación profesional y el Ministerio de Educación Superior. Una cosa es involucrarse en el desarrollo de una política o estrategia, pero muy otra es aplicar las políticas o estrategias en sí, un aspecto en el que el sector privado no participa ni es escuchado lo suficiente.

El problema de la falta de coordinación adecuada aqueja al sistema **colombiano**. La OE, ANDI, ha desarrollado *Libros de políticas para una nueva industrialización* en los que se aborda el tema en un capítulo dedicado a él.¹⁴ La OE señala que la gobernanza de los sistemas colombianos de desarrollo de competencias se

- caracteriza aún por una considerable falta de coordinación ... si bien el Gobierno y las OE han entablado un diálogo sobre las cuestiones del desarrollo de competencias, sigue existiendo una brecha de comunicación entre los sectores público y privado sobre lo que se ofrece en formación y cualificaciones en relación con las necesidades del mercado laboral. La formación profesional depende actualmente del Ministerio de Educación, y creemos que debería haber una coordinación mucho mayor entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio sobre esta cuestión. A pesar del alto nivel de participación y compromiso de los empleadores, a través de las funciones en el consejo de SENA, los consejos directivos de las universidades y los diversos comités relacionados con el desarrollo de competencias, la falta de coordinación con el sector público representa un desafío importante para el sector privado.

14 Véase: <http://www.andi.com.co/>.

En **Chile**, la OE (CPC) señala que no existe un organismo que coordine los diversos esfuerzos públicos y privados para la capacitación de la mano de obra en competencias, y que se ha

- ▶ planteado la necesidad de crear marcos de cualificación como instrumentos para facilitar dicha coordinación. Por ejemplo, generamos un primer marco de cualificaciones para las actividades de mantenimiento, que puede servir de guía para toda la formación realizada por los diferentes licitadores. Se está elaborando otro marco para las actividades logísticas, en el entendido de que ambas son actividades transversales a muchos sectores productivos y de servicios, y, por lo tanto, fuente de mucha empleabilidad. Lo importante es lograr una articulación adecuada entre todas las entidades que intervienen en este ámbito, asunto que hemos planteado con fuerza a las autoridades nacionales.

Egipto cuenta con una proliferación de ministerios, organismos e industrias que participan en todo el sistema nacional de competencias. Además de los ministerios, como el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, también existe

- ▶ un Consejo Supremo para el Desarrollo de los Recursos Humanos, en cuyo marco hay un Consejo Superior de Educación Técnica (HCTE) y un Consejo Superior del Mercado de Trabajo (HCLM). El Consejo Supremo está presidido por el Primer Ministro, el HCTE por el Ministro de Educación y el HCLM por el Ministro de Trabajo. En los tres Consejos están representadas todas las partes interesadas, pero los Consejos han existido durante mucho tiempo, de cinco a doce años. ¿Hasta qué punto son eficientes? Sin contar con «ramas ejecutivas» estos consejos terminarán contando con muchas recomendaciones y mucho bla bla bla, sobre todo en el tema de la EFTP. La EFTP está dispersa entre muchos ministerios: el Ministerio de Industria, el Ministerio de Solidaridad Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Turismo, el Ministerio del Petróleo, etc. Cada ministerio cuenta con parte del sistema de formación profesional. Existe una estrategia para la educación nacional, pero falta una para la formación profesional. Debería haber tres niveles de gobernanza —el macronivel, el meso y el micronivel— en los que debería funcionar un sistema descentralizado. Egipto es un país que sigue centralizado de manera muy rígida. Es difícil llegar a los niveles de base con las reformas, por lo que las reformas se mantendrán en un nivel estratégico de fantasía.

En **Camerún**, dado que los esfuerzos nacionales

- ▶ se distribuyen en cinco ministerios de educación, capacitación y juventud, así como en otros ministerios, la gobernanza del sistema de desarrollo de competencias adolece de incoherencias e inconsistencias. En general, la participación colectiva entre los ministerios de educación y capacitación y otros ministerios que proporcionan competencias especializadas es limitada. Esta falta de coordinación dificulta la comprensión, la evaluación y la participación del sector privado en relación con las políticas gubernamentales para el desarrollo de competencias.

En los casos en que no existen mecanismos de coordinación interministerial o de todo el sistema, es evidente que los sistemas de competencias y EFTP seguirán luchando por cerrar la brecha entre los ámbitos políticos del trabajo y la educación. Un mecanismo de coordinación que engloba los diversos niveles —nacional, regional y sectorial— proporciona una plataforma para que las OE participen de manera tripartita, reuniendo una serie de áreas políticas en el nexo de las competencias. Las condiciones previas necesarias para una coordinación eficaz se examinan ampliamente en otras publicaciones, y cada sistema puede interpretar las pruebas y buscar su propia respuesta. Sin embargo, está claro que los sistemas fragmentados tienen altos costos de oportunidad, y las demandas sobre la capacidad de las OE para prestar servicios y participar de manera fragmentada son significativas (y a veces ineficaces). Se podría considerar prioritario abordar la cuestión de un mecanismo nacional de coordinación de competencias cuando no exista.

2.3. Financiamiento

En un intento por responder mejor a las necesidades nacionales del mercado de trabajo, muchos países han establecido fondos para la formación o fondos nacionales de capacitación. En estos sistemas, «existe una serie de mecanismos para recaudar fondos del sector privado para sufragar el costo del desarrollo de competencias, y por lo general forman un fondo nacional de capacitación que es una fuente de financiación, fuera de los canales presupuestarios gubernamentales normales, dedicada al desarrollo de competencias para el trabajo productivo» (Dunbar 2013, 27). La mayoría de los fondos de financiación son organismos estatutarios, cuasi autónomos, bajo la égida general de un ministerio gubernamental y, de manera más directa, de consejos de gestión con diversos grados de representación de las partes interesadas (Ziderman 2016).

El informe de la UNESCO de 2018 sobre la contribución del sector privado a la financiación del desarrollo de competencias describe las externalidades positivas de los impuestos de capacitación. Entre ellas figura la creación de un medio para que los miembros de la sociedad con escasa educación sigan formándose (creación de capital humano) y que esas contribuciones sean una herramienta útil en un contexto de deficiencia del mercado y de insuficiencia de la oferta de educación permanente. Sin embargo, la UNESCO observa las posibles distorsiones que se pueden encontrar a pesar de la posibilidad de que los gravámenes de formación contribuyan al desarrollo de competencias. En particular, los gravámenes podrían aumentar el coste de emplear a personas, lo que llevaría a los empleadores a reducir la cantidad de trabajadores que emplean o a compensar el coste adicional pagando salarios más bajos. Siempre que las pruebas lleguen a mostrar el equilibrio entre las externalidades positivas de los gravámenes de formación y las posibles distorsiones, contar con mecanismos tripartitos de gobernanza que apoyen el diseño, la gestión y la administración contribuiría mejor a una aplicación más eficaz, ayudando a disminuir las distorsiones.

Las OE en general evalúan el rendimiento de los planes de financiación y la gestión de los planes por parte de los Gobiernos como «pobre» o «suficiente». Por lo general, las OE sienten que no tienen mucha influencia sobre la dirección del desembolso de fondos, incluidos algunos casos en los que tienen representación en el órgano de gobernanza correspondiente. No es infrecuente que las OE influyan en el diseño de los planes de financiación de competencias en la fase inicial, pero pocas tienen una función de supervisión continua. Por lo menos algunas OE observan que sin datos adecuados sobre el mercado de trabajo y las competencias es difícil abogar por intervenciones eficaces de financiación de las competencias. Cuando existen reglamentos para el desembolso, se observa que los sistemas impositivos funcionan bien; con subvenciones y otros incentivos concedidos a quienes contribuyen al sistema. En resumen, las inquietudes se centran en el valor directo e indirecto que los empleadores obtienen de cualquier sistema impositivo.

Las de Suiza y Singapur son de las pocas OE participantes en este estudio que cuentan con sólidos mecanismos institucionales y de gobernanza integrados en los sistemas de financiación y recaudación, apoyando (y siendo apoyadas por) una cultura de toma de decisiones compartida, una apertura a la inversión conjunta en el sistema, y resultados tangibles en materia de competencias y formación.

La financiación por el Estado (nacional y cantonal) en **Suiza** es del orden de 3.300 millones de francos suizos al año, pero además hay fondos de formación que pueden ser regionales o sectoriales.

- Una empresa tiene que pagar algo por este fondo, pero no se encuentra en todos los sectores. Las decisiones se adoptan conjuntamente con los sindicatos (con los empleadores). Y las disposiciones relativas a los fondos de capacitación se recogen en el Convenio Colectivo de Trabajo en el punto o capítulo sobre educación, una obligación de pagar algo anualmente. No es de arriba hacia abajo, no es una decisión tomada en Berna, sino que se decide a nivel regional y de sucursal. Un ejemplo típico podría ser cuando un fondo es administrado por representantes sindicales, y ellos deciden cómo distribuir la financiación.



En **Singapur** funciona un sistema de gravámenes a los empleadores, y la OE también observa otra iniciativa singular «en virtud de la cual el Gobierno ofrece créditos de *SkillsFuture* a los singapurenses, que se otorgan a todos y cada uno de ellos, a partir de los 25 años, cuando asisten a cursos aprobados en el marco del Programa *SkillsFuture*. Los hace responsables de su propia formación y tiene por objeto desarrollar una cultura de responsabilidad y desarrollo personal. Este programa tiene menos de dos años de ejecución». En cuanto a la cuestión de la conducta (y la cultura) del sistema de impuestos de Singapur, la OE destaca que los empleadores

- todos contribuyen a una tasa de desarrollo de competencias, la SDL, por lo que saben que se está reservando una suma de dinero. El Gobierno también contribuye. [Encontramos que el resultado], con el tiempo, da forma a lo que piensan los empleadores sobre invertir en la formación de los empleados. Aunque tenemos un subsidio, sea alto o bajo, el empleador paga una parte de la formación. Ha generado un comportamiento y un conjunto de valores en el sentido de que el desarrollo de competencias es importante en nuestra economía. Curiosamente, no exportamos a nuestros trabajadores —estamos del lado receptor— y, sin embargo, también estamos desarrollando a nuestra gente.

Las OE restantes informan acerca de un conjunto bastante diverso de experiencias en materia de planes de fondos de formación y los resultados de los sistemas impositivos. Con frecuencia, el nivel de participación en las disposiciones institucionales y de gobernanza existentes, según la mayoría de las OE entrevistadas, no suele estar a la altura de las expectativas.

Varios países han llevado a cabo recientemente, o están llevando a cabo, reformas del sistema de financiación, como es el caso de países como Armenia, Fiyi y Uganda, aunque en el caso de Fiyi se ha restado importancia al componente de capacitación del plan de impuestos para las competencias.

La Cámara de Comercio de **Armenia** señala que en 2012 «se estableció una fundación nacional de capacitación ... para atraer fondos de los empleadores para el desarrollo de competencias. Sin embargo, actualmente se prevén grandes cambios estructurales para finales de 2019 en el sistema de desarrollo de competencias, con la reorganización de varias instituciones, incluida la fundación nacional de capacitación». RUEA, la otra OE armenia, opina que «dado que los procesos de formación [se llevan a cabo] en las instalaciones de las instituciones de EFP donde las condiciones técnicas y blandas son deficientes, consideramos que las capacitaciones no son eficaces; por lo tanto, el sistema aún no es efectivo».

En **Uganda** se ha establecido una nueva legislación relacionada con las competencias para establecer un sistema de financiación mediante gravámenes de capacitación. En la actualidad, no existe un marco nacional para la financiación de las competencias, pero existen algunos sistemas subsectoriales. La OE se refiere a

- un ejemplo en el ámbito de los seguros [en el que] una proporción de las primas de las pólizas se destina a la formación. Ha habido propuestas para el turismo, pero no se han aplicado ... algunos esfuerzos de ciertos sectores, pero no están funcionando. En 2012 y 2013, realizamos consultas con los empleadores, ya que queríamos entender el apetito por pagar las tasas, y cómo se gestionarían las tasas de formación ... esencialmente los empleadores estaban de acuerdo con la idea. Como Federación, quisiéramos que el Gobierno tuviera un impuesto para la capacitación, pero la gestión del impuesto y la creación del fondo para el desarrollo de competencias sería dirigida por el sector privado ... [no] un fondo administrado por el Gobierno. La nueva tasa debe tener en cuenta los impuestos existentes que ya están pagando los empleadores, como los del sector de los seguros. Es difícil pronosticar cómo funcionará la nueva ley en este momento, ya que el debate sobre las nuevas políticas y leyes aún no ha concluido, pero probablemente no sea posible antes de 2020.

El sistema de financiación de las competencias de **Fiya** se enfoca en la formación en el trabajo, y los empleadores destinan el 1 por ciento de su nómina a un gravamen, que es obligatorio por ley, para apoyar la formación en competencias. El impuesto había estado en vigor durante varios años, según el modelo de Singapur, pero desde enero de 2019 ha cambiado: el 1 por ciento ahora se divide en tres, el 0,1 por ciento se destina a la formación, mientras que el 0,4 por ciento se destina a un sistema de reclamación por accidentes sin culpa (ACCI), y el otro 0,5 por ciento va a médicos privados para que los empleados lo utilicen sin pagar los servicios médicos. Hay dos fondos de formación, denominados Plan de Préstamos para la Educación Terciaria (TELS) y «Toppers». El primero es un plan de préstamos, y el segundo, una beca completa. El objetivo es aumentar la participación, incluida la educación técnica. La OE señala además que «somos afortunados de tener la presidencia del sector privado en este cargo» y que «los empleadores obtienen del Gobierno una reducción fiscal del 150 por ciento por enviar a personas a recibir formación», pero que «es posible que las pymes no vean ningún beneficio en este plan si su negocio no está funcionando bien».

Sudáfrica aplica un impuesto del 1 por ciento para el desarrollo de competencias a las empresas cuya nómina de sueldos supera los 500.000 rand por año (equivalente a unos USD32.000), al que contribuyen todos los empleadores. El dinero es recaudado por el servicio impositivo y desembolsado a la Autoridad Sectorial de Educación y Formación (SETA) y al Fondo Nacional de Competencias. Aunque los empleadores forman parte de los consejos directivos de SETA, la OE informa que «ejercen muy poco control sobre el desembolso de los fondos y se les dice que una vez que se pagan los impuestos, los fondos ya no son fondos de los empleadores, sino que pertenecen al Estado, lo que es un desafío, ya que el gasto no siempre aborda las necesidades de competencias de los empleadores».¹⁵

La CGECI de **Costa de Marfil** está representada con cuatro integrantes en el comité de gestión del fondo *Fonds de Développement de la Formation Professionnelle* (FDFP). Este fondo gestiona dos tipos de impuestos: el impuesto sobre la formación profesional continua y el impuesto sobre el aprendizaje, aunque «este último rara vez se utiliza debido a la insuficiencia del marco regulador. En consecuencia, los empleadores han pedido al Gobierno que reforme el decreto sobre el aprendizaje. El decreto ya se ha promulgado, pero su marco operacional aún debe establecerse». El FDFP es administrado por un comité tripartito de gestión en el que el Gobierno, a pesar de las reglas, tiene más representantes que los interlocutores sociales. Desde 2007, los interlocutores sociales vienen abogando por la reforma del FDFP con el fin de que responda mejor a las necesidades de las empresas que necesitan proyectos de formación, tanto continua como de aprendizaje.

Camerún administra un Fondo Nacional de Empleo al que las empresas contribuyen mediante gravámenes. La GICAM señala que el fondo no funciona como debería. Existe una divergencia de opiniones entre el sector privado y el organismo gubernamental encargado de administrar el fondo,

15 En 2019 se realiza un estudio de la OIT y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), titulado *Assessment of Skills Development Funding in SADC Countries* [Evaluación de la financiación para el desarrollo de competencias en los países de la SADC], en el que se examinan los fondos de formación y se determinan las cuestiones clave y los factores de éxito, así como los dispositivos y prácticas institucionales y el papel de los empleadores.

por lo que «las empresas se muestran renuentes a seguir contribuyendo al fondo». Sin embargo, el sector privado cuenta con representación en la Junta Directiva de los Fondos Nacionales de Empleo, junto con muchos representantes ministeriales. El reducido número de representantes del sector privado en relación con los del sector público hace difícil influir en los objetivos o la estrategia establecidos por el Gobierno.

En cuanto a la oferta de formación en competencias en Camerún, existen dos iniciativas importantes entre los sectores público y privado: los Centros Sectoriales de Formación Profesional, dotados con 15 millones de euros, y un proyecto de 10 millones de euros denominado *Centres de Formation aux Métiers non agricoles en milieu rural*. La OE señala que, aunque las iniciativas

- permiten que el sector privado participe aún más durante toda la concepción general del proyecto y a nivel operativo, el sector sigue enfrentando obstáculos burocráticos. Dado que la financiación es gestionada por el sector público, la GICAM está sujeta a complejos procedimientos administrativos y grandes retrasos de ejecución (es decir, en la construcción de los centros de formación profesional). Las empresas que querían contribuir se han visto desalentadas a lo largo de los años debido al riesgo de abandono de proyectos. A pesar de estos desafíos, estos programas permiten al sector privado participar más activamente en el desarrollo de una oferta de formación acorde con las necesidades del mercado laboral.

La TEVETA de **Malawi** se encarga de la recaudación y administración de los fondos de capacitación. La ECAM tiene un escaño en el Consejo de TEVETA, aunque su influencia en la forma en que se utilizan los fondos es mínima. En el ámbito de la enseñanza superior, el Gobierno cuenta con un fondo que concede préstamos a estudiantes de universidades públicas. Los empleadores no tienen ningún papel en ello. En cuanto al uso de los fondos de TEVETA, la industria casi no tiene voz sobre cómo deben administrarse. Hay llamamientos a reformar la Ley TEVET y la política conexa, ya que los empleadores consideran que, aunque aportan el 1 por ciento de su gasto salarial, no se benefician plenamente de los programas TEVET. Asimismo, también hay llamamientos para que la administración de TEVET sea más transparente y que rinda cuentas de la forma en que administra los fondos y los programas de formación.

El sistema de fondos de capacitación en **Kenia** está gestionado por la NITA, aunque los fondos provienen de los empleadores, que aportan por empleado y por mes. Los empleadores integran la Junta de la NITA,¹⁶ por lo que tienen influencia. Sin embargo, la OE opina que

- cierto porcentaje de estos fondos debería destinarse al desarrollo de la capacidad de los trabajadores de las empresas contribuyentes. Los empleadores estamos presionando para conseguirlo, pero todavía no hemos llegado. Existe un plan de préstamos para la enseñanza superior —un fondo rotatorio para la formación—, que es reembolsable. Los empleadores también forman parte de esta Junta, pero la mayor parte de la influencia se enfoca en los métodos de recaudación de los fondos. También están presionando para que se financie y se acepte la formación profesional, de modo que también se apoye a los estudiantes.

Al establecer la conexión entre el acceso a datos de calidad y el mercado de trabajo, esencialmente una base empírica, la OE keniana reflexiona sobre el hecho de que

- si el SIMT está funcionando, ayudará a la toma de decisiones en torno a la dirección de los fondos. Hemos estado presionando al Gobierno para que muestre la política de desarrollo a largo plazo que está aplicando en el marco de las políticas de industrialización, y que la capacitación puede vincularse a ella ... [es] posible que la nueva política examine la financiación del sistema.

En **Argelia** todas las empresas contribuyen al fondo nacional (*Fonds National de Développement de l'Apprentissage et de la Formation Continue*), equivalente al 2 por ciento del gasto salarial (1 por ciento de la nómina para la formación profesional, 1 por ciento para la formación continua). El fondo no se ha utilizado muy bien hasta la fecha, debido principalmente a la complejidad de los procedimientos administrativos, y el sector privado no tiene influencia sobre la estructura y los fines de los planes gubernamentales de formación ni sobre la dirección y los objetivos estratégicos de la educación y formación financiadas con fondos públicos.

¹⁶ En agosto de 2019, el Secretario General de la Federación de Empleadores Kenianos (FKE) fue nombrado el nuevo presidente de la NITA.

Es evidente que la falta de normas claras sobre el desembolso de los impuestos, la insuficiencia de información laboral de calidad y de datos sobre competencias, y la ausencia de evaluaciones de impacto son algunas de las principales preocupaciones de las OE. En resumen, para la mayoría de los empleadores, la cuestión es el valor directo e indirecto que obtienen del sistema de impuestos. A menudo se sienten obligados a pagar por un sistema que saben que no funciona. Para las empresas que no se benefician de los gravámenes, se consideran impuestos adicionales que son solo un coste más que deben afrontar al hacer negocios. La mayor parte de la bibliografía muestra que cuando el sistema funciona bien, el impuesto está vinculado a normas de desembolso, con subsidios y otros incentivos otorgados a quienes contribuyen al sistema. Muchos Gobiernos mantienen el monopolio del desembolso de fondos y no están abiertos a la evaluación de impacto. Sin tener en cuenta el coste de unos mecanismos institucionales y de gobernanza sólidos que garanticen la participación del sector privado y de los trabajadores. En la mayoría de los países, la realidad es una acumulación del fondo de gravámenes, que a menudo termina asignándose a otras iniciativas impulsadas por el Gobierno que tienen muy poca relación con la mejora de las competencias y a menudo tienen poca o ninguna participación del sector privado y de los trabajadores.¹⁷

2.4. Información y planificación del mercado de trabajo

La producción de información sobre el mercado laboral y las competencias desempeña un papel fundamental e importante en un sistema eficaz de formación. Los mecanismos institucionales varían considerablemente de un país a otro. Lo más común es que un organismo gubernamental responsable de las estadísticas nacionales recopile al menos algunos datos sobre el mercado de trabajo que contribuyen a la información en materia de formación, pero con frecuencia hay una serie de otros actores. En una encuesta realizada en 2017 en forma conjunta por la OIT, el Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional (Cedefop), la Fundación Europea de Formación (ETF) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se señaló: «En todos los países, la organización que asuma el liderazgo en los sistemas de previsión de competencias dependerá de los mecanismos de gobernanza del sistema de la EFTP y las competencias» y que

- una amplia gama de organizaciones toman la iniciativa: el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el ministerio encargado de la migración, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Medio Ambiente, otros ministerios competentes, el Banco Central, la oficina de estadística, los organismos regionales (subnacionales) de desarrollo, los Gobiernos regionales y locales, los SPE, las agencias privadas de empleo, los observatorios especiales, las universidades, las organizaciones de investigación o los centros de estudio, las organizaciones de empleadores o los empleadores individuales, los sindicatos, las asociaciones profesionales y/o los consejos sectoriales de competencias (OIT *et al.* 2017, 32).

De las conclusiones de este estudio se desprende un panorama similar, pero para muchos países el SIMT puede caracterizarse no sólo por una fragmentación significativa, sino también por lagunas considerables en los datos.

Hawley-Woodall *et al.* (2015) observan que, en los países con un enfoque fragmentado, es probable que los pronósticos y la información sean producidos por diferentes actores, pero estos no se reúnen para formar un sistema nacional coherente y orientar la planificación y asignación de recursos a nivel nacional. Por lo tanto, la previsión de la demanda de competencias puede diferir de la planificación de la oferta de competencias. Es necesario el diálogo y el intercambio entre los productores y los usuarios de datos, ya que la participación de una gama más amplia de actores puede ayudar a lograr un sistema de previsión e información mejor coordinado.

En general, la mayoría de los empleadores que participaron en este estudio citan la falta de un SIMT integral y sistemático, lo que es motivo de frustración para muchos. Muy pocos participan en los mecanismos de gobernanza, por la sencilla razón de que los sistemas generales de información y planificación laboral nacional están subdesarrollados. La función principal de las OE consiste en coordinar y alentar a los miembros a que reúnan y proporcionen datos cuando hay un SIMT en funcionamiento,

17 Este párrafo incluye antecedentes de los Términos de Referencia de la OIT y la SADC 2019 para la *Assessment of Skills Development Funding in SADC Countries* [Evaluación de la financiación para el desarrollo de competencias en los países de la SADC] (OIT 2019c).

o en encargar investigaciones sectoriales o de otro tipo según las necesidades. Si bien las OE pueden haber participado en mecanismos de gobernanza en otros ámbitos de un sistema de competencias, la insuficiencia de datos sobre las competencias y el mercado laboral significa que la toma de decisiones se lleva a cabo en ausencia de una sólida base de pruebas, cuestión de la que las OE son muy conscientes.

Sin embargo, hay OE involucrados en los mecanismos de gobernanza en las etapas de planificación de las actividades del SIMT. La Federación Nacional de Empleadores de **Singapur** señala que

- ▶ en la etapa de planificación trabajamos muy estrechamente con el Ministerio de Trabajo para proporcionar la información básica [del mercado laboral]. Cuando se trata de información más detallada, acuden a las asociaciones comerciales para representar a un sector en particular. El Ministerio de Trabajo se encarga del sistema de información sobre la gestión del trabajo y además colabora estrechamente con otros ministerios para obtener otros datos y aliados. Las otras OE no desempeñan un papel muy específico en la planificación a menos que estén enfocadas en el nivel de conjuntos de competencias.

En el sistema descentralizado de **Suiza**, la OE informa que la actividad de anticipación de competencias

- ▶ es más bien una función de las filiales, y como organización coordinadora no tiene sentido para nosotros hacer eso para nuestros 90 asociados, y también depende de los recursos disponibles a nivel de filial. Por ejemplo, la Asociación Suiza de la Industria de la Maquinaria realiza estudios, incluso en colaboración con universidades, etc. Es posible que otras filiales no puedan realizar dichos estudios de previsión.

Estos estudios no se agrupan en el marco de la *Union Patronale Suisse*

- ▶ ya que no sería ni eficiente ni especialmente coherente. El Departamento de Educación realiza encuestas internas, y la Asociación de Maquinaria realiza encuestas periódicas, alrededor de una cada tres meses: «SwissMan». También tenemos informes del Gobierno: el departamento de economía suizo publicó de cuatro a cinco informes sobre los efectos de la digitalización en el mercado de trabajo y las competencias ... la información y la planificación relativas al mercado de trabajo es más bien función del Estado, ya que el Gobierno tiene acceso a los datos, por ejemplo, desde la oficina de estadística.

ANDI cuenta con un integrante en la junta directiva del Servicio Público de Empleo de **Colombia**, que es una entidad establecida bajo el Ministerio de Trabajo. Este servicio funciona como observatorio del empleo y realiza estudios esporádicos. El Ministerio de Educación también cuenta con un observatorio que ha intentado realizar estudios de rastreo, pero ANDI afirma que «en general, no hay un observatorio que haya existido durante un tiempo suficiente y que funcione eficientemente en el país. El objetivo, que aún no se ha alcanzado, es agrupar en una sola red a todos los proveedores de servicios de empleo, incluidos los proveedores privados y públicos, las universidades y el fondo de compensación familiar». A nivel de OE, ANDI realiza dos encuestas. La primera es una «Encuesta de Opinión Industrial Conjunta», que se realiza mensualmente y que recoge el comportamiento, las percepciones y los principales problemas a los que se enfrentan las empresas del sector manufacturero. La otra es la «Encuesta de capital Humano», que se recopila cada dos años sobre las necesidades de competencias y formación del sector productivo. La OE señala que estas encuestas tienen una influencia considerable en las políticas públicas.

Hay varios países en los que existe un sistema nacional, pero no es suficientemente coherente y/o la falta de calidad y amplitud de los datos significa que son de utilidad limitada para la planificación del mercado laboral y la anticipación o previsión de las competencias.

En **Sudáfrica**, la planificación del mercado de trabajo está a cargo del Departamento de Educación Superior y Capacitación (DHET). Las SETA apoyan el proceso de identificar y esbozar la demanda de ocupaciones en sus sectores a través de la participación de los lugares de trabajo y las partes interesadas, y analizan los datos sobre las tendencias sectoriales para fundamentar las prioridades políticas nacionales. La OE comenta que las SETA

- ▶ preparan planes sectoriales de competencias basados en los aportes de los empleadores, pero no son precisos, ya que en general la tasa de respuesta de los empleadores es del 10 por ciento. Por lo

tanto, la información disponible sobre el mercado laboral no refleja realmente las necesidades de competencias de la economía. El análisis de los datos y las decisiones adoptadas a partir de él se ven afectados negativamente por la mala calidad de los datos disponibles y han demostrado claramente que no se están atendiendo las necesidades de los empleadores.

En **Camerún**, el Instituto Nacional de Estadística realiza encuestas periódicas sobre el mercado de trabajo cada dos a cinco años. Las organizaciones de empleadores contribuyen a la recopilación de información y a las fases de retroalimentación de los estudios, y también proporcionan información a través de datos cualitativos. Sin embargo, dado el difícil entorno empresarial y la baja visibilidad de las empresas, las previsiones son algo difíciles de desarrollar. Por lo tanto, a menudo la información sobre el mercado laboral no es fiable. El Observatorio Nacional del Empleo y la Formación Profesional (ONEFOP) realiza encuestas todos los años. Sin embargo, la GICAM se muestra escéptica con respecto a la metodología utilizada por el observatorio, lo que sugiere que las cifras comunicadas suelen distar mucho de la realidad. Dada la reconocida debilidad de dicha metodología, recientemente las entidades públicas se han estado acercando lentamente al sector privado para mejorar la recopilación de datos.

En el caso del **Senegal** se ha hecho hincapié en la reunión de datos cuantitativos. Todos los años, la administración publica una recopilación de estadísticas del trabajo que incluye diferentes indicadores cuantitativos, como el número de centros e instituciones de formación que han abierto, la cantidad de contratos inscritos y de certificados expedidos, entre otros. El sector privado celebra reuniones con el departamento ministerial encargado de recopilar estadísticas del trabajo: «El CNP se esfuerza por sensibilizar a sus asociados sobre los beneficios de compartir dicha información ... refleja el informe social de las empresas sobre el mercado laboral real, sin embargo, no proporciona ninguna información útil en términos de anticipación y previsión de competencias».

En **Vietnam** se ha consultado a los empleadores mediante un plan anual de encuestas sobre el empleo llevado a cabo por el Departamento de Empleo, MoLISA. El objetivo de la encuesta es mostrar las necesidades de competencias del mercado laboral y analizar la calidad de las competencias en la industria. Sin embargo, no abarca todos los sectores e industrias y no se adapta bien a la economía informal. La elaboración de normas y evaluaciones de competencias ha requerido la participación de representantes del sector privado en las juntas de desarrollo y evaluación.

APINDO señala la actividad de recopilación de datos en silos que se está llevando a cabo en toda **Indonesia** y la necesidad de aunar y coordinar todos los esfuerzos, especialmente de manera sectorial:

- El Gobierno ya dispone de este tipo de información, pero cuando definen y describen la planificación de la mano de obra y la información sobre el mercado de trabajo, necesitan la participación de todas las partes interesadas. La cuestión principal es el compromiso de hacerlo y la exactitud de los datos. Nuestro desafío es cómo hacer que todo funcione. Algunas asociaciones empresariales han realizado estudios sectoriales y otros tipos de recopilación de datos. Dado que no existe un sistema nacional propiamente dicho, las asociaciones empresariales llevan a cabo diversas iniciativas para la recopilación de datos y la previsión de competencias, pero siguen centradas en prestar servicios a sus socios. Los actores que participan en actividades del tipo SIMT realizan cada uno su propia actividad: el Gobierno, el mundo académico y los empleadores. Lo que necesitamos es que todas las partes se sienten juntas a debatir y analizar los datos, y que formulen conclusiones y recomendaciones para intentar lograr el consenso. Estas acciones se podrían llevar a cabo en cada uno de los diferentes sectores, como en el turismo o la industria manufacturera.

Tampoco existe en **Argelia** un sistema amplio y sistemático de análisis de las necesidades en materia de competencias o de cualificaciones profesionales. El Ministerio de Educación y Formación Profesional realiza periódicamente encuestas sectoriales entre los empleadores a nivel de *wilaya* (regional) para adaptar el mapa de formación, pero las empresas sólo tienen una capacidad limitada para expresar las necesidades de formación y anticiparlas. El Ministerio había puesto en marcha actividades para la creación de un Observatorio de la Formación Profesional y el Empleo, pero todavía no se ha ejecutado: «El Ministerio también ha organizado varias reuniones en las que el sector privado ha tenido la oportunidad de enumerar sus demandas y recomendaciones (es decir, proporcionar al sector de la formación profesional un observatorio que supervise las nuevas profesiones), pero no se ha instalado ningún seguimiento concreto».

El Instituto Nacional de Estadística y Censos proporciona información sobre el mercado laboral en **Argentina**. El Ministerio de Producción y Trabajo publica información primaria sobre los empleados inscritos, a partir de los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino. Las OE participan en encuestas nacionales y generan su propia información: por ejemplo, el Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina, que recopila datos sobre las industrias y, en el caso del empleo, trabaja con fuentes públicas. Una crítica es que la información sobre el mercado de trabajo proporcionada por el sector privado no siempre se refleja en el desarrollo de la oferta de formación. Las OE también participan en estudios realizados por otras entidades, ya sean estudios de casos cualitativos o cuantitativos, o de datos agregados, como varios realizados con la OIT.¹⁸

En **Armenia**, la recopilación de datos se centra principalmente en métodos cuantitativos, complementados con entrevistas con los empleadores sobre sus previsiones y pronósticos. Los datos son recopilados, analizados y difundidos principalmente por el Comité Nacional de Estadística y el Organismo Estatal de Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La RUEA, una de las OE, realiza una evaluación de necesidades entre sus asociados todos los años y la coteja con una lista de especializaciones para todos los años académicos, según lo previsto por los empleadores. Los ejercicios de pronóstico de competencias son relativamente nuevos en Armenia y en gran medida impulsados por organizaciones internacionales como la OIT (2014 –15). La previsión de competencias se puso a prueba en Armenia por primera vez con la participación directa de las OE (y con la OIT) en tres sectores: ingeniería de precisión, tecnología de la información y procesamiento de alimentos. La Cámara de Comercio e Industria también realiza en forma periódica estudios del mercado de trabajo e investigaciones pertinentes, incluidas las previsiones. En su opinión,

- con el fin de garantizar la participación adecuada de las empresas y el Gobierno en el desarrollo de competencias, se deben llevar a cabo actividades y estrategias a largo plazo, tales como el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones empresariales, la realización de estudios e investigaciones periódicas en los mercados locales (incluidas las previsiones), el establecimiento de centros de formación avanzada para la formación de formadores y la realización de actividades de visibilidad ...

Si bien en **Uganda** existe un SIMT, la FUE informa que, en lo que respecta a las actividades de recopilación de datos, existen oportunidades para coordinar mejor las iniciativas destinadas a abordar la fragmentación de los sistemas. La OE señala que el Ministerio de Trabajo ha elaborado un marco de SIMT, de modo que

- existe un verdadero marco político. En 2017 hicimos el primer trabajo relativo a una encuesta de mano de obra, que no se había hecho desde 1989. La encuesta ya ha concluido y se han realizado pequeñas encuestas con el apoyo de la OIT. En 2013, se realizó una encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo, y luego otra en 2015. El Ministerio de Trabajo creó una dependencia encargada de la gestión del SIMT, pero se avanza con bastante lentitud. Hay más encuestas realizadas por la dirección de capacitación industrial —evaluaciones del mercado laboral— y también hay algunas en las que participamos nosotros; la Federación está trabajando con organizaciones internacionales sobre la evaluación de las necesidades del mercado laboral. Luego en el sector del petróleo y el gas ... hay una unidad en el Ministerio que tiene un comité, y los empleadores están representados en él.

El CGECI de **Costa de Marfil** lamenta que su SIMT

- sigue siendo uno de los eslabones más débiles. De hecho, por el momento y desde 2013, sólo hay ... encuestas de empleo ... que proporcionan macrodatos ... pero no proporcionan información sobre proyecciones cuantitativas y cualitativas del empleo. La OE no participa en la realización de encuestas de este tipo, que siguen siendo responsabilidad de los expertos en estadística ... Es imperativo construir un sólido sistema de información sobre el mercado laboral basado en observatorios sectoriales ... lo que resolvería los problemas.

Varias OE informan sobre actividades recientemente establecidas o emergentes en el desarrollo de un SIMT, incluidas la creación de observatorios, la planificación sectorial en la anticipación y previsión de competencias y actividades piloto apoyadas por actores internacionales de desarrollo.

¹⁸ No se pudo proporcionar información adicional sobre la anticipación y previsión de competencias.



El SIMT de **Kenia** no está altamente desarrollado, ya que se ha lanzado recientemente y todavía no está en el punto en el que pueda orientar la política de desarrollo de competencias. La FKE señala la necesidad de comprender mejor las mejores prácticas internacionales, pero también que existe la voluntad política necesaria para que exista un SIMT en Kenia. La OE ha dirigido el trabajo del SIMT e informa que

- se han destacado los desafíos de las percepciones de los empleadores y a qué se enfrentan. Ello ha suscitado mucho interés en el Gobierno. Hemos tenido un primer encuentro con el Ministerio de Educación y actualmente estamos intentando formar un equipo para trabajar juntos en este ámbito político. El Ministerio de Trabajo cuenta con una dependencia que dirige el SIMT mientras que la Federación lo ha impulsado con el apoyo del Banco Mundial y la OIT en el liderazgo técnico y la creación del propio sistema ... El desafío actual es garantizar que se introduzcan datos de calidad en ese sistema y que los empleadores, las instituciones y otras personas presenten los datos. Es fundamental que la Federación apoye a los empleadores para que entiendan la necesidad de enviar datos, y que luego, a su vez, entiendan la utilidad de esos datos ... todavía se necesita trabajar para popularizar el sistema. Además, todavía no se ha hecho una evaluación de los datos existentes. Existe una gran necesidad de involucrar a los empleadores para que puedan ver los beneficios y empiecen a hacerse cargo. Hay una gama de opciones para fomentar el compromiso, ya sea a través de políticas o regulaciones ... el objetivo es que el SIMT se desempeñe al nivel de la anticipación de competencias.

En **Chile** existen diversas iniciativas gubernamentales; entre ellas, un programa que está organizando observatorios en todo el país, regionales y nacionales. La CPC señala que

- participa en algunos de los observatorios regionales. Todavía están en una fase temprana, un par de años, pero hay que añadir más información para que puedan ser más útiles. En cuanto a los observatorios nacionales y regionales, algunos son mejores que otros. El Gobierno ha decidido asignar la función de coordinación a las universidades situadas en las regiones; mediante un proceso de licitación se les pidió que invitaran a representantes del sector privado, así como a los comités en los que participa la gente de la región y a los sindicatos. Pero todavía están en una etapa temprana, un par de años. Comenzaron con una contribución importante del BID [Banco Interamericano de Desarrollo], pero queda mucho por hacer. La anticipación de competencias sigue siendo algo que falta y muy difícil de lograr. Todavía se encuentran en la fase de recopilación de datos, pero la previsión está todavía muy lejos.

Con un enfoque estratégico de la previsión, la OE de **Hungría** (VIMOSZ) está empezando a construir una imagen para orientar el diseño de un plan de competencias, a través de la recopilación activa de información de los empleadores de su sector, colaborando en una iniciativa europea.

- Estamos participando en una iniciativa europea denominada Alianza para la próxima generación turística. En ella, nuestro objetivo es desarrollar un plan para nuestro sector, para tres áreas de competencias. Estas áreas son «digital», «verde» y «sociocultural». El proyecto también debe desarrollarse desde un punto de vista estratégico y debe tener como objetivo hacer posible un proceso reproducible. A principios de este año, llevamos a cabo una investigación sobre las opiniones de los empleadores húngaros con respecto a las tres áreas de competencias, que incluyeron entrevistas en profundidad. Ahora tenemos una imagen de lo que piensan los empleadores sobre el futuro próximo. Creemos que este proceso es reproducible, pero para aceptar tales propuestas de cambio, la estructura receptora¹⁹ debe ser más flexible y es mejor que se aplique tanto a nivel europeo como el nivel local. Tras los debates en las reuniones del Consejo Europeo, la Unión Europea parece estar dispuesta a apoyar una repetición de este trabajo en otros 20 sectores. Gran parte de la reforma en curso en el sistema húngaro de competencias está determinada por los marcos europeos y la inversión. Nuestros colegas han aprendido acerca de las estructuras que aplica la Unión Europea ... tenemos mucho intercambio de conocimientos, incluida una alta participación en los programas de movilidad de estudiantes y docentes de la UE. Esto resulta muy útil.

¹⁹ La OE señala que «la estructura receptora significa en este caso: las instituciones estatales que elaboran las leyes, los reglamentos relativos a la acreditación de programas de formación, las escuelas de formación profesional y de educación superior que en realidad están organizadas de manera demasiado centralizada; no tienen independencia para decidir sobre el contenido de la formación».

Los empleadores de **Moldavia**

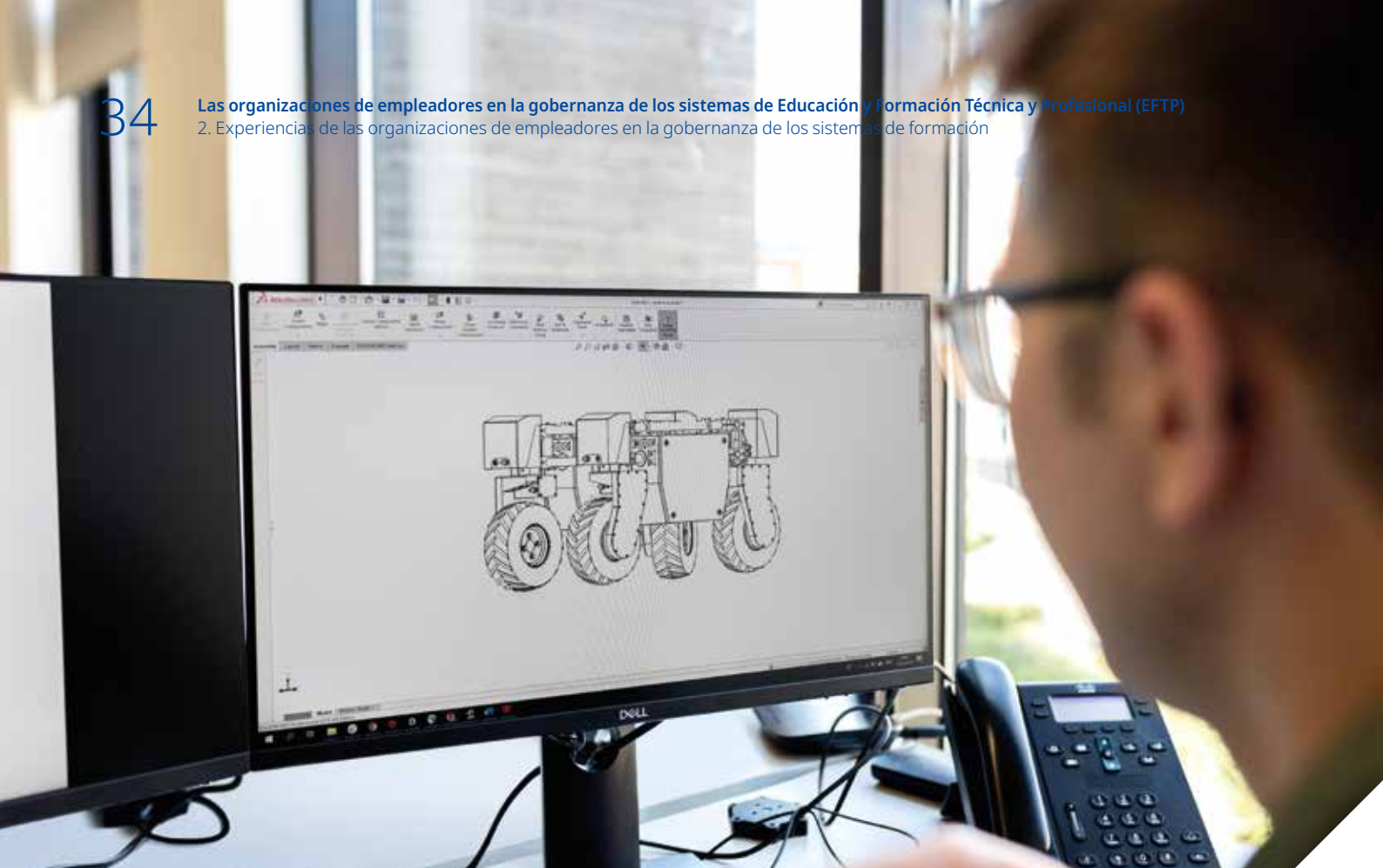
- ▶ están representados en todas las estructuras que funcionan con dinero público —seguro social, seguro médico, y la agencia nacional de empleo— como integrantes de los consejos directivos. La agencia nacional de empleo desempeña un papel en la creación de un observatorio del mercado de trabajo, además de contribuir a mejorar las competencias y a la recualificación, y existe una amplia gama de participación en actividades. Hemos firmado un acuerdo entre diferentes partes interesadas, todos los ministerios y las OE ... [El observatorio estaría ubicado en] la agencia nacional de empleo, pero una oficina coordinada por un alto órgano asesor, en la oficina del Primer Ministro. El observatorio se creó hace aproximadamente un año y el acuerdo fue firmado por tres o cuatro [partes].

La estructura actual de **Jordania** significa que «la principal fuente de información es el Departamento de Estadística. Recopilan datos sobre el desempleo de acuerdo con las normas internacionales (como las de la OIT), pero para las competencias y cuestiones específicas, no tienen nada de ninguna parte. Estamos intentando identificar las necesidades de nuestros asociados». En 2018, la JCI intentó llevar a cabo un análisis de la brecha de competencias para sus miembros. «Hacemos este tipo de cosas a modo de muestreo [pero] necesitamos algo más completo. Solíamos hacerlo de vez en cuando, pero surgió más como un subproducto del proyecto.» Entre las iniciativas en curso para mejorar la información sobre el mercado de trabajo en Jordania figura el desarrollo de los sectores analizados por conducto de los nuevos consejos sectoriales de competencias establecidos con el apoyo de los aliados para el desarrollo y la Corporación de Formación Profesional.

Egipto no tiene un SIMT nacional, pero «lo habíamos puesto como parte del contrato del proyecto 'EFTP I' y ha habido intentos por parte de la OIT de atraer a diferentes partes interesadas en Egipto y comenzar a pensar en qué entidad». La FEI reconoce que en Egipto es el Gobierno el que está en mejores condiciones de asumir un papel de liderazgo en un SIMT y que, aunque la OE está dispuesta a contribuir a dicho sistema, existen limitaciones de capacidad. Los avances más significativos en Egipto se han logrado con la asistencia de expertos internacionales, a saber:

- ▶ en asociación con la GIZ, se establecieron observatorios del mercado laboral en cinco o seis gobernaciones de Egipto. Esto es lo mejor hasta ahora, ya que lo hicieron de una manera muy sistemática según la metodología científica. Se ha publicado periódicamente un informe en el que se analizan los cambios a nivel provincial. Se destacan los trabajos con mayor demanda, incluidas escalas salariales, etc. ... Para nosotros, como organización empresarial, consideramos que este es el papel del Gobierno, podemos actuar como corresponsales, o contribuir a él ... pero no hay ningún documento en Egipto que oriente acerca de cómo se debe hacer ... [la OE] no hace encuestas, ya que no hay capacidad.

Hemos podido observar que el grado de desarrollo de los SIMT varía considerablemente de un país a otro. Hay OE operando en países que incorporan a los empleadores en un papel de gobernanza a través de mecanismos institucionales. Otros cuentan con un sistema nacional, pero que no es suficientemente coherente ni exhaustivo, lo que dificulta la participación de los empleadores. En otros países, se están creando programas de SIMT, que incluyen la formación de observatorios, la planificación sectorial en la anticipación y previsión de competencias y actividades piloto apoyadas por actores internacionales de desarrollo. La mayoría de las OE realizan actividades relacionadas con encuestas del mercado laboral al menos para sus asociados, pero a menudo tienden a ser *ad hoc*, sobre la base de proyectos. Las OE tienen una capacidad limitada para recopilar datos en forma activa, apoyar las medidas de recopilación de datos y validar y analizar los hallazgos. La necesidad de prever y anticipar las competencias (generalmente por sector) ejerce una presión adicional sobre la capacidad de las OE.



2.5. Aseguramiento de la calidad y marcos nacionales de cualificaciones

Una tendencia importante en la reforma de los sistemas de EFTP y competencias ha sido la introducción de marcos nacionales de cualificaciones (MNC), que tienen por objeto regular mejor la oferta de formación y brindar información más transparente a los usuarios del sistema de educación y formación. Los MNC son una oportunidad para demostrar a la industria que su punto de vista importa, creando a la vez buena voluntad y enviando el mensaje de que el Gobierno se compromete a involucrar al sector privado en la toma de decisiones (PNUD 2017). La iniciativa de alentar a los empleadores a desempeñar un papel en el desarrollo de estrategias de competencias, y en la gobernanza y el diseño de sistemas de competencias se ha visto estimulada en muchos casos por la introducción de MNC basados en normas profesionales y planes de estudios basados en competencias (Dunbar 2013).

En un estudio de 16 países sobre los MNC, Allais (2010) señala que en muchos países se considera cada vez más que los marcos de cualificaciones son una herramienta política útil para intentar mejorar las relaciones entre los sistemas de educación y formación, por un lado, y los mercados de trabajo, por otro. Aunque en ese informe fue «posible citar algunos ejemplos positivos de participación de los empleadores en la elaboración de marcos, también se señalan ‘dificultades serias’ en algunos países en los que se describe a los empleadores como ‘pasivos’ o que no están dispuestos a participar, que carecen de experiencia y conocimientos en ámbitos específicos y que no expresan qué competencias necesitan ahora y en el futuro» (Dunbar 2013, 12). En general, el estudio «encontró pocos indicios de que los MNC hayan mejorado sustancialmente la comunicación entre los sistemas de educación y formación y los mercados de trabajo» (Allais 2010, 2). El estudio de seguimiento (Allais 2017) se centró en las repercusiones sobre el mercado laboral y fue capaz de identificar «algunas señales de impacto, incluidos posibles efectos indirectos, como las formas en que los marcos de cualificaciones han mejorado la comprensión general de los sistemas de educación y formación, o han contribuido a normalizar la oferta, lo que a largo plazo podría mejorar la forma en que se utilizan las cualificaciones en los mercados laborales», y corroborando el informe de 2010, «encontramos casos de apoyo [para los MNC] por parte de ciertos organismos que representan a los empleadores y/o la industria, así como casos de falta de participación o confianza de los empleadores en este tipo de enfoque» (Allais 2017, 2–3).

La calidad y pertinencia de la educación y la formación profesionales sigue siendo un reto en la mayoría de los ámbitos, y todas las OE observan en mayor o menor medida que la brecha entre las necesidades

de los mercados de trabajo y las competencias en sus países requiere intervenciones significativas. Con algunas excepciones, los países encuestados para este informe estaban en vías de alcanzar o ya habían establecido sus MNC. Varias OE estaban interesadas en ver progresos en relación con esfuerzos estancados o con el avance del trabajo latente de los Gobiernos, y la mayoría participan a nivel de gobernanza o ha desempeñado un papel consultivo en la aplicación del MNC. Muchas de las OE han sido y siguen siendo firmes defensoras de la instalación de MNC (a menudo con el apoyo y la asistencia técnica de donantes internacionales). Las OE desempeñan con frecuencia un papel en los procesos y actividades de garantía de la calidad, como la acreditación, el diseño de planes de estudio, la evaluación, las normas y la certificación.

La Federación de Empleadores de **Kenia** (FKE) menciona que su compromiso y la promoción constante del MNC contribuyeron a garantizar que el país estableciera un marco. Una motivación convincente fue la necesidad de comprender las competencias de los empleados y tener confianza en las cualificaciones. La Agencia Nacional de Cualificaciones de Kenia (KNQA) se creó en 2015. En la actualidad, el organismo se encuentra en proceso de

- elaborar y aplicar un código normalizado para clasificar los programas y cualificaciones educativos en Kenia. El sistema, denominado Norma Nacional de Clasificación de Cualificaciones de Kenia (KNQCS), será el primero de su tipo en el continente africano. Una vez elaborada y puesta en práctica, la KNQCS mejorará la calidad de los datos recopilados de las instituciones educativas y los reguladores, que pueden utilizarse para la acreditación y la garantía de la calidad, así como para la formulación de políticas y la adopción de decisiones. Se espera que ... el país adopte y utilice un sistema nacional normalizado de clasificación de los programas y cualificaciones del país.²⁰

La FKE también ha estado ayudando a guiar el desarrollo del marco nacional «de la manera correcta». Su función ha consistido en vincular los aportes de los empleadores y la industria cuando y donde sea necesario, movilizándolo a las organizaciones asociadas a través de sus redes. La FKE también está representada en el Consejo de la KNQA, pero observa que el impulso del desarrollo del marco nacional y la participación de los empleadores (incluida la propia FKE) no se está produciendo a un ritmo óptimo.

Los empleadores están representados en todas las estructuras de gobernanza del sistema de desarrollo de competencias de **Sudáfrica** y, por consiguiente, han contribuido al diseño del sistema de garantía de la calidad. La responsabilidad general sigue recayendo en el Departamento de Enseñanza Superior y Capacitación, y la OE observa que «los aportes de las empresas no siempre se consideran ni se tienen en cuenta» a pesar de la participación de los empleadores.

La ECAM de **Malawi** participó en la formulación y validación del Marco de Cualificaciones de TEVET. Entretanto, la ECAM participa activamente en el desarrollo del marco de cualificaciones de la enseñanza superior y del marco nacional de cualificaciones.

En su mayoría, los empleadores tuvieron una presencia firme en la(s) fase(s) de desarrollo de los MNC, pero mucho menor (o nada) en los mecanismos de gobernanza que proporcionan la supervisión de la aplicación y la gestión. Las experiencias de Jordania y de Moldavia son un ejemplo de ello.

En **Jordania**, la JCI participó en los procedimientos legislativos para instalar el MNC, pero no tiene representación en los órganos de garantía de calidad «a pesar de que se requiere de nuestra parte si vamos a convertirnos en proveedores de servicios educativos, donde tenemos que cumplir con todos los requisitos de los centros de acreditación. Estábamos participando en la fase inicial, pero no tenemos ningún papel directo ahora».

El proceso para el desarrollo del MNC en **Moldavia** comenzó a principios de 2018, y los empleadores formaron «parte de la gran sesión dirigida por el Ministerio de Educación donde presentaron el MNC. Fuimos invitados a opinar sobre el documento, y algunos de los socios han estado allí desde los primeros días. El problema más serio es la calidad de los docentes. Es uno de los desafíos que plantea el funcionamiento del sistema dual; la parte de la capacitación se financia menos que el sector privado».

Para el diseño y ejecución exitosos de sistemas de garantía de calidad (y MNC), es fundamental contar con un compromiso sostenido y a largo plazo. La experiencia de **Egipto** ha consistido en depender durante

²⁰ Véase: <http://www.knqa.go.ke/>

varios años de los actores y donantes internacionales para el desarrollo y en una larga colaboración con el Gobierno para establecer todos los requisitos del régimen de garantía de calidad en materia de competencias. La OE intentó instalar

- la plataforma de aseguramiento de la calidad anterior a través de un proyecto llamado Proyecto de Estándares de Competencias, que comenzó en 2002. Fue un proyecto piloto y su expansión no se llevó a cabo correctamente [sin] ningún marco jurídico para identificar quién gestionaba el sistema ... [más recientemente] hemos tomado la iniciativa de establecer los primeros consejos sectoriales de competencias en las industrias de ingeniería, en asociación con el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). Sigue siendo una iniciativa en la que estamos trabajando ... seguimos formando la junta directiva del Consejo. Serán entidades autónomas, pero bajo la supervisión de las industrias egipcias. Necesitan generar sus propios fondos, aunque algunos se podrían financiar parcialmente con fondos públicos, pero necesitan sostenibilidad financiera. La legislación del MNC se ha presentado al Parlamento [y] se refiere a entidades como los consejos de competencias. A partir de ahí podemos empezar a pedir una estrategia nacional. El MNC proporciona una plataforma en la que basarse. Es una herramienta para la ejecución.

Uganda ofrece un estudio de caso que muestra la experiencia de la inercia política y el conflicto interministerial que, a su vez, han afectado las reformas de la gobernanza y generado incertidumbre tanto para los interlocutores sociales como para los agentes del desarrollo. La FUE comenta sobre «lo que llamamos el Marco de Cualificaciones Profesionales de Uganda (o el UVQF)»:

- el proceso comenzó hace tiempo, pero todavía está pendiente, aunque hay una disposición en la Ley BTVET de 2008. Dentro de la actual ley de 2008, es propiedad de la Dirección de Formación Industrial (DIT). En las reformas actuales ... puede haber algunos cambios, ... pero en la actualidad existen algunos problemas de capacidad en materia de recursos humanos y financiación. Las reformas que se están llevando a cabo al mismo tiempo crean inercia, y a menudo los empleadores no saben si seguir adelante o esperar. Las reformas constantes generan problemas.

En **Chile** no existe un sistema nacional de garantía de calidad o MNC. La gobernanza de las instituciones superiores de EFTP sigue estando descentralizada; cada estado tiene sus propias leyes. La mayoría de las instituciones de EFTP de Chile son organizaciones privadas, con o sin fines de lucro. Cuentan con vínculos estrechos con las universidades y facilitan la movilidad de los estudiantes a la enseñanza superior. Además, estas instituciones nombran representantes de la industria para que integren sus Juntas de Directores y los involucran en el diseño de los programas (UNESCO 2018a). Con respecto a la instalación de un MNC, la OE chilena ha estado

- abogando por un MNC a lo largo de los años y esperan que el Gobierno lo apruebe pronto, al menos para la educación técnica. Los empleadores participaron en su desarrollo a través de las escuelas, la formación en competencias, la educación y las propuestas públicas a través de las empresas intermediarias. Sin embargo, hasta la fecha el enfoque se ha centrado en consejos de competencias sectoriales ... ya tenemos dos de ellos —uno en el sector minero, creado con empresas mineras—. Se hizo porque había varios proyectos mineros importantes, pero no suficientes trabajadores cualificados. El año pasado se creó un segundo consejo, el Consejo de Mantenimiento [para maquinaria y equipos], que es intersectorial y abarca industrias como la minería, la silvicultura, la construcción, los metales y la mecánica. Desempeñamos un papel de liderazgo invitando a las empresas y manteniéndonos en contacto con el Gobierno, brindando los elementos necesarios para trabajar.

Tanto el sector público como el privado en **Colombia** consideran que la reducción del desempleo es un factor motivador clave para el fortalecimiento del sistema de garantía de la calidad de la formación profesional. Aunque el sector privado tiene una influencia considerable en el diseño de los planes de estudio, a través de comités técnicos de diferentes sectores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y de las Juntas Directivas de las universidades, la falta de coordinación del sistema nacional de competencias sigue siendo un obstáculo importante para la participación más estratégica de los empleadores. El sistema de garantía de la calidad, como tal, carece de fuerza. En el transcurso de diez años, el Gobierno, en colaboración con el sector privado, inició el proceso de establecer un MNC. La ANDI ha ejercido influencia y ha colaborado estrechamente con el Gobierno en la materia, aunque los resultados aún no han satisfecho las expectativas desde la perspectiva de los empleadores.

Las OE participan claramente en varios procesos de garantía de la calidad a nivel nacional, sectorial o institucional, como la acreditación, el diseño de planes de estudio, las normas de competencia, la evaluación y la certificación. En los casos en que los empleadores contribuyen a la gobernanza, parece ser más a nivel institucional que mediante amplias funciones en las juntas o consejos de organismos centralizados o de coordinación.

La Unión Republicana de Empleadores de **Armenia** (RUEA) participó en el desarrollo del sistema nacional de cualificaciones en el marco de los proyectos ERASMUS+ y TEMPUS, incluida la revisión y el análisis de las mejores experiencias internacionales (europeas). Expertos de la RUEA participaron en la acreditación de diversas instituciones de enseñanza superior, teniendo en cuenta las necesidades de los empleadores. Los representantes de los empleadores, dependientes de la Cámara de Comercio e Industria de Armenia, participan «en la evaluación final de los egresados de la EFTP como uno de los mecanismos para garantizar que las competencias y los conocimientos adquiridos respondan a las necesidades del mercado laboral».

La experiencia **senegalesa** pone de relieve el reto de gestionar el proceso de integración del sector privado en las esferas en las que tradicionalmente ha predominado el Gobierno, como lo ha hecho en todo el sistema de garantía de la calidad. El sector privado integra varias estructuras y comisiones tripartitas para el aseguramiento de la calidad en Senegal, pero según el CNP,

- la mayoría de ellas no son funcionales, lo que crea dificultades para que el sector participe y reoriente los sistemas de garantía de la calidad de las competencias. Algunos miembros gubernamentales encargados de la garantía de la calidad suelen reivindicar como prerrogativa propia los sistemas de garantía de la calidad de las competencias. En lo que respecta a la formación privada, el sector privado gestiona la garantía de la calidad y la elaboración de los planes de estudio.

Existen varios ejemplos en los que las OE desempeñan funciones distintas en aspectos de los procesos de garantía de calidad, pero no tanto en el ámbito de la gobernanza sino en el de la asesoría, por ejemplo, en la elaboración de perfiles. En **Argentina**, el Ministerio de Educación, en particular el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), es el organismo de validación y certificación. Las consultas se realizan de manera tripartita, aunque dentro de este órgano los empleadores sólo tienen una función consultiva. La Ley 26.058 de Educación Técnica y Profesional de 2005 sienta las bases para esta participación y permite la creación de «perfiles profesionales»: «El INET debe, de manera consultiva, establecer estos perfiles para diferentes sectores socioproductivos y, a partir de ellos, las jurisdicciones deben formular los currículos correspondientes ... estos perfiles se definen a partir de un análisis exhaustivo de las competencias demandadas por los empleadores ... [y] también constituyen la base para el catálogo nacional de títulos y certificaciones.»²¹

Una vez más, **Argelia** ofrece otro ejemplo en el que no existe una función directa de la OE en la gobernanza del sistema, sino únicamente en los procesos de garantía de calidad. El Centro de Estudios e Investigaciones sobre Profesiones y Cualificaciones (CERPEQ), una entidad pública bajo la supervisión del Ministerio de Formación Profesional y Educación, es responsable del sistema de garantía de calidad. Dentro del CERPEQ, el sector privado tiene una función consultiva. Se invita a los especialistas del sector a que evalúen determinados planes de estudios y cualificaciones. Aunque su función es meramente consultiva, cuando se trata de profesiones nuevas, el sector privado tiene la oportunidad de participar más.

Kirguistán no tiene un sistema nacional de control de calidad, pero algunas escuelas de EFP activas a veces invitan a la asociación empresarial (JIA) a participar en los exámenes finales. **Camerún** tiene estándares de competencia para algunas ocupaciones, pero no hay un marco para las cualificaciones nacionales, y el sector privado proporciona certificaciones sólo para la formación privada.

El ejemplo de **Suiza** representa un nivel mucho más alto de participación de las OE, como la participación en el sistema cuando se establecen nuevas organizaciones de capacitación. La *Union Patronale Suisse* señala que participa en reuniones cuando hay algo nuevo en el sistema de garantía de calidad, y que «de nuestros 90 asociados, todos tienen su propio programa de educación, por ejemplo, en las escuelas de oficios en el sector de la construcción. Hay grupos de trabajo que pertenecen al sector; si va a haber una

21 Véase: <https://www.thedialogue.org/blogs/2016/05/technical-education-in-argentina-challenges-and-opportunities-2/>.

nueva escuela, por lo general es privada. Participarían en el establecimiento de institutos de capacitación, planes de estudios, evaluaciones, etc.»

Es evidente que la tendencia del sistema de MNC continúa y que los empleadores suelen participar de manera significativa en la fase de concepción y diseño, pero es menos común que lo hagan en una función de gobernanza durante la fase de ejecución y gestión. Varias OE expresan su frustración por esta falta de participación permanente y se preocupan por la dirección del sistema sin sus contribuciones. También se expresa preocupación en algunos casos por la lentitud de la aplicación del MNC tras la instalación de dispositivos institucionales; para que el diseño y la aplicación de los sistemas de garantía de la calidad (y los MNC) tengan éxito, es fundamental contar con una participación sostenida y a largo plazo. En cuanto a los procesos de garantía de calidad, las OE claramente participan a niveles nacional, sectorial o institucional, como en la acreditación, el diseño de planes de estudio, las normas de competencia, la evaluación y la certificación. En los casos en que los empleadores contribuyen a la gobernanza en los sistemas de garantía de calidad, parece ser más a nivel institucional que mediante amplias funciones en las juntas o consejos de organismos centralizados o de coordinación.

2.6. Formación basada en el trabajo

La formación basada en el trabajo (WBL) se refiere a todas las formas de aprender que se llevan a cabo en un entorno de trabajo real o simulado. El aprendizaje (formal e informal), las prácticas, las pasantías y la formación en el puesto de trabajo son las formas más comunes de aprender sobre la base del trabajo. Estas formas, por lo general, aunque no siempre, combinan elementos de aprendizaje en el lugar de trabajo con el aprendizaje basado en el aula. Exigen una estrecha colaboración entre los interlocutores sociales, las empresas, las autoridades públicas y las instituciones de EFTP.²² En los sistemas de formación de «aprendizaje de calidad», los empleadores desempeñan un papel principal en su desarrollo y ejecución (OIT 2017) y tales sistemas no pueden expandirse y convertirse en un camino reconocido de la escuela al trabajo sin la fuerte participación de los empleadores (OCDE 2015). En una breve encuesta (OIT 2017) de las organizaciones de empleadores que participan formalmente en los aspectos de gobernanza de los sistemas nacionales de aprendizaje, se encontró que la mayoría de los países de Europa cuentan con estructuras institucionales que permiten la representación equitativa de los interlocutores sociales en el diseño de políticas y la puesta en práctica de la formación de aprendices. Sin embargo, esta experiencia no es universal entre las OE de otras partes del mundo.

Las asociaciones de empleadores y los sindicatos se reúnen en muchos países, a menudo en el contexto de los consejos de competencias sectoriales (OIT 2017). Pueden tener las siguientes funciones y responsabilidades:

- ▶ entablar un diálogo social y participar activamente en la elaboración de políticas en materia de aprendizajes, en particular a nivel sectorial a través de consejos sectoriales de competencias;
- ▶ fomentar la confianza entre las partes interesadas;
- ▶ asesorar a los responsables políticos y ayudar a las empresas miembros;
- ▶ informar a las empresas y alentarlas a ofrecer puestos de aprendizaje;
- ▶ cuando corresponda, incluir los programas de aprendizaje en la agenda de la negociación colectiva y los convenios colectivos;
- ▶ apoyar el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de programas;
- ▶ contribuir al desarrollo de normas de competencia y cualificación profesional;
- ▶ participar en procedimientos de certificación de evaluaciones, y
- ▶ proporcionar formación a las empresas para que puedan ofrecer una formación de calidad en el puesto de trabajo.

22 Véase: https://www.ilo.org/skills/areas/skills-policies-and-systems/WCMS_465065/lang--en/index.htm.

En general, de los países encuestados para este informe, sólo un puñado opera sistemas nacionales de aprendizaje bien desarrollados, aunque hay algunos ejemplos de sistemas en desarrollo. Menos aún son los casos que cuentan con estructuras institucionales que permiten una representación equitativa de los interlocutores sociales en la formulación de políticas y la aplicación de la formación de aprendices. También hay problemas de coordinación de los sistemas, en particular cuando los elementos básicos son gestionados por ministerios de gran tamaño (por lo general, los que se ocupan del trabajo y la educación). Sin embargo, los planes de aprendizaje suelen existir a nivel empresarial, a menudo de manera informal y sobre la base de una tradición profesional, o a través de iniciativas locales del sector privado coordinadas por una OE, o iniciativas derivadas de multinacionales que requieren competencias específicas. Estas circunstancias ponen de relieve el hecho de que los empleadores pueden participar en el aprendizaje a diferentes niveles.

El sistema dual de **Suiza** es bien conocido a nivel mundial y la OE sugiere que «es importante subrayar que alrededor de dos tercios de quienes egresan de la escuela ingresan al sistema dual; es una de las características de nuestro sistema. Las empresas son muy activas y son uno de los pilares del modelo suizo, pertenece a nuestra cultura». Un ejemplo del arraigo de esta cultura de alta participación es cuando los empleadores perciben al sistema como una inversión. Por ejemplo,

- cuando participan uno, dos o más aprendices, las pymes sienten que es importante, ven a estos jóvenes no como un coste, sino como una inversión. Pasan tres años en la empresa y adquieren una buena experiencia práctica, y la mayoría de estos jóvenes permanecen en las mismas empresas [con promociones] ... las sucursales presentan oportunidades de aprendizaje para quienes egresan de la escuela o incluso para las personas que aún asisten a la escuela.

La experiencia **sudafricana** sugiere que cuanto mayor sea el interés financiero, mayor será la participación en la gobernanza del sistema de competencias. En Sudáfrica, la mayoría de las SETA participan en la financiación y capacitación del aprendizaje, y el DHET cuenta con una estrategia nacional en torno al aprendizaje (Decenio del Artesano). Los empleadores financian un mínimo del 60 por ciento de los gastos de formación de los aprendices y están representados en las estructuras de gobernanza de las SETA. Los empleadores también están representados en el Órgano Asesor Nacional para el Desarrollo Artesanal (NADAB).

Los empleadores han desempeñado un papel crucial en la puesta a prueba de un sistema dual de EFTP en **Armenia** y participan en la elaboración de un proyecto de *concepto de aprendizaje basado en el trabajo*. Sin embargo, «la mayoría de las pymes no pueden permitirse invertir, y pueden tener dificultades para contratar mano de obra cualificada» y actualmente las contribuciones de las organizaciones de empleadores «son más bien en especie y se caracterizan por acoger a estudiantes en los locales de las empresas, como parte práctica obligatoria de los planes de estudios estatales para tener formación en el empleo».

En 2018, el Gobierno de **Uganda** desarrolló un marco nacional de aprendizaje. Algunos empleadores han estado gestionando sus propios planes para aprender sobre la base del trabajo (WBL), pero sin reconocimiento formal como programa de aprendizaje.

- El proceso fue dirigido por el Ministerio de Trabajo. «Ahora estamos buscando desplegarlo en el subsector hotelero, donde queremos probarlo con algunos empleadores. La OIT ha sido una parte importante de este proceso, en la financiación y el apoyo técnico. Hubo muchos esfuerzos, pero a menudo están menos estructurados y mal coordinados. Pero la nueva dirección está mejor coordinada, y hay directrices con un enfoque más estructurado.»

En **Senegal**, los sistemas para impartir EFTP suelen estar basados en gran medida en la escuela e impulsados por un plan de estudios del lado de la oferta. El CNP comenta que,

- el sistema formal de educación y formación técnica y profesional se basa más en la obtención de una cualificación que en la adquisición de aptitudes y competencias para integrar con éxito el mundo del trabajo, lo que colmaría la brecha entre los aprendizajes formales e informales ... [debido] a la presión socioeconómica del desempleo juvenil, Senegal está reestructurando los sistemas de EFTP para incorporar el aprendizaje y lograr una mayor participación del sector privado.

Para permitir la matriculación masiva de los jóvenes en el sistema de formación profesional, en la actualidad, Senegal está estableciendo el modelo dual

- como modalidad pedagógica en los centros de formación profesional, en colaboración con diferentes donantes. El sistema dual va acompañado de una sólida alianza entre los sectores público y privado y, mediante la aplicación de esta iniciativa, se está reforzando el papel de las organizaciones de empleadores y de los empleadores en el sistema de aprendizaje. Si este programa iniciado por el Estado del Senegal resulta exitoso, el CNP confía en que vaya por el buen camino, aunque el ritmo de las iniciativas es lento.

A nivel empresarial, tal vez no sorprenda ver que las OE están activas en varios países, trabajando en colaboración con redes empresariales mundiales o en asociación con grandes empresas multinacionales.

La ANDI de **Colombia** ha establecido la Red Mundial de Aprendizaje (GAN Colombia) con la participación de empresas multinacionales que ya son miembros de GAN Mundial,²³ como Telefónica, Adecco Group, IBM, Accenture, Samsung Electronics y Nestlé, entre otras. Estas empresas se comprometerán con los principios de GAN para promover y proporcionar programas tales como la formación de aprendices, pasantías y experiencias laborales, que se conviertan en una solución para el desempleo juvenil.

A nivel mundial, Nestlé está apoyando una iniciativa de aprendizaje y aprender sobre la base del trabajo en la que **Chile** participa en el plano de su sistema nacional, y la OE (CPC) está

- liderando el trabajo. Hay más de 100 empresas en Chile que tienen un compromiso ... esperamos hacer que el número aumente. Nestlé ha sido líder en esto, y han creado una sólida red con otras empresas. No es un modelo dirigido por el Gobierno. Lo que buscamos, como CPC, es que no queramos problemas laborales legales. Ha habido un programa similar patrocinado por el Gobierno, pero con un número muy reducido de estudiantes. Además, dentro de las 60 escuelas de EFP que dependen de la CPC, hay programas a nivel de empresa. Hay acuerdos o colocaciones previos al contrato para las personas que no están ya empleadas por las empresas, pero que pueden enviarse a través de estas empresas, y se financian con la tasa del 1 por ciento para la adquisición de competencias.

El sistema dual en **Argentina** trabaja con la institución conectada a la Cámara de Comercio Argentino Alemana. Tienen alianzas profesionales específicas con empresas para que los jóvenes puedan recibir formación profesional y realizar sus prácticas o aprendizajes en estas empresas. Las OE, como la UIA, alientan y apoyan a los miembros para que participen en dicho modelo. La UIA trabaja en estrecha colaboración con la Cámara, pero señala que la aplicación y la atracción de más empresas es difícil. Las OE no están representadas a través de una junta o consejo. Sin embargo, se incluyen en el sentido de que la legislación nacional en materia de educación y la legislación nacional en materia de formación técnica y profesional establecen que la formación puede impartirse en las empresas. La UIA también observa que hay

- una división ya que la legislación educativa no se articula bien con la legislación laboral ... lo que hace que las empresas tengan dificultades burocráticas a la hora de incorporar aprendices, pasantes o jóvenes en su nómina ... Una mayor coordinación de las regulaciones jurisdiccionales ayudaría a promover ... la participación de las empresas ... las normas que regulan las prácticas se han desarrollado a partir de la lógica del sistema educativo, sin tener plenamente en cuenta las normas del derecho laboral ... Las empresas que aún no tienen estos programas carecen de los incentivos para invertir los recursos necesarios ... y a menudo desconocen los beneficios de llevarlos a cabo ... [están limitados por no tener] personal capacitado para coordinar actividades con la institución educativa.

23 GAN es una alianza mundial impulsada por las empresas, a través de la cual las empresas del sector privado, las federaciones de empleadores y las organizaciones internacionales trabajan juntas para conectar la educación y el empleo a través del aprendizaje basado en el trabajo. El objetivo es acelerar la adquisición de competencias y capacidades para las empresas que puedan igualar el ritmo de cambio en el mundo laboral. Utilizan los conocimientos especializados de los asociados fundadores, la OIE, la OIT, la OCDE (por conducto de la OCDE-BIAC) y la experiencia práctica de los miembros. GAN Mundial cuenta con 14 grandes corporaciones como empresas miembros, y muchas OE de todas las regiones del mundo componen la red GAN. Véase: <https://www.gan-global.org/about>.



La formación de aprendices en **Argelia** está a cargo de empresas y artesanos en colaboración con instituciones públicas de formación. Todo empleador está obligado a acoger a los aprendices de conformidad con la ley, que establece las normas aplicables al aprendizaje (duración, modalidades contractuales, etc.). El aprendiz dispone de una herramienta pedagógica para supervisar y evaluar su formación profesional en el lugar de trabajo y en una institución pública de formación profesional. El aprendiz muy a menudo permanece dentro de la empresa. Argelia cuenta con legislación detallada en apoyo de los programas de WBL, aunque las OE no están representadas en los aspectos de gobernanza de ninguna entidad, como consejos o juntas.

Otras OE reflexionan sobre cómo han sido influenciados sus sistemas y cómo han evolucionado con el tiempo para satisfacer las diversas necesidades de la industria. La OE **egipcia** (FEI) cuenta la historia del aprendizaje y los mecanismos de WBL, y cómo han participado en la evolución del sistema a lo largo del tiempo:

- El modelo aplicado hace más de 16 años en Egipto —un modelo de educación dual (por ejemplo, dos días en la escuela, tres días en la fábrica) en el sistema de educación formal— se basó en la experiencia alemana, que ha durado mucho tiempo. Luego el proyecto EFTP-I introdujo otro sistema, una variación del sistema dual denominado «sistema autónomo de formación», que ha intentado colmar algunas lagunas del primer modelo. Introdujo el «modelo de bloque» (por ejemplo, un mes en la fábrica: una semana de escuela). Es necesario que haya diferentes interpretaciones de los sistemas duales que se adapten a las pequeñas, medianas y grandes empresas. También probamos una escuela dentro de un modelo de fábrica, y eso fue muy exitoso. También tuvimos pasantías para formación de verano.

En cuanto a la gobernanza del sistema egipcio, la FEI es miembro del Comité Ejecutivo para la Educación Dual en Egipto. El Consejo Ejecutivo se reúne cada dos meses y cuenta con un amplio espectro de asociaciones empresariales involucradas, distribuidas geográficamente en todas las zonas industriales de Egipto: «En el plano estratégico, estamos allí. A nivel micro, también está todo bien. Identificamos los criterios para la selección de estudiantes y los requisitos del empleador (y las normas laborales). Se discuten todos estos detalles y se elaboran directrices claras. Funciona bien y la industria confía mucho en él.»

Según la FEI, todavía queda mucho trabajo por hacer. Señalan que los aprendizajes en Egipto deben considerarse desde una perspectiva más amplia, ya que no se han adoptado muchas medidas en relación con la cuestión de los aprendizajes informales, dado que no existen iniciativas reales para atraer al sector informal. Asimismo, sigue siendo «necesario analizar el sistema actual de aprender sobre la base del trabajo y elaborar una nueva estrategia que tenga modelos mejores y más adecuados para el tipo y el tamaño de las empresas». Financiado por USAID, el proyecto Mejora de la Fuerza Laboral y Mejora de Competencias (WISE) ha «presentado un documento analizando todos los métodos utilizados y necesarios, habiendo desarrollado una estrategia para nuevos modos de alinearse con diferentes tipos y tamaños de empresas».

La OE **Indonesia**, APINDO, ha ayudado a tomar la iniciativa en la promoción del concepto de aprendizaje de calidad en su sistema:

- esperamos que las industrias que reciben aprendices cumplan con nuestras recomendaciones, como un ingreso para los aprendices, un plan de estudios claro, y esperamos que tengan criterios de evaluación y una metodología de evaluación, etc., en resumen, siguiendo las directrices de la OIT. En cuanto a este tema tenemos un proyecto piloto para algunas industrias. Este piloto no es suficiente para nosotros, y deberíamos ampliarlo pronto. Estamos esperando el apoyo del Gobierno. En cuanto a los aspectos de gobernanza, en nuestro modelo piloto hemos propuesto que este plan de aprendizaje sea supervisado por el Comité Nacional de Formación Profesional. Así pues, en la región piloto ya hemos creado un Comité Regional de Formación Profesional. Este comité está integrado por el Gobierno regional, el Gobierno local, las organizaciones de empleadores locales y el sindicato, así como algunos representantes de la sociedad civil. La sociedad civil en nuestro caso se compone de académicos de las universidades de la región. A través de este Comité de Formación Profesional, existen iniciativas de fomento de la capacidad para la industria. Esperamos, con este enfoque, que los aprendizajes de calidad crezcan con el tiempo. Para estos dos Comités Regionales de Formación Profesional ya tenemos 400 empresas que participan. En la actualidad hay más de 600 instructores en la empresa, en los que ya participa el 60 por ciento de las personas, que comenzaron hace más de dos años. En realidad, esto es muy pequeño para nosotros, ya que tenemos más de 560 regiones.

En forma análoga, en **Vietnam**, aunque todavía no se ha establecido el sistema de aprendizaje, la VCCI está «planeando llevar adelante el concepto junto con otros organismos (DVET y VGCL)». En consecuencia, se ha reconocido la necesidad de «revisar el modo de colaboración con las empresas en la formación profesional» en el marco del actual Código del Trabajo, que incluirá «definiciones claras sobre los diferentes tipos de formación basada en el trabajo que deben impartirse, junto con las funciones y responsabilidades de cada una de las partes».

No es infrecuente que entre las OE entrevistadas siga habiendo cierta frustración ante el lento ritmo de las intervenciones a nivel del sistema y la aplicación de políticas. Según la Federación de Empleadores de **Georgia**, la Federación Europea de Formación (ETF) ha estado apoyando al Ministerio de Educación de Georgia en el área de aprendizaje y aprender sobre la base del trabajo, pero la OE expresa el deseo de ver mayores «resultados prácticos»:

- a través del programa de reforma, hemos visto muchos documentos sobre aprender sobre la base del trabajo que se están produciendo, pero la aplicación es lo más importante ... creemos que sería bueno que la ETF pudiera estar en mayor contacto con las asociaciones de empleadores, en lugar de principalmente con el Gobierno. Entendemos por qué la atención se centra en trabajar con el Gobierno, ya que tienen este mandato. Pero trabajar con las asociaciones de empleadores, en particular en torno al establecimiento de pequeños programas o proyectos, sería mejor, ya que sabemos dónde están las carencias de competencias. Por ejemplo, cuando debatimos las cuestiones relativas a los planes de aprendizaje, algo que es muy importante en este momento, el programa de reforma se beneficiaría de aportes mucho mayores de los empleadores en cuestiones como la preparación empresarial, incluidas las necesidades de infraestructura y los programas existentes que tienen las empresas. Para aprender sobre la base del trabajo, dicen que el 30 por ciento de los conocimientos teóricos es suficiente y que el 70 por ciento restante debe aplicarse en el lugar de trabajo, pero las empresas deben estar preparadas para ello. Según el modelo alemán, los empresarios deben financiar el componente práctico, pero consideramos que esto es un problema importante aquí. El otro problema es que las pequeñas y medianas empresas carecen de la capacidad y los recursos

financieros o humanos necesarios para garantizar el éxito de este tipo de enfoque. Las grandes empresas, las empresas europeas estándar locales, pueden permitirse centros de formación dentro de sus empresas y están recibiendo estudiantes, están reciclando y mejorando sus cualificaciones.

En **Armenia**, aunque no existe una estrategia ni un plan para promover el aprendizaje, se está elaborando un proyecto de concepto y hoja de ruta para 2019–2025 para el WBL. En él se esbozan objetivos encaminados a la formulación de políticas de aprendizaje y la creación del entorno jurídico correspondiente. Las OE están promoviendo el concepto de «empresa como lugar para aprender», que incluye componentes de WBL y de los aprendizajes.

La Cámara de Comercio e Industria de **Jordania** está «intentando potenciar el papel de sus miembros en la formación en el lugar de trabajo, fomentando el interés de la industria en el aprendizaje y el aprender en el lugar de trabajo». Hay un trabajo preliminar que se debe llevar a cabo para cambiar las percepciones acerca de la formación y educación profesional, y la Cámara está a la vanguardia en este sentido.

Entre los países encuestados en el continente africano, la GICAM de **Camerún** señala que el aprendizaje «podría ser una forma eficiente de impartir formación acorde con las necesidades de los empleadores privados, pero ahora suele realizarse principalmente de manera informal. Hasta 2018 no existía un marco legal para que las empresas privadas se asociaran con los centros de formación, y la GICAM no ha participado en la conceptualización de dicho marco jurídico». En **Malawi**, la mayoría de los empleadores se dedican a proporcionar espacios de aprendizaje en sus lugares de trabajo, pero actualmente no participan ni en juntas ni en consejos. El sistema de aprendizaje de **Kenia** no está bien desarrollado; la mayor parte de las actividades se realizan actualmente en el sector informal. Si bien el sistema estaba activo en la época colonial, surgieron preferencias posteriores a la independencia por la educación universitaria de grado.

Suele existir alta participación de empleadores en el WBL y en los sistemas nacionales de aprendizaje en aquellos sistemas en los que los empleadores consideran que su participación es una inversión tanto empresarial como nacional. Este enfoque se encuentra con frecuencia en países con una larga cultura de diálogo social y acuerdos tripartitos. En los países en los que esta cultura está menos arraigada, puede observarse que cuanto mayores sean los intereses financieros, mayor será la participación de los empleadores. Sigue habiendo problemas, tanto reales como percibidos, acerca de los «gastos generales» de participar tanto en la gobernanza como en la aplicación del WBL, especialmente en las pymes, donde la actividad laboral a nivel empresarial es particularmente evidente, incluidos varios ejemplos de iniciativas empresariales internacionales y multinacionales en el país, grandes programas empresariales nacionales y la continuación de los aprendizajes tradicionales (a menudo informales) de larga data en pequeñas empresas, como las artesanales.

2.7. La capacidad de los empleadores en materia de gobernanza de los sistemas de EFTP

Al intentar cambios importantes en los sistemas de EFTP y al impulsar esos cambios de manera sostenida, se necesita una masa crítica de capacidad (y liderazgo) organizacional y de sistema para iniciar el proceso, pero también se requiere capacidad adicional para que los cambios evolucionen y se mantengan en el tiempo. Las OE observan varios desafíos y oportunidades con respecto a su capacidad para prestar servicios en las disposiciones de gobernanza de los múltiples y variados dominios de un sistema de EFTP.

Con respecto a la cuestión de la capacidad de las organizaciones de empleadores y sus asociados, la Federación de Industrias **Egipcias** reflexiona que cuando se pregunta

- «¿Qué significa la gobernanza de la formación?», nadie es capaz de responder. Hablan de formación no a nivel estratégico, sino sobre la base de experiencias en sus propias empresas. Los empresarios no disponen de tiempo suficiente para estudiar la diferencia entre un paquete de formación modular y un paquete de formación ordinario. Tampoco conocen la diferencia entre un aprendizaje y los otros tipos de sistemas de educación dual. No se supone que los empleadores dominen estos asuntos, pero deberían tener algún conocimiento del léxico —el diccionario del mundo de la formación— para que todos hablemos el mismo idioma. Todo ello está relacionado con el fomento de la capacidad. En Egipto

hay tres organizaciones empresariales principales²⁴ que han participado desde que comenzaron a funcionar las anteriores normas nacionales de competencias: la Federación de Industrias Egipcias,²⁵ la Federación de la Construcción y la Federación de Cámaras de Turismo. Participan en los diferentes aspectos de las discusiones sobre las competencias ... son organizaciones de voluntarios, pero a medida que los consejos han ido cambiando, los conocimientos técnicos no se han quedado atrás ... en la gestión del sistema de competencias. Varias figuras clave involucradas en el proyecto EFTP-I y el anterior proyecto sobre las normas de competencias desaparecieron debido a las elecciones y fueron reemplazadas por nuevos miembros de la junta. Se necesita una mayor capacidad institucional, en particular a nivel del personal. Hay dos tipos de asociaciones: voluntarias o dirigidas por el personal. Las fuertes son las organizaciones impulsadas por el ejecutivo. La memoria institucional permanece en la organización debido a la menor rotación. La junta sólo puede interferir a nivel estratégico y en la aplicación/aprobación de proyectos.

Concretamente, sobre la cuestión de su representación en los sistemas de gobernanza, la FEI señala que

- existe una amplia gama de partes interesadas en el sistema de EFTP/competencias y en el reto de la representación. Si la representación es demasiado baja, es difícil confiar en la capacidad de esa persona para transmitir los contenidos del comité ... a las reuniones siempre asisten funcionarios que no tienen suficiente influencia dentro de sus ministerios e instituciones.

La OE en **Indonesia** tiene lo que podría llamarse un problema en cuanto a «llegar a dar el primer paso» en la sensibilización y movilización de sus miembros sobre el imperativo de desarrollar estrategias industriales y de competencias, ya sean nacionales o sectoriales. Al hablar de la urgente necesidad de redefinir lo que significa la estrategia de la industria en Indonesia y sus repercusiones, la OE dice que se requiere acción por parte de

- asociaciones empresariales en Indonesia ... para revisar sus propias industrias y situación. Deberían centrarse en su propio desarrollo industrial y definir qué tipo de personas necesitan. Por lo tanto, podríamos a la vez definir qué tipo de competencias se requieren. No hay muchas asociaciones empresariales que sean conscientes de la necesidad de hacer que su propia dirección estratégica evolucione. En la Cámara de Comercio hay más de 200 asociaciones empresariales, pero los miembros activos son 164. Uno de los principales desafíos es conseguir que estas asociaciones elaboren sus propias estrategias industriales. Existen varios desafíos. Necesitamos fortalecer a nuestros miembros en lo que se refiere a capacidad y financiación. Necesitamos revisar las reglamentaciones para asegurarnos de que se ajusten a los requisitos de nuestro sistema de competencias. Debemos resolver estas cuestiones, una por una.

Para muchas OE es común que puedan ampliar la capacidad aprovechando la experiencia de los miembros o llegando a redes más amplias para complementarla. En **Jamaica**, la JEF reconoce que

- existe una limitación humana en nuestra capacidad de abordar plenamente todas las necesidades y servicios que se nos solicitan. Nuestros miembros ofrecen voluntariamente sus competencias, servicios y tiempo. Desde su amplia gama de competencias y experiencia, la JEF es capaz de proporcionar el servicio a los órganos nacionales a medida que se acercan a la organización ... En otras palabras, si hay un asociado que, por ejemplo, tiene competencias y conocimientos en EFTP, le preguntaríamos si estaría dispuesto a representar a la JEF en el consejo asesor pertinente. Entonces se convierte en una responsabilidad, una responsabilidad seria de su parte, y una vez que representen a la JEF, los informes le llegarían. Hay alrededor de 40 comités y juntas diferentes que la JEF integra, lo que pone al límite los recursos de nuestros atareados voluntarios y personal e intentamos manejarlos con los recursos que tenemos para garantizar un excelente servicio ...

Del mismo modo, en **Uganda**,

- la FUE no está en condiciones de representar a los empleadores en cuestiones relacionadas con las competencias especializadas. Esto implica que debemos confiar en la experiencia de las empresas

²⁴ Las organizaciones de empleadores en Egipto suelen estar bajo algún tipo de supervisión gubernamental, o nombramientos de juntas por el Estado. Véase por ejemplo: <https://madamasr.com/en/2016/07/05/news/u/tourism-minister-dissolves-federation-of-chambers-of-tourisms-board/>.

²⁵ La FEI es la organización nacional de empleadores y abarca a casi todos, si no todos, los sectores de Egipto. Está organizada en 20 cámaras sectoriales, pero la Federación de la Construcción y la Federación de Cámaras de Turismo no forman parte de ella.

miembros y el proceso de designación de expertos a veces puede llevar mucho tiempo. Desde entonces, hemos trabajado con una lista de expertos de las empresas miembros que utilizamos cada vez que es necesario. Además, la FUE no posee la experiencia necesaria para diseñar programas de aprender sobre la base del trabajo y para participar eficazmente en lo que se refiere a las necesidades emergentes de competencias. Este asunto podría resolverse fomentando la capacidad de la FUE para que pueda representar eficazmente los intereses de los empleadores. También podría abordarse estableciendo un grupo de trabajo para que los empleadores apoyen el desarrollo de competencias. No es fácil conseguir información sobre las carencias y desajustes existentes en materia de competencias. Sin embargo, la FUE carece de los recursos técnicos y financieros necesarios para llevar a cabo dichas encuestas. Se podría resolver el problema trabajando con la Oficina de Estadística de Uganda y con aliados para el desarrollo como la OIT. Las competencias tienen el potencial de ser una intervención importante para la FUE. Sin embargo, sería necesario contratar personal adicional para que se enfocara en cuestiones de competencias.

También están los retos que implica la capacidad de las pymes (aunque no exclusivamente las pymes) que participan en mecanismos de gobernanza de las competencias, en particular de forma continua. Cuando se requieren conocimientos especializados específicos, es posible disponer de un sistema (como ser, presupuestos) para apoyar la labor de los proyectos, por ejemplo. La experiencia de la VIMOSZ en **Hungría** es que, en relación con la

- capacidad para prestar servicios a la labor de los consejos sectoriales de competencias, las empresas más pequeñas son las que enfrentan más dificultades; por ejemplo, puede ser difícil que personas clave desaparezcan de la empresa durante tres o cuatro horas seguidas. Algunos de nuestros socios de las empresas más pequeñas que llevan a cabo actividades relacionadas con el consejo de competencias sectoriales tienen una persona designada para representarles, pero en ocasiones tendrán que proponer un sustituto. En las empresas más grandes, podemos suponer que este tema no sea tan problemático. Sin embargo, cuando los delegados son gerentes de recursos humanos o directores de capacitación, generalmente son personas muy ocupadas. Si un director de formación tiene 4.000 empleados en la empresa, por ejemplo, esta persona ya tendrá mucho que hacer. Pero la mayoría de las personas sienten y son conscientes de la importancia [del trabajo de competencias sectoriales] y tratan de poner a disposición la capacidad requerida. Puede haber algunas limitaciones en cuanto al acceso y la disponibilidad de conocimientos técnicos estratégicos y específicos en el ámbito de las competencias. Para abordar parcialmente esta cuestión, el Gobierno ha invitado a la Cámara de Comercio a que proponga expertos que puedan tener conocimientos especializados en las esferas de interés. Los Consejos (grupos de trabajo) tienen presupuestos preparados para ello, lo que ayuda a acelerar las decisiones y a desarrollar soluciones eficientemente, y contribuye a las capacidades de que disponemos.

Han surgido varios temas relacionados con la capacidad de organización, la mayoría de las veces limitaciones, pero también hay indicios de que se podrían encontrar soluciones parciales o de otra índole: por ejemplo, aprovechar los conocimientos especializados de las redes o considerar la capacidad en el diseño de los mecanismos de gobernanza del sistema de competencias. Sin embargo, hay algunos problemas aparentemente insolubles en los sistemas menos maduros. Por ejemplo, hay OE que tienen dificultad para movilizar a sus miembros a fin de que dediquen su capacidad organizativa a estrategias sectoriales o industriales que se necesitan con urgencia. Otras se ven desafiadas porque los empleadores/miembros cuentan con escaso conocimiento técnico de los sistemas de EFTP y competencias, o cuando la capacidad de pensar en forma estratégica a nivel de sistemas o nacional puede estar restringida por el hecho de que los empleadores se centran en sus intereses empresariales. También existe un desafío en muchos países donde las OE son impulsadas en gran medida por la capacidad de los voluntarios, y con ello viene la rotación y pérdida de miembros institucionales. Hay problemas relacionados con el tamaño del empleador o la empresa contribuyente; las microempresas y las pymes experimentan dificultades con la participación periódica a nivel del sistema de competencias, debido, sencillamente, a la falta de personal disponible. Además, el nivel de participación puede variar en función de los ciclos de políticas y reformas, es decir, períodos de intensa participación frente a la participación periódica y previsible. En general, merece la pena investigar más a fondo la cuestión de la capacidad de los empleadores y las organizaciones de empleadores de participar en los mecanismos de gobernanza, a menudo además de la amplia gama de actividades relacionadas con el sistema de competencias y de la EFTP en los diversos ámbitos.

3



► 3. Conclusiones

En el documento de política de la OIT titulado «Formulación de una política nacional sobre el desarrollo de competencias laborales» (2011) se señalan cuatro problemas de política en materia de formación que deben reflejarse en una estrategia nacional:

- Desajuste de competencias
- Participación limitada de los interlocutores sociales
- Escasa calidad y pertinencia de la formación
- Coordinación insuficiente del sistema

Alrededor de un tercio de las OE que participaron en este estudio informan que operan en un sistema de formación respaldado por una política o estrategia nacional de formación exhaustiva, con el apoyo de acuerdos institucionales tripartitos duraderos. A falta de políticas nacionales de desarrollo de competencias, es evidente que los sistemas enfrentan los cuatro problemas políticos de falta de adecuación de las competencias, mala calidad y pertinencia de la formación, escasa coordinación e insuficiente participación de los interlocutores sociales.

La OIT (2011) también ha abogado por la necesidad de formular una política nacional de formación, en lugar de limitarse a mejorar los «programas» de desarrollo de competencias; las razones que se incluyen se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Dar coherencia al sistema
2. Facilitar acciones y reformas coordinadas y planificadas
3. Facilitar la coordinación y la coherencia de las políticas
4. Dar claridad a las disposiciones institucionales
5. Afianzar las buenas prácticas existentes
6. Comprometer la voluntad y adhesión políticas y colectivas

En los casos en que no existen mecanismos de coordinación interministerial o de todo el sistema, es evidente que los sistemas de competencias y EFTP seguirán luchando por cerrar la brecha entre los ámbitos políticos del trabajo y la educación, además de integrar otros ámbitos políticos como el comercio, el desarrollo regional y la industria. Un mecanismo de coordinación que englobe los diversos niveles — nacional, regional y sectorial— puede proporcionar una plataforma para que las OE participen de manera tripartita, reuniendo una serie de áreas políticas en el nexo de las competencias y a su vez, abordando el fundamento de seis puntos que se expuso anteriormente.

Las condiciones necesarias para una coordinación eficaz se examinan ampliamente en otras publicaciones, y cada sistema puede interpretar las pruebas y buscar su propia forma de mejorar la coordinación. Sin embargo, está claro que los sistemas fragmentados tienen altos costos de oportunidad y generan pesadas demandas para las OE, incluso en su capacidad para prestar servicios y participar de manera fragmentada (y a menudo ineficaz). La defensa de un mecanismo nacional de coordinación de competencias más sólido, cuando no exista o sea débil, podría considerarse una prioridad para las OE.

Contar con un sólido sistema de financiación del sistema de EFTP es fundamental para apoyar la aplicación de una estrategia nacional, y la participación de los empleadores en los mecanismos de gobernanza ayudará a dirigir la inversión de manera eficaz. A medida que los debates sobre políticas se centren cada vez más en los medios por los cuales los Gobiernos nacionales pueden aumentar la inversión del sector privado en el desarrollo de competencias, se espera que también continúe el interés por los fondos de

capacitación basados en impuestos. Sin embargo, de esta investigación se desprende que las OE están preocupadas por la falta de normas claras sobre el desembolso de los gravámenes, la insuficiencia de información laboral de calidad y de datos sobre competencias, y la ausencia de evaluaciones de impacto de las actividades de los fondos. En resumen, para la mayoría de los empleadores, la cuestión que guía su compromiso con respecto a los fondos para la formación parece ser si obtendrán o no valor directo o indirecto del sistema de impuestos, reflejando la opinión de que a menudo se sienten obligados a pagar por un sistema que no creen que funcione.

Para las empresas que no se benefician de los gravámenes, se consideran impuestos adicionales que son solo un coste más que deben afrontar al hacer negocios. La mayor parte de la bibliografía muestra que cuando los sistemas basados en impuestos funcionan bien, el impuesto está vinculado a normas de desembolso bien diseñadas que incluyen subsidios y otros incentivos para quienes contribuyen en forma directa al sistema impositivo. Muchos Gobiernos mantienen el monopolio del desembolso de fondos y no están abiertos a la evaluación de impacto de las actividades de los fondos. También existen ejemplos de fondos que reorientan las contribuciones de los empleadores hacia gastos que de otro modo estarían cubiertos por los presupuestos gubernamentales, como los sueldos de docentes e instructores. Es así que existen pruebas que indican que las acumulaciones de fondos de gravámenes a menudo se asignan a otras iniciativas impulsadas por el Gobierno que tienen muy poca relación con la mejora de las competencias y a menudo tienen poca o ninguna participación del sector privado y de los trabajadores.²⁶ Es evidente que las OE deben participar estrechamente en el diseño y funcionamiento continuo de los sistemas de financiación basados en gravámenes y otros mecanismos de financiación en los que se esperan contribuciones, en especie o en efectivo, de los empleadores.

Podemos ver que el nivel de desarrollo del SIMT varía considerablemente de un país a otro, y la participación de los empleadores en los mecanismos de gobernanza es desigual; la mayoría de los encuestados informan acerca de bajos niveles de participación. Hay pocas OE operando en países que incorporan a los empleadores en un papel de gobernanza a través de mecanismos institucionales. Otros países cuentan con un sistema nacional, pero que no es suficientemente coherente ni exhaustivo, lo que dificulta la participación de los empleadores. Existen sistemas de competencias en los que se están creando programas de SIMT, que incluyen la creación de observatorios, la planificación sectorial en la anticipación y previsión de competencias y actividades piloto apoyadas por actores internacionales de desarrollo. La mayoría de las OE realizan actividades relacionadas con encuestas del mercado laboral para al menos sus asociados, pero a menudo tienden a ser *ad hoc*, sobre la base de proyectos. Las OE tienen una capacidad limitada para recopilar datos en forma activa, apoyar las medidas de recopilación de datos y validar y analizar los hallazgos. La necesidad de prever y anticipar las competencias (generalmente por sector) ejerce una presión adicional sobre la capacidad de las OE.

La tendencia sistémica de elaborar MNC continúa, y parecería que, si bien los empleadores están más comprometidos en la fase de concepción y diseño, es menos probable que participen en un papel de gobernanza en la fase de ejecución y gestión. Varias OE expresan su frustración por esta falta de participación permanente y se preocupan por la dirección del sistema sin sus contribuciones. En algunos casos se expresa preocupación por la lentitud de la aplicación del MNC tras la instalación de nuevos dispositivos institucionales; para que el diseño y la aplicación de los sistemas de aseguramiento de la calidad (y los MNC) tengan éxito, se requiere contar con una participación sostenida y a largo plazo. En cuanto a los procesos de aseguramiento de calidad, las OE claramente participan a niveles nacional, sectorial o institucional, como en la acreditación, el diseño de planes de estudios, normas de competencia, evaluación y certificación. En los casos en que los empleadores contribuyen a la gobernanza en los sistemas de aseguramiento de calidad, parece ser que lo hacen más a nivel institucional que mediante amplias funciones en las juntas o consejos de organismos centralizados o de coordinación.

Suele existir buena participación de empleadores en la formación basada en el trabajo y en los sistemas nacionales de aprendizaje en aquellos sistemas en los que los empleadores consideran que

26 Este párrafo incluye antecedentes de los Términos de Referencia de la OIT y la SADC 2019 para la *Assessment of Skills Development Funding in SADC Countries* [Evaluación de la financiación para el desarrollo de competencias en los países de la SADC] (OIT 2019c).



su participación es una inversión tanto empresarial como nacional. Este enfoque se encuentra con frecuencia en países con una larga cultura de diálogo social y acuerdos tripartitos. En los países en los que esta cultura está menos arraigada, puede observarse que cuanto mayores sean los intereses financieros, mayor será la participación de los empleadores. Sigue habiendo problemas, tanto reales como percibidos, con respecto a los «gastos generales» de participar tanto en la gobernanza como en la aplicación de la formación basada en el trabajo, especialmente en el caso de las pymes. Sin embargo, la formación basada en el trabajo a nivel empresarial es muy evidente; hay varios ejemplos de iniciativas empresariales internacionales y multinacionales en los países, grandes programas empresariales nacionales y la continuación de los aprendizajes tradicionales (a menudo informales) de larga data en pequeñas empresas, como las artesanales.

De los empleadores surgen varios temas relacionados con la capacidad de organización, en la mayoría de los casos con limitaciones. Es evidente que a menudo existían soluciones a estas limitaciones, parciales o de otra índole: por ejemplo, aprovechar los conocimientos especializados de las redes entre miembros u organizaciones industriales conexas, o tener en cuenta las necesidades de creación de capacidad en el diseño de los mecanismos de gobernanza de sistemas de competencias.

Surgieron problemas aparentemente insolubles en varios de los sistemas menos maduros. Por ejemplo, hay OE que se enfrentan a dificultades para movilizar a sus miembros a fin de que dediquen su capacidad organizativa a estrategias sectoriales o industriales que se necesitan con urgencia. Otras se ven desafiadas porque los empleadores/miembros cuentan con conocimientos técnicos limitados de los sistemas de EFTP y competencias, o cuando la capacidad de pensar en forma estratégica a nivel de sistemas o nacional puede estar restringida por el hecho de que los empleadores se centran en sus intereses empresariales.

También es un problema en muchos países que las OE estén impulsadas en gran medida por la capacidad de los voluntarios. La rotación resultante de los miembros comprometidos en este ámbito, y la pérdida de capacidad institucional, perjudica seriamente la capacidad de las OE de seguir participando. Esta situación a menudo se agrava debido al tamaño del empleador o la empresa contribuyente; las microempresas y las pymes experimentan dificultades con la participación periódica en el sistema de formación, debido, sencillamente, a la falta de personal disponible y obligaciones contrapuestas. Además, el nivel de participación puede variar en función de los ciclos de políticas y reformas, es decir, períodos de intensa participación frente a la participación periódica y previsible. En general, merece la pena investigar más a fondo la cuestión de la capacidad de empleadores y organizaciones de empleadores de participar en los mecanismos de gobernanza, a menudo además de la amplia gama de actividades relacionadas con el sistema de competencias y de la EFTP en los diversos ámbitos.

4



► 4. Recomendaciones

La Recomendación de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos (núm 195), de 2004, contiene directrices políticas sobre el desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente. El mensaje clave es que el desarrollo de competencias es una responsabilidad compartida del Gobierno, los empleadores y los trabajadores individuales, y que los interlocutores sociales desempeñan en ello un papel fundamental. La Recomendación 195 sugiere que el Gobierno es el principal responsable de la formación previa al empleo, mientras que los empleadores son responsables de la formación continua y los trabajadores individuales de aprovechar las oportunidades de educación y formación.

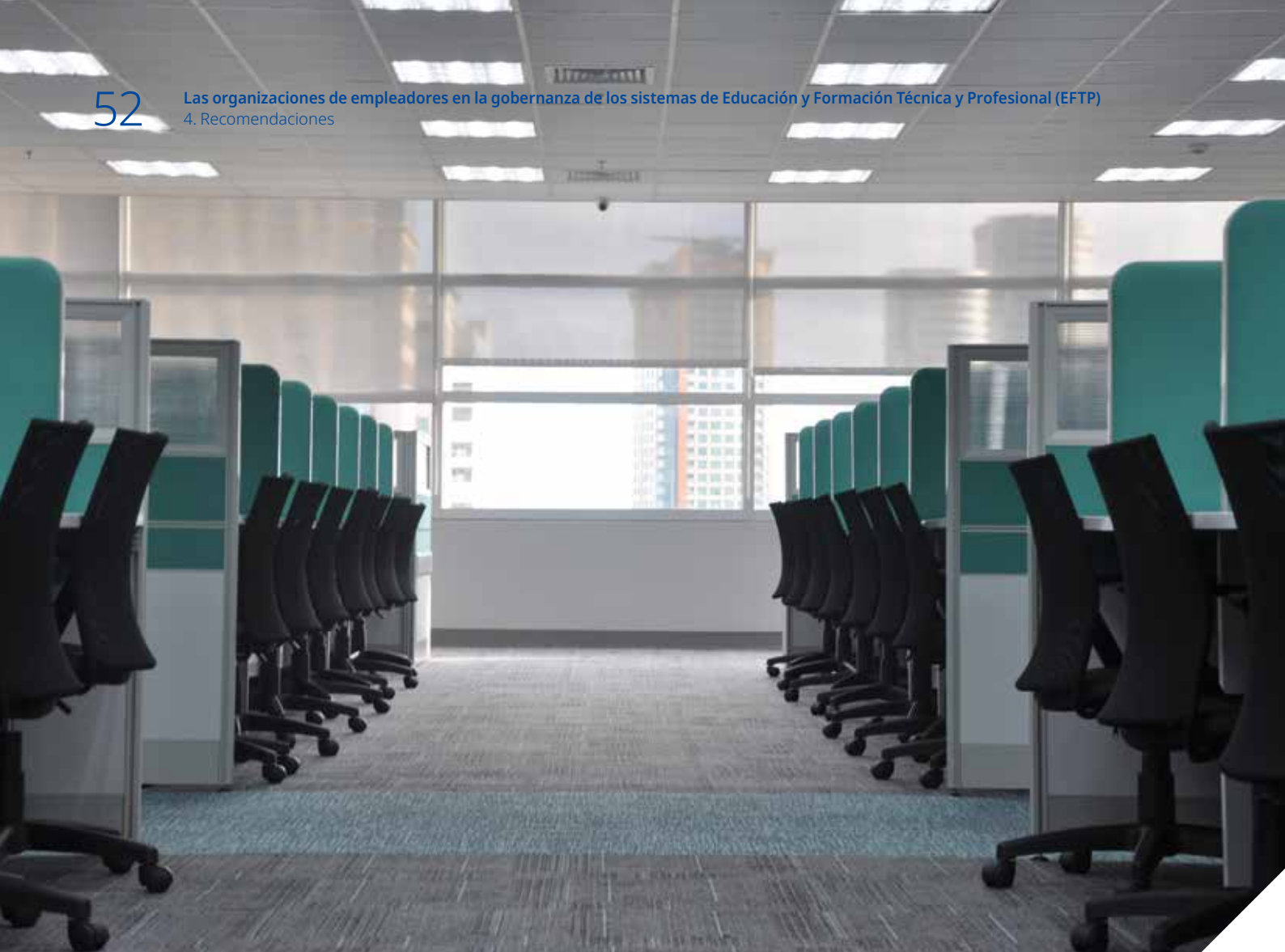
Más allá de estas obligaciones generales, se debe reforzar en forma permanente el papel de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de apoyar la oferta de formación impulsada por la demanda (ETF 2019). Una estrategia nacional de formación debe proporcionar un marco para una serie de acciones dentro del sistema de formación, incluido su enfoque de la gobernanza, y brindar un marco para la práctica de considerar a los empleadores socios en pie de igualdad en acuerdos tripartitos de políticas y prácticas relativas a la formación. Es evidente, sin embargo, que ello no siempre sucede.

Las secciones que figuran a continuación se dividen en varios niveles de recomendaciones. La primera recomendación (a) de cada sección se refiere al establecimiento de las bases de los sistemas de EFTP, mientras que la segunda (b) establece los procesos y estructuras para apoyar una colaboración mayor y más eficaz entre estas bases. El tercer apartado (c), cuando figura, trata de las relaciones y la colaboración para apoyar los procesos y las estructuras. Este enfoque puede proporcionar un marco útil para analizar las intervenciones destinadas a mejorar la participación de los empleadores en los mecanismos de gobernanza de los sistemas de formación, y apoyar el diseño de estrategias, políticas y programas formativos.

4.1. Disposiciones que deben ser legislativas y/o normativas

Muchas de las OE se refieren a la necesidad de contar con un mejor marco jurídico o reglamentario para coordinar los sistemas, lo que tal vez implique un cambio o mayor claridad del liderazgo de la agencia gubernamental, o nuevas agencias especializadas, o la aplicación de un marco nacional de cualificaciones (MNC) como mecanismo de coordinación.

- a. Recomendación:** Que la OIT, la OIE y sus OE afiliadas aboguen por que se establezca claramente el papel de los empleadores cuando se elaboren marcos jurídicos o reglamentarios, acuerdos tripartitos o políticas nacionales de competencias. El *proceso* de creación de estos marcos y políticas debe incluir a los empleadores.
 - b. Recomendación:** Abogar por la participación de los empleadores en el desarrollo, la ejecución, la supervisión y la revisión del MNC a través de mecanismos de gobernanza apropiados y procesos de consulta.
 - c. Recomendación:** Que la OIT, la OIE y sus OE afiliadas aboguen por mecanismos de diálogo social o acuerdos de negociación colectiva para incluir cuestiones relacionadas con el desarrollo de competencias.
-



4.2. Institucionalización de la coordinación de sistemas

Las OE mencionan la deficiente coordinación de los sistemas de formación y de la planificación estratégica de políticas como uno de los obstáculos más importantes para avanzar en los sistemas de competencias. Es común ver que existen múltiples organismos gubernamentales responsables de aspectos del sistema de formación, lo que contribuye a la fragmentación de los dispositivos institucionales.

- a. **Recomendación:** Que la OIT, la OIE y sus OE afiliadas desarrollen opciones para mecanismos de coordinación nuevos y/o mejorados, a todos los niveles, que puedan explorarse con los organismos gubernamentales pertinentes.
- b. **Recomendación:** Que la OIT, la OIE y sus OE afiliadas ayuden a garantizar que las OE participen en las medidas de coordinación existentes o nuevas.

4.3. Estructuras y enfoques público-privados

Si bien se informa de planes informales de aprendizaje y alianzas con organizaciones de formación individuales a nivel de empresa, existen pocos ejemplos de planes nacionales de aprendizaje en los que las OE han participado en la gobernanza a nivel nacional o sectorial. Además, los desempeños de los fondos nacionales o sectoriales de formación son desiguales, a menudo no satisfacen las necesidades del mercado laboral, y ofrecen oportunidades limitadas a los empleadores de ejercer su influencia.

- a. **Recomendación:** Que la OIT, la OIE y sus OE afiliadas aboguen por sistemas de «aprendizaje de calidad» en los que los empleadores participen con el Gobierno o los Gobiernos para dirigir los esfuerzos encaminados a aplicar mecanismos para aprender sobre la base del trabajo para sus miembros/empleadores.
- b. **Recomendación:** Que la OIT, la OIE y sus OE afiliadas tomen medidas para garantizar que los empleadores desempeñen un papel más relevante en la gobernanza permanente de los fondos de formación basados en gravámenes y en el diseño, desarrollo y revisión del desempeño de cualesquiera otros mecanismos de financiación que requieran contribuciones de los empleadores.

4.4. Planificación e información del mercado de trabajo

El buen funcionamiento de los observatorios y de los sistemas de información sobre el mercado de trabajo es una preocupación central para todas las OE, pero muy pocas participan en mecanismos de gobernanza (por lo general, porque los sistemas están subdesarrollados y la coordinación es deficiente).

- a. **Recomendación:** Que la OIT, la OIE y sus OE afiliadas colaboren de manera proactiva con el Gobierno para asegurar que se tomen medidas para fortalecer los sistemas SIMT para el desarrollo de competencias y que se establezcan mecanismos de coordinación eficaces que involucren a los empleadores.

4.5. Plan de aplicación

A fin de aplicar lo anterior, será esencial evaluar qué lagunas institucionales y políticas existen en un sistema particular de EFTP, así como lograr comprender las necesidades de capacidades de las OE para elaborar un programa de promoción y otras actividades. Para lograrlo, también sería necesario centrarse más en los sistemas de formación en el marco de las actividades de fomento de la capacidad de la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT (ACT/EMP) y el Centro internacional de Formación de la OIT (CIF Turín).

- a. **Recomendación:** Que la OIT y la OIE apoyen a las OE afiliadas para diseñar un programa de promoción (dirigido a los Gobiernos y/o interlocutores sociales) que aborde las áreas de brecha descritas en las recomendaciones. Tal vez sea útil dar prioridad, en el marco de las actividades de promoción, a la adopción de disposiciones institucionales legisladas y a la institucionalización de la coordinación de sistemas. La promoción requerirá un compromiso continuo.
- b. **Recomendación:** Que la OIT y la OIE apoyen a las OE afiliadas para analizar y dimensionar los requisitos de capacidad organizacional para la participación efectiva en los diversos dominios de los sistemas de EFTP (incluido el programa de promoción mencionado anteriormente); que consideren estrategias para abordar las limitaciones de la capacidad en todo el conjunto de mecanismos y actividades de gobernanza de la formación; y que incluyan la consideración de las limitaciones de capacidad y de acciones de mitigación en iniciativas gubernamentales y otras relacionadas con las competencias/EFTP que requieran la participación del empleador en mecanismos de gobernanza.
- c. **Recomendación:** Que la OIT y la OIE apoyen a las OE afiliadas mediante la elaboración de materiales de orientación que ayuden a las organizaciones de empleadores en cuestiones relativas al desarrollo de competencias. Estos productos de conocimientos podrían incluir los resultados de la investigación, junto con fichas concisas y materiales de capacitación, elaborados en forma conjunta con CIF-OIT en Turín, para apoyar a las organizaciones de empleadores.

► Referencias

- Allais, Stephanie. 2010. *The Implementation and Impact of National Qualifications Frameworks: Report of a Study in 16 Countries*. Ginebra: OIT.
- . 2017. *Labour Market Impact of National Qualification Frameworks in Six Countries*. Ginebra: OIT.
- Dunbar, Muriel. 2013. *Engaging the Private Sector in Skills Development*, Health & Education Advice and Resource Team. Oxford: Oxford Policy Management.
- ETF (Fundación Europea de Formación). 2013. *Good Multilevel Governance for Vocational Education and Training*.
- . 2014. *Mapping Vocational Education and Training Governance in Jordan*.
- . 2017. «Moldova: VET Governance, ETF Partner Country Profile».
- . 2019. *Governance Arrangements for Vocational Education and Training in ETF Partner Countries: Analytical Overview 2012–17*.
- Goh, Chye Guan. 2018. «Adult Educators and the Industry Transformation Maps», presentación. 1 de noviembre.
- Hawley-Woodall, Jo, Nicola Duell, David Scott, Leona Finlay-Walker, Lucy Arora, y Emanuela Carta. 2015. *Skills Governance in the EU Member States: Synthesis Report for the EEPO*. Bruselas: Comisión Europea.
- Keep, Ewart. 2015. «Governance in English TVET: On the Functioning of a Fractured 'System'». *Research in Comparative and International Education* 10 (4): 464-475.
- Lee Kuan Yew School of Public Policy. 2016. *Technical and Vocational Education and Training in Indonesia: Challenges and Opportunities for the Future*, serie de estudios de caso de Microsoft sobre la educación y formación técnica y profesional. Universidad Nacional de Singapur.
- Leney, Tom. 2015. *Governance of Vocational Education and Training in the Southern and Eastern Mediterranean*. Turín: Fundación Europea de Formación.
- OIT (Oficina/Organización Internacional del Trabajo). 2011. Competencias para el empleo - Orientaciones de política: «Formulación de una política nacional sobre el desarrollo de competencias laborales».
- . 2015. «Guidance Note: Anticipating and Matching Skills and Jobs».
- . 2017. Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad, Volumen I: *Guía para formuladores de políticas*, Departamento de Política de Empleo, octubre.
- . 2019a. *The Involvement of Employer Organizations in the Governance of Skills Systems: A Literature Review*.
- . 2019b. Trabajar para un futuro más prometedor, Comisión Mundial de la OIT sobre el Futuro del Trabajo.
- . 2019c. *Assessment of Skills Development Funding in SADC Countries*, Términos de Referencia.
- , Cedefop (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional), ETF (Fundación Europea de Formación) y OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2017. *Skill Needs Anticipation: Systems and Approaches: Analysis of Stakeholder Survey on Skill Needs Assessment and Anticipation*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) 2015. «The G20 Skills Strategy for Developing and Using Skills for the 21st Century», documento preparado para la tercera reunión del Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20, 23 y 24 de julio de 2015, Turquía.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2017. *Best Practices Guidelines and Toolkit on Engaging the Private Sector in Skills Development*, Centro Internacional de Estambul para el Sector Privado en el Desarrollo.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2018a. «Perfil de país de la EFTP - Chile», Centro Internacional de Formación Técnico-Profesional.
- . 2018b. *Funding Skills Development: The Private Sector Contribution*.
- , y la OIT. 2002. *Technical and Vocational Education and Training for the Twenty-first Century: Recomendaciones de la UNESCO y la OIT*.
- , —. 2018. *Taking a Whole of Government Approach to Skills Development*.
- Ziderman, Adrian. 2016 «Funding Mechanisms for Financing Vocational Training: An Analytical Framework», Documento de política IZA No. 110, abril.

► Anexos

I. Organizaciones de empleadores participantes

Nuestro reconocimiento y gratitud a los representantes de las siguientes organizaciones de empleadores que participaron en este estudio.

Argelia	Confédération générale des entreprises Algériennes (CGEA)
Argentina	Unión Industrial Argentina (UIA)
Armenia	Sindicato Republicano de Empleadores de Armenia (RUEA) Cámara de Comercio e Industria de Armenia
Baréin	Cámara de Comercio e Industria de Baréin (BCCI)
Camerún	Groupement Interpatronal du Cameroun (GICAM)
Chile	Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)
Colombia	Asociación Nacional de Empresarios de <i>Colombia</i> (ANDI)
Costa de Marfil	Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI)
Egipto	Federación Egipcia de Industrias (FEI)
Fiyi	Federación de Comercio y Empleadores de Fiyi (FCEF)
Georgia	Asociación de Empleadores de Georgia (GEA)
Hungría	Asociación <i>Húngara de Empleadores de Hospitalidad</i> (VIMOSZ)
India	Federación de Empresarios de la India (EFI)
Indonesia	Asociación de Empleadores de Indonesia/Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO)
Jamaica	Federación de Empleadores de Jamaica (JEF)
Jordania	Cámara de Industria de Jordania (JCI)
Kenia	Federación de Empleadores de Kenia (FKE)
Kirguistán	Asociación Empresarial de Kirguistán (JIA)
Malawi	Asociación Consultiva de Empleadores de Malawi (ECAM)
Moldavia (Rca. de)	Confederación Nacional de Empleadores de la República de Moldavia (CNPM)
Perú	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)
Senegal	Conseil National du Patronat du <i>Sénégal</i> (CNP)
Singapur	Federación Nacional de Empleadores de Singapur (SNEF)
Sudáfrica	Unidad Empresarial <i>de Sudáfrica</i> (BUSA)
Suiza	Union Patronale Suisse
Uganda	Federación de Empleadores de Uganda (FUE)
Vietnam	Cámara de Comercio e Industria de Vietnam

II. Cuestionario para entrevistas a organizaciones de empleadores

Sección 1. Contexto nacional y operativo

El contexto político, económico y social de todos los países es complejo y diferente. Si bien tienen muchos desafíos y prioridades en común, también hay características y desafíos distintos en los diferentes países y partes del mundo. Lo que funciona en el País A hoy, no funcionará necesariamente en el País B. Y lo que funciona en el País A hoy, no funcionará necesariamente en ese mismo país dentro de diez años, particularmente si la economía de ese país evoluciona con rapidez. Al reflexionar sobre sus respuestas a las preguntas de la Sección 1, puede considerar:

- ▶ si su país cuenta con un sistema de administración pública centralizado o descentralizado;
- ▶ si el marco jurídico establece que la EFTP es una responsabilidad nacional o estatal;
- ▶ la posición social de la EFTP y el desarrollo de competencias;
- ▶ cuáles son los sectores económicos dominantes en el mercado laboral;
- ▶ la proporción entre la economía/el mercado laboral formal e informal;
- ▶ tendencias demográficas;
- ▶ el alcance del diálogo social, y
- ▶ Si los enfoques intergubernamentales sustentan el diseño del sistema y la formulación de políticas.

Pregunta 1: *Las perspectivas del Gobierno en su conjunto, un liderazgo fuerte, estrategias claras, asociaciones activas, datos precisos, alta calidad y financiación suficiente son importantes para un sistema de competencias y EFTP impulsado por la demanda. Además, la buena gobernanza de la formulación de políticas sobre competencias y su gestión se basa en una acción coordinada para lograr la participación efectiva de los grupos de interés públicos y privados en todos los niveles posibles: internacional, nacional, sectorial, regional/local y de proveedores. Hay pruebas que indican que, en los casos en que se ha logrado la participación de los empleadores, un factor fundamental suele ser un alto nivel y una larga tradición de diálogo social, que resultan en un compromiso más significativo.*

Desde la perspectiva de una organización de empleadores, en respuesta a las afirmaciones anteriores, ¿cómo describiría el enfoque adoptado en su país en cuanto a liderazgo, estrategia y coordinación del sistema de competencias? Considere también el «nivel» en el que se llevan a cabo.

Pregunta 2: *El tamaño y la fortaleza del sector privado es un factor determinante en la aparición y consolidación de iniciativas exitosas de reforma de la gobernanza para los sistemas nacionales de competencias y EFTP. En los países con bajos niveles de ingresos y una débil representación del sector privado, el papel decisivo del Gobierno en la financiación y la prestación de formación sugiere que primero hay que negociar alianzas para equilibrar los intereses divergentes. En los países de ingresos medianos con un sector industrial emergente, el sector privado puede asumir un papel más activo que puede ser impulsado mediante incentivos.*

Reflexionando sobre la fortaleza relativa del sector privado en su país y la proporción de la inversión en el desarrollo de competencias entre ese sector y el Gobierno, ¿cómo describiría las oportunidades y los desafíos en su país? Desde la perspectiva de la organización de empleadores, ¿cuál sería la naturaleza de las reformas necesarias para garantizar una mayor (y más eficaz) participación de los empleadores en la gobernanza de los sistemas de competencias?

Pregunta 3: *En muchos países hay sectores informales de gran tamaño, los no organizados y los trabajadores por cuenta propia. La bibliografía revisada no se centró especialmente en la forma en que este sector podría participar o reflejarse en la forma en que se rigen los sistemas de competencias.*

Si el sector informal es un componente importante del mercado de trabajo de su país, ¿qué opina con respecto a lograr que ese sector participe en los mecanismos de gobernanza de las competencias? ¿Es posible?

Sección 2. Políticas y estrategias

Para mejorar los modelos y procesos de gobernanza es necesario aumentar la participación vertical y horizontal de las organizaciones de empleadores en todas las etapas del ciclo de políticas (Leney 2015). En el plano nacional, un entorno que aliente la participación del sector privado en el desarrollo de competencias requiere un marco político que fomente las consultas, el intercambio de información y la creación de capacidad, pero también requiere una visión a largo plazo de la colaboración del sector privado y garantías de una financiación adecuada (PNUD 2017). Los empleadores que participan en un sistema de competencias ayudan a crear oportunidades de innovación y mejorar la competitividad de la cadena de valor; aumentar la competitividad; fomentar ventajas comparativas a través de un compromiso con el crecimiento inclusivo; y contratar trabajadores con las competencias pertinentes. Sin embargo, si bien hay pruebas que indican que estos vínculos existen a nivel empresarial, son menos evidentes a nivel sectorial o industrial nacional (PNUD 2017).

Pregunta 1: *En relación con el organismo, o los organismos vértices en cuanto a competencias en su país, describa cómo participan las organizaciones de empleadores y los empleadores. La participación podría incluir una función consultiva formal o informal, una función legislada, la integración de juntas o consejos, la participación en consultas u otras modalidades.*

Pregunta 2: *¿Existe una estrategia nacional (o regional o sectorial) (o más de una) para el desarrollo de competencias en su país? ¿Dónde se ubica el liderazgo de esta estrategia? ¿Cómo participan las organizaciones de empleadores o los empleadores?*

Pregunta 3: *¿Cómo describiría la coordinación del sistema nacional de competencias? ¿En qué medida se adopta un enfoque que abarca todo el Gobierno? ¿Cuál es el principal mecanismo u órgano de coordinación y cómo están representados o comprometidos la organización de empleadores y los empleadores?*

Pregunta 4: *En un esfuerzo por responder mejor a las necesidades nacionales más inmediatas del mercado de trabajo, muchos países han establecido fondos para las competencias o fondos nacionales de capacitación. La mayoría de los fondos de financiación son organismos estatutarios, casi autónomos, bajo la égida general de un ministerio gubernamental y, de manera más directa, de consejos de gestión con diversos grados de representación de las partes interesadas (Ziderman 2016). En estos sistemas existe una serie de mecanismos para recaudar fondos del sector privado para sufragar el costo del desarrollo de competencias; por lo general forman un fondo nacional de capacitación que es una fuente de financiación fuera de los canales presupuestarios gubernamentales normales, dedicada al desarrollo de competencias para el trabajo productivo (Dunbar 27). Puede ser necesario cambiar la visión que prevalece entre los empleadores, que se ven a sí mismos como consumidores de un sistema de EFTP, no como actores (Keep 2015).*

Pensando en la financiación del sistema de competencias, ¿participan las organizaciones de empleadores y los empleadores en los consejos o juntas de los fondos nacionales o sectoriales de formación? ¿Cómo describiría la influencia del empleador sobre la estructura y el propósito de los planes de formación del Gobierno y/o su influencia sobre la dirección estratégica y los objetivos de la educación y la formación financiadas con fondos públicos?

Sección 3. Información y planificación del mercado de trabajo

Existen diferentes métodos utilizados en la anticipación y previsión de competencias, que requieren diferentes niveles y tipos de compromiso por parte de los empleadores. La guía de la OIT (2015) describe lo siguiente:

- ▶ proyecciones cuantitativas del empleo por sector y ocupación, basadas en modelos macroeconómicos, denominados «previsiones»;
- ▶ métodos cualitativos, incluidos los grupos focales, mesas redondas, entrevistas de expertos, previsiones y elaboración de modelos hipotéticos;
- ▶ encuestas entre empleadores; es decir, establecimientos o empresas; y
- ▶ estudios de seguimiento de los graduados de la escuela/formación y encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo.

Pregunta 1: *Describa cómo se lleva a cabo la información y planificación del mercado laboral en su país. ¿Qué papel desempeñan las organizaciones de empleadores y los empleadores en los observatorios nacionales del mercado de trabajo u otros foros que participan en la anticipación de competencias, la previsión de competencias y la recopilación y el análisis de datos?*

Sección 4. Aprender

La participación de los empleadores es un elemento crucial para el éxito de un sistema de aprendizaje. Los aprendizajes no se pueden expandir y convertir en un camino reconocido de la escuela al trabajo sin la fuerte participación de los empleadores (OCDE 2015). En una breve encuesta (OIT 2017) entre las organizaciones de empleadores que participan formalmente en los aspectos de gobernanza de los sistemas nacionales de aprendizaje, se encontró que la mayoría de los países de Europa cuentan con estructuras institucionales que permiten la representación equitativa de tales organizaciones en el diseño de políticas y la puesta en práctica de la formación de aprendices. Los empleadores son miembros oficiales de juntas o consejos de aprendizaje en Chipre e Irlanda, y en varios otros países son miembros oficiales de consejos de formación profesional (o similares). En otras partes del mundo, como en la República Dominicana y la India también existen experiencias de empleadores con representación en juntas o consejos centrados en sistemas nacionales de aprendizaje.

Pregunta 1: *Describa el papel de las organizaciones de empleadores y los empleadores en el sistema de aprendizaje de su país. ¿Cómo están representados en aspectos de gobernanza, como en juntas o consejos?*

Sección 5. Garantía de calidad

Una tendencia importante en la reforma de los sistemas de EFTP y competencias ha sido la introducción de marcos nacionales de cualificaciones (MNC), que tienen por objeto regular mejor la oferta de formación y brindar información más transparente a los usuarios del sistema de educación y formación (PNUD 2017). La iniciativa de involucrar a los empleadores para que desempeñen un papel en el desarrollo de estrategias de competencias, la gobernanza y el diseño de sistemas de competencias se ha visto estimulada en muchos casos por la introducción de MNC basados en normas profesionales y planes de estudios basados en las competencias (Dunbar 2013). El sistema de garantía de la calidad también incluye una serie de órganos reguladores que pueden participar en el aseguramiento de las organizaciones de formación, la elaboración y el reconocimiento de normas de competencias, así como en los planes de estudio y las cualificaciones.

Pregunta 1: *¿Qué papel desempeñan y qué influencia tienen las organizaciones de empleadores y los empleadores en el sistema nacional de garantía de la calidad de las competencias? Describa la forma en que los empleadores participan en la gobernanza del sistema general de garantía de calidad y sus diversos elementos, en particular, los organismos reguladores.*

Sección 6. Globalización y competencias

La gobernanza de los sistemas nacionales o regionales de competencias no puede funcionar de manera aislada, ya que una globalización cada vez mayor ha generado la integración de los sistemas de competencias de todos los países, entre ellos y dentro de ellos. Esto se debe principalmente a la migración, que puede ser temporaria, con el fin de enviar remesas al país de origen; o permanente, para hacer frente a la escasez de competencias en el país; o forzada, debido a un conflicto; o circular, cuando la fuerza de trabajo se desplaza de manera periódica entre países. Las empresas multinacionales y transnacionales operan de manera transfronteriza y tanto contribuyen a una fuerza de trabajo cualificada como necesitan acceso a ella. Es probable que la tensión entre los intereses del Estado (nacionales y locales) y los intereses mundiales de los empleadores y/o su presencia transnacional se agudice en la gobernanza de los sistemas de competencias.

Dada la creciente interdependencia entre las economías de los países, es necesario elaborar y desplegar estrategias sistemáticas y exhaustivas para las competencias, con perspectivas mundiales sobre la forma en que se desarrolla y despliega el acervo de competencias. Este aspecto tendrá su pertinencia dentro de las regiones donde existe una movilidad laboral (y educativa) considerable, como dentro de Europa, dentro de los países de la ASEAN o entre el sur de Asia y los Estados del Golfo. La importancia de las remesas para el desarrollo económico se ha convertido en una consideración importante en el diseño y desarrollo de sistemas nacionales de competencias en algunos países.

Pregunta 1: *Teniendo en cuenta la complejidad cada vez mayor de las estrategias nacionales o regionales, desde la perspectiva de la organización de empleadores o del empleador, ¿qué tipo de políticas y sistemas nacionales de competencias se necesitarán para hacer frente a este nuevo desafío?*

► **Contacto:**

**Organización Internacional
del Trabajo**

Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Tel. +41 22 799 70 21
ilo.org