



► Reseña de políticas

Septiembre de 2020

► Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Hallazgos principales

Debido al creciente interés en el aprendizaje permanente, los Estados miembros de la OIT y los interlocutores sociales solicitan cada vez más asesoramiento sobre cómo mejorar la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias.

Los sistemas de competencias suelen estar fragmentados e incluir diversos actores: ministerios y departamentos del gobierno, empleadores, trabajadores, organismos de investigación y reglamentación, organizaciones de formación públicas y privadas, proveedores de servicios de empleo y autoridades regionales y locales. La coordinación entre estas organizaciones a nivel nacional, subnacional y local constituye un desafío clave para los gobiernos que buscan fortalecer la Educación y formación técnica y profesional (EFTP) y los sistemas de competencias, y promover el aprendizaje permanente. Estudios recientes de la OIT, la UNESCO y otras organizaciones internacionales destacan la importancia de la

coordinación y demuestran que una coordinación más eficaz puede tener efectos positivos concretos en la gobernanza y en ámbitos clave de la política y la práctica.

Si bien queda claro que la coordinación es un factor importante, debe funcionar junto con otras condiciones fundamentales para así mejorar la gobernanza. La investigación también muestra que la coordinación es más importante para algunas funciones y procesos clave de la EFTP y los sistemas de competencias que en otros casos. En la presente reseña de políticas se analiza por qué es importante la coordinación, qué pueden hacer las partes interesadas para garantizar que una mejor coordinación permita obtener resultados medibles, y cómo una mejor coordinación puede ayudar a establecer un sistema de aprendizaje permanente que ayude a personas y empresas a transitar el mundo del trabajo y el aprendizaje.

Los desafíos de la gobernanza y la coordinación

Existen varios desafíos clave que afectan la eficacia de la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias. Entre ellos figuran:

- los acuerdos institucionales complejos con mandatos institucionales contrapuestos;
- una frágil coordinación interministerial de políticas y estrategias que se superponen;
- una coordinación limitada de la movilización de recursos y la aplicación de las políticas; y
- el desafío de elaborar políticas integradas que aborden las complejas necesidades de diversas partes interesadas en diferentes contextos.

Como exploraremos en esta nota, se trata de desafíos interconectados pero que también son importantes por

derecho propio. En muchos países de ingresos bajos y medianos, persiste la fragmentación entre múltiples ministerios, lo que da lugar a políticas y estrategias, financiación, programas y proyectos paralelos contrapuestos.

Esa fragmentación afecta negativamente el trabajo y el desarrollo coordinados, y repercute también en la legislación, la planificación, los sistemas de información y seguimiento y, en última instancia, en el trabajo que realizan diversas instituciones para alinear la oferta y la demanda de competencias. También frustra la participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores, que no siempre logran abordar el desarrollo de competencias de manera directa y eficaz. Implica además que las cuestiones relativas a las competencias no se aborden de forma eficaz y sistémica.



Fotógrafo: Crozet M.

En general, se necesita una mayor convergencia de las políticas y una reafirmación mutua de los diferentes ámbitos políticos para vincular mejor el acceso a las competencias y la obtención de las mismas para su utilización en el mercado laboral y la sociedad en general (OIT, 2011; OIT, 2010; OCDE/OIT, 2017).

La movilización y coordinación de recursos y esfuerzos a nivel regional y local a menudo se ve frustrada por la falta de coordinación y comunicación entre las partes interesadas. En la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos, la prestación de servicios abarca múltiples entidades regidas por autoridades distantes a nivel nacional, como los ministerios de educación, trabajo, agricultura, comercio y turismo, así como grandes organizaciones del sector civil y del sector privado. Existen también otros actores críticos a nivel regional y local que suelen operar de forma independiente, entre ellos las autoridades municipales, las oficinas de empleo, los proveedores de EFTP, las empresas, los centros de orientación, los centros juveniles y las ONG. Cuando se les consultó a las organizaciones de empleadores sobre la formulación eficaz de políticas a nivel nacional, destacaron «la mala coordinación del sistema como el obstáculo más importante» (OIT, 2020a). La falta de una prestación de

servicios coordinada a nivel regional y local suele ser consecuencia directa de los acuerdos a nivel nacional a mayor escala, donde los silos organizativos se profundizan por los numerosos niveles de burocracia y la fragilidad de la coordinación local entre los diferentes actores.

La falta de coordinación nacional y la endeble gobernanza limitan también la capacidad de la EFTP y los sistemas de competencias de satisfacer las necesidades de grupos meta específicos, y existen diferentes organismos y programas que a menudo compiten por los mismos beneficiarios a nivel local. La complejidad demográfica, el acceso desigual al aprendizaje y al trabajo, la fragilidad del capital social, la informalidad económica y el aislamiento geográfico son factores que reafirman la necesidad de contar con un diagnóstico coordinado y políticas específicas. Para pasar de un enfoque único a políticas y programas más flexibles y receptivos, no alcanza con tener buenas intenciones.

Se debe trabajar de forma coordinada para diagnosticar problemas, orientar medidas y conjugar los esfuerzos de diversos actores públicos y privados para mejorar la prestación de servicios.

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

La producción y utilización de competencias constituye un tema tanto nacional como local, configurado por las necesidades de las empresas y la economía en general, e influido por la oferta de formación local y la administración y servicios públicos locales.

Por lo tanto, la EFTP y los sistemas de competencias abarcan dimensiones macro, meso y locales, incluidas las políticas sectoriales y regionales, el entorno empresarial existente, las estructuras de empleo, el tipo de formación (por ejemplo, pasantías, aprendizaje no formal) y prácticas de RR. HH. en empresas. Es por eso que necesitan que la infraestructura y las comunicaciones sean eficaces para así habilitar el aprendizaje en plataformas digitales y la creación de redes entre los proveedores, las empresas y las partes interesadas del sector. La introducción del aprendizaje digital y combinado y la orientación profesional también implican una mejor coordinación y gobernanza para apoyar la formación y el reconocimiento de competencias de forma exitosa: problema que se puso de relieve en la pandemia de COVID-19.

La falta de gobernanza y coordinación eficaces en los sistemas de competencias puede limitar a las empresas que desean aumentar su productividad y su ritmo de innovación. Es fundamental contar con un entorno propicio que incluya instituciones locales de educación y formación que adopten un enfoque centrado en las personas. La coordinación y la gobernanza deben optimizar las condiciones para el desarrollo y la utilización de las competencias necesarias en la economía para así cubrir las necesidades de empleabilidad y estabilidad profesional a largo plazo.

Es fundamental estimular alianzas entre actores nacionales y regionales, entre empresas y proveedores de servicios locales y entre dominios públicos, pero también constituye un desafío considerable en un mundo cada vez más complejo. En un examen reciente de diversos estudios de casos a nivel nacional, la OCDE identificó cuatro retos principales que deben enfrentar los sistemas de competencias para lograr una gobernanza eficaz:

- el fomento de la coordinación y la cooperación entre los gobiernos;
- la participación de las partes interesadas a lo largo del ciclo de políticas;
- la creación de sistemas de información integrados; y
- la coordinación de acuerdos financieros (OCDE, 2020).

El Banco Mundial también ha destacado el vínculo entre las estructuras de gobernanza y el uso eficaz de los recursos en los sistemas de competencias (Banco Mundial, 2014). En conjunto, estas diferentes perspectivas organizativas reflejan claramente la experiencia de la OIT y reafirman el llamado a transitar

un proceso político amplio e inclusivo que genere una visión y un acuerdo entre un amplio grupo de partes interesadas para abordar las cuestiones de gobernanza y coordinación en la EFTP y los sistemas de competencias.

La importancia de una visión nacional consensuada

Es fundamental que exista un acuerdo a nivel nacional entre ministerios y órganos para que las estrategias relacionadas con las competencias y el aprendizaje permanente estén bien coordinadas y se apliquen de forma exitosa. Es esencial contar con el respaldo de múltiples partes interesadas con respecto a los interlocutores sociales para garantizar el compromiso a largo plazo más allá de los sucesivos gobiernos y para que el sistema mejore de forma continua y progresiva. Este tipo de acuerdo de alto nivel puede plasmarse en una política nacional de competencias, estrategias acordadas para la reforma de la educación y la formación o directrices para marcos de evaluación y certificación compartidos. Es importante que este tipo de acuerdos nacionales generales permitan la cooperación organizada de las partes interesadas y adopten una perspectiva integral que incorpore los niveles nacional, regional y local.

Los acuerdos que incluyen a múltiples actores deben elaborarse dentro de un proceso de diálogo amplio y de calidad. Se debe aclarar en ellos los propósitos, objetivos y resultados comunes, y los niveles de detalle de la responsabilidad y la dotación de recursos para cada grupo y organización de las partes interesadas. Pueden cubrir aspectos tales como los mecanismos para la colaboración de múltiples partes interesadas, las normas para los resultados del aprendizaje y de empleo, y los criterios para la financiación y los presupuestos para así permitir la cooperación entre partes interesadas públicas y privadas. Cuanto mejor definidas estén las responsabilidades y canales de comunicación, más probable será que el acuerdo promueva una gobernanza eficaz. Esto cobra especial importancia con los acuerdos que sustentan el trabajo realizado para consolidar el aprendizaje permanente. Además, los acuerdos nacionales le garantizan al público que el gobierno trabaje con otras partes interesadas clave de la economía y la sociedad en general de forma eficaz.

Sin embargo, los acuerdos nacionales sobre políticas y estrategias varían. Algunos son declaraciones compartidas sobre la visión y los objetivos de desarrollo del sistema y proporcionan un marco general de las políticas en diferentes sectores como la educación, la formación, el empleo y las políticas de la industria. También pueden brindar información sumamente detallada sobre la interacción entre políticas y reformas, establecer objetivos e indicadores de resultados,

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Recuadro 1: Política nacional de aprendizaje permanente en Corea

En febrero de 2018, el Ministerio de Educación anunció el Cuarto Plan Nacional de Promoción del Aprendizaje Permanente (2018-2022), seguido, en poco tiempo, por el Documento técnico sobre el aprendizaje permanente. Durante los tres primeros planes, se crearon el Instituto Nacional de Educación Permanente y 17 instituciones de educación permanente, a la vez que se estableció un sistema de promoción de este aprendizaje. Esto comprendió el establecimiento de ciudades de aprendizaje permanente, la vinculación de la educación permanente con los créditos académicos, la introducción de los Cursos masivos, abiertos y en línea de Corea (K-MOOCs) y la creación de un portal nacional de aprendizaje permanente.

Para elaborar el Cuarto Plan, el gobierno coreano diagnóstico los retos existentes y las nuevas tendencias. Se analizaron las variaciones en las tasas de participación según los estudios previos y los ingresos, se elaboraron opciones para mejorar la flexibilidad del programa, se identificaron las deficiencias detectadas en la gobernanza local en relación con el aprendizaje permanente y se propusieron opciones

para obtener financiación adicional. También se refleja en cambios críticos en las ocupaciones y el trabajo, la «Cuarta revolución industrial» y los cambios demográficos. «Resiliencia profesional», «aprendizaje personalizado» y «autosuficiencia» son términos clave que aparecen en el cuarto plan. Se trata de un plan que responde a las necesidades de aprendizaje permanente de la población en su conjunto y gracias a un diagnóstico cuidadoso, y que resalta las oportunidades de aprendizaje permanente para los desfavorecidos y las personas con discapacidades. Como resultado de su método a largo plazo para fortalecer el aprendizaje permanente, en Corea, la tasa de participación registró un sostenido aumento entre 2008 (26,4%) y 2016 (40,4%). (OIT/UNESCO, 2020)

asignar responsabilidades y recursos, y establecer mecanismos de gobernanza. Con frecuencia surgen por una iniciativa específica de reforma del sistema o de políticas, lo cual habilita un diálogo más amplio entre las partes interesadas esenciales. Este enfoque se puede apreciar en las reformas de descentralización realizadas en Italia y Francia, que sustentaron la redefinición de las responsabilidades y reafirmaron los acuerdos de coordinación y de gobierno entre los servicios de empleo, la EFTP, la educación y los proveedores de orientación. (OIT/UNESCO, 2018)

Los acuerdos sobre las prioridades y los mecanismos de coordinación deben basarse en un diagnóstico preciso de las necesidades de los diferentes grupos meta. Dicho diagnóstico debe incorporar las perspectivas de los interlocutores sociales para identificar los temas críticos, las prioridades de actuación y las posibles medidas de política. Resulta fundamental comprender las diversas necesidades de los estudiantes en la educación y la formación inicial y permanente para fortalecer los acuerdos de aprendizaje permanente.

También es importante que las autoridades pertinentes estén dispuestas y logren compartir datos para mejorar la base empírica que sustenta la toma de decisiones. La coordinación durante la etapa de diagnóstico y proceso de las políticas en curso proporciona una base sólida para la definición de las prioridades acordadas, las medidas de políticas y los mecanismos de gobernanza adaptados a las necesidades y capacidades locales.

Al transformar la EFTP y el desarrollo de competencias en un eficaz motor del desarrollo económico y social del país, la planificación de competencias debe tener en

cuenta políticas sociopolíticas y económicas más amplias y basarse en la participación activa del sector privado.

Esto amerita nuevos modos de colaboración de participación de los interesados, pero al hacerlo, se agrava el problema de la coordinación (OIT, 2019).

Las Recomendaciones de la UNESCO y de la OIT para la enseñanza y formación técnica y profesional en el siglo XXI de 2002 resaltan la necesidad de establecer asociaciones en el ámbito de la política, la planificación y la administración. Se establece allí que aunque la responsabilidad de esta enseñanza incumba 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 (2002, p. 13).

Para que las asociaciones con los interlocutores sociales funcionen, quizás sea necesario que los gobiernos y los responsables políticos cedan espacio (y poder) dentro del sistema (OIT, 2019) Los avances en el diseño y la aplicación de estrategias de desarrollo de competencias también dependen de que los gobiernos acepten la participación de empleadores y trabajadores, y estén preparados para renunciar, al menos en parte, al papel central que han desempeñado en los sistemas basados en la oferta (OIT, 2019).

En muchos países hay una falta de voluntad y compromiso políticos para que las organizaciones de trabajadores participen en el diálogo social. La legislación nacional no suele prever la participación de las organizaciones de trabajadores en los órganos de regulación o de consulta relacionados con el desarrollo

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Recuadro 2: Interlocutores sociales

Una asociación sólida entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores es una característica esencial para forjar un nexo eficaz y duradero entre el mundo del trabajo y el del aprendizaje. Esto supone contar con fórmulas atinadas de financiamiento, con miras a ofrecer los incentivos correctos a todas las partes, de forma que inviertan en la mezcla correcta de competencias en el momento correcto. También supone la participación de los representantes de los empleadores y los trabajadores en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre el desarrollo de competencias. Esta participación puede asumir distintas formas institucionales, entre ellas consejos, juntas y comités nacionales, regionales y sectoriales. El diálogo social y la negociación colectiva en el ámbito empresarial, sectorial y/o nacional resultan altamente eficaces para estimular la inversión en el desarrollo de competencias y conocimientos. Estos procesos pueden generar un amplio compromiso en torno a la educación y la formación y una cultura de aprendizaje, además de fortalecer el apoyo para la reforma de los sistemas de formación y proveer canales para el intercambio continuo de información entre empleadores, trabajadores y Gobiernos.

Fuente: Equipo de trabajo del G20 sobre empleo 2012.

de competencias y aprendizaje permanente (OIT, 2019). Esto afecta de forma directa la gobernanza en el sistema y limita el diálogo equilibrado sobre los temas de competencias. Sin embargo, el grupo G20 de países reconoció claramente la importancia de incluir a empleadores y trabajadores en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias (véase el Recuadro 2).

Cómo lograr que la gobernanza y la coordinación sean más eficaces y eficientes

La gobernanza multinivel

Varios países han establecido diferentes mecanismos para mejorar la coordinación de los sistemas de EFTP y de competencias.

En la Recomendación 195 de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos se establece la necesidad de contar con mecanismos de coordinación eficaces en varios niveles: a nivel nacional, para promover la coordinación interministerial y la uniformidad de las políticas; a nivel sectorial, para intercambiar información sobre la demanda de competencias y calidad de la formación y así mejorar la planificación y aplicación; a nivel local, para alinear la formación con las necesidades del mercado laboral local; y a nivel regional para promover el reconocimiento de las competencias y la movilidad laboral (OIT, 2005). En las Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo de 2008 se observa que las políticas de desarrollo de competencias deben mantener un equilibrio entre las autoridades centralizadas y descentralizadas para responder a las necesidades del mercado laboral local (OIT, 2008). Como tal, los acuerdos institucionales son un factor clave de la gobernanza y la coordinación eficaces en los diferentes

niveles del sistema. Los acuerdos institucionales a diferentes niveles pueden incluir consejos nacionales, órganos interministeriales, consejos de competencias sectoriales y organismos locales o centros de EFTP con juntas de administración con múltiples partes interesadas (OIT, 2010).

Independientemente de las estructuras existentes, las mismas deben trabajar en pos de establecer «ecosistemas de competencias» eficaces, donde se hace hincapié en el vínculo entre el desarrollo y el uso de competencias, y donde la diferentes instituciones trabajan conjuntamente para afrontar las necesidades locales (OCDE/OIT, 2017). Los ecosistemas de competencias son las situaciones sociales, políticas y económicas donde se desarrollan y aplican las competencias (Buchanan, 2017). Además de las cuestiones locales vinculadas a las necesidades empresariales locales, los ecosistemas de competencias incluyen las condiciones macro relativas a los contextos institucionales y políticos. Estas condiciones pueden incluir las visiones y planes nacionales consensuados y las estrategias de desarrollo a nivel sectorial o regional.

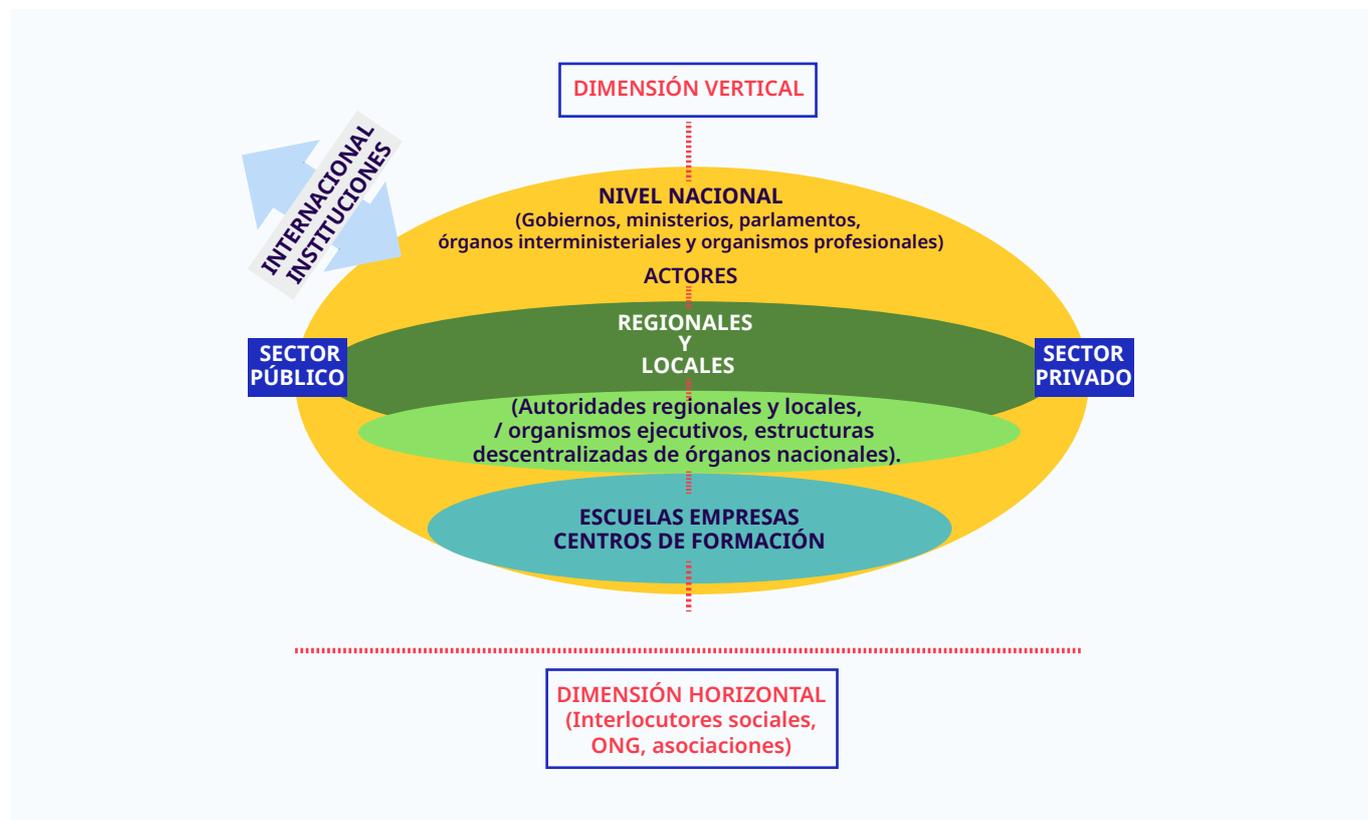
Al adoptar un método coordinado en toda la formación, el empleo y el desarrollo económico pueden ayudar a crear un entorno donde las empresas reconocen que invertir en el desarrollo de competencias «vale la pena» y tiene sentido comercial. Este es el caso sobre todo a nivel local, donde las iniciativas de desarrollo económico y de la fuerza laboral recurren a las políticas de la legislación local y de la normativa administrativa para promover iniciativas locales laborales y de formación.

Los acuerdos institucionales complejos y fragmentados no solo generan problemas de coordinación, sino también afectan la gobernanza. El concepto de gobernanza multinivel resulta de especial utilidad para abordar este tema. La gobernanza multinivel se entiende como un enfoque centrado en los procesos para gobernar a través de la responsabilidad compartida

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

► Gráfico 1: Gobernanza multinivel (ETF, 2016)



y la acción coordinada. Se ha definido como un acuerdo para la toma de decisiones obligatorias que incluyen a múltiples actores privados y públicos políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes, en diferentes niveles que están en un proceso más o menos continuo de negociación, deliberación y ejecución (Schmitter, 2004). Como se muestra en el Gráfico 1, la gobernanza multinivel eficaz busca reafirmar la interacción y participación de las partes interesadas, mejorando al mismo tiempo la rendición de cuentas, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia de la EFTP y las políticas en materia de competencias (ETF, 2016). La buena gobernanza en los sistemas de EFTP y de competencias se basa, pues, en una acción coordinada que incluye a actores públicos y privados de todos los niveles posibles (internacional, nacional, sectorial, regional/local, proveedores) para la planificación, ejecución, seguimiento y análisis.

Por su propia naturaleza, los sistemas de competencias son complejos e incluyen a diversos actores cuyas responsabilidades a menudo se asocian con las demandas de educación y formación de las personas en diferentes etapas. En consecuencia, cuando hablamos de un ecosistema de aprendizaje permanente, enfrentamos el desafío de la coordinación a mayor escala a través de diferentes sectores de educación y formación donde participan escuelas, la EFTP,

universidades, la formación de adultos y la formación para el mercado de trabajo. Es por esto que la coordinación del aprendizaje permanente no solo abarca la interacción entre los diferentes ministerios y organismos del gobierno a nivel nacional, subnacional y local, sino también, la interacción con

interlocutores sociales como empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.

La comunicación eficaz

La buena coordinación y cooperación entre las partes interesadas depende en gran medida de que la comunicación sea clara y eficaz. Un componente clave de la comunicación eficaz es el intercambio de información entre las partes interesadas públicas, privadas y civiles. Por ejemplo, puede resultar difícil que los interlocutores sociales lleguen a un acuerdo si carecen del acceso común a información clave que posibilita el diseño y la movilización de recursos con eficacia. Es necesario que las partes interesadas intercambien datos estadísticos y análisis de diagnóstico que ayuden a identificar problemas, beneficiarios y contextos de intervención, para así alcanzar un acuerdo sobre las metas a cumplir y las estrategias para alcanzarlas. Este fue un factor clave para el éxito identificado en el estudio de la OIT sobre la evaluación y la anticipación de las demandas de competencias (OIT, 2017a).



Fotógrafo: Crozet M.

En los sistemas de competencias, es importante que las instituciones puedan compartir la información sobre las vías profesionales y de aprendizaje para garantizar la uniformidad en la prestación de servicios. En Letonia, por ejemplo, los servicios de seguridad social, las oficinas de empleo públicas y las ONG comparten información de los usuarios para mejorar el seguimiento y la adaptación del alcance y el aprendizaje de adultos. (OIT/UNESCO 2018)

La tecnología digital también puede potenciar los ecosistemas de competencias al permitir la participación flexible de estudiantes y trabajadores, y facilitar el contacto entre las principales partes interesadas. En estudios recientes de la OIT y la UNESCO se ha puesto de manifiesto que las vías de aprendizaje a lo largo de la vida pueden contar con un respaldo digital: orientación profesional inicial, desarrollo y reconocimiento de competencias, atribución de calificaciones y finalmente, inserción laboral. (OIT/UNESCO, 2020). De este modo, las tecnologías digitales pueden ayudar a activar las redes nacionales y locales de proveedores y empoderar a los estudiantes para que lideren y se apropien de su proceso profesional. También se deben resolver los temas relacionados con la certificación digital para asegurar los sistemas integrados para la evaluación de los resultados del aprendizaje y la verificación y atribución de certificaciones.

Sin embargo, compartir registros implica que se cumplan las condiciones legales para la gestión de los datos personales y que no existe un acuerdo sobre cómo se comparte la información y qué normas se aplican. Para garantizar que la derivación entre los proveedores de servicios a lo largo de la vida sea eficaz, es importante que la orientación, el reconocimiento de los aprendizajes anteriores, la EFTP y los servicios de formación apliquen las mismas normas a los documentos de los resultados del aprendizaje y usen plantillas para integrar los datos y procesos complementarios.

Si bien el intercambio de información puede hacer posible la integración completa de los servicios, estudios recientes sobre la coordinación de la programación diversa a nivel nacional y regional muestran que se puede establecer una comunicación eficaz con acuerdos de menor porte. Finlandia ha utilizado con eficacia la descentralización de la gobernanza a través de foros regionales para garantizar una comunicación fluida entre las partes interesadas locales, en la que el intercambio periódico de información constituye una prioridad clave. (OIT/UNESCO, 2018) Este tipo de redes, ya sea digitalizada o no, exigen una cooperación internacional real que motive a proveedores de servicios e interlocutores sociales a consolidar el aprendizaje permanente.

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

La financiación en función de la demanda

Garantizar que la gobernanza sea sólida y que exista coordinación entre los sistemas de competencias depende en gran medida de la estabilidad y eficacia de la financiación. A nivel nacional y sectorial, es importante que existan acuerdos entre los interlocutores sociales sobre las prioridades que deben abordarse. Para garantizar que los empleadores participen de forma eficaz y habitual en la financiación de la EFTP a través de gastos y otros mecanismos fiscales, o a través de la cofinanciación de la formación para las PYMES, se necesita un diálogo social eficaz, tanto a nivel nacional como regional (OIT, 2017). Como las inversiones en materia de competencias suelen recibir el respaldo de iniciativas sectoriales o programas de mercado de trabajo existentes de duración limitada, por lo general la financiación sostenible para EFTP y el desarrollo de competencias necesita un entendimiento a largo plazo entre los interlocutores sociales, como el de algunos fondos sectoriales bien establecidos en Europa y América Latina (véase OIT, 2020).

También es importante brindar apoyo no financiero a las empresas para que puedan planificar el desarrollo del personal y la inversión en formación, para lo cual se necesitan los acuerdos de gobierno correspondientes. En general, esto implica la coordinación de la financiación para la EFTP con los mecanismos nacionales y regionales para apoyar a las PYMES, como las oficinas locales de desarrollo o servicios locales de empleo.

Para brindar apoyo financiero eficaz a las personas también se necesita una gobernanza sólida a nivel regional y local. La experiencia en la aplicación de las cuentas personales de formación en Francia ha demostrado que las intervenciones exitosas se sustentan en la coordinación entre estructuras de apoyo social, oficinas de empleo, centros de orientación y proveedores de EFTP, que aúnan esfuerzos y se comunican con eficacia para personalizar las vías de aprendizaje relacionadas con los derechos al aprendizaje. La experiencia francesa también ilustra cómo se puede utilizar la descentralización como herramienta para que la gobernanza y la gestión de programas sean más eficaces cuando los derechos y normas básicos se acuerdan de forma centralizada. (OIT/UNESCO, 2020b)

Modelos de gobernanza y coordinación

Enfoques nacionales

El liderazgo estratégico es clave para el éxito de un sistema de competencias con buena coordinación. En una revisión de 12 políticas nacionales de competencias, la OIT encontró una gama de marcos institucionales para la gestión de sistemas y tomó nota de una recomendación común: el establecimiento de un órgano central de múltiples partes interesadas para mejorar la coordinación y la gestión del sistema (OIT, 2013). Sin embargo, también se observaron marcadas diferencias en la autonomía y responsabilidades de los órganos centrales de diversos países: algunos eran totalmente autónomos o semiautónomos, y otros solo brindaban asesoramiento. Algunos países decidieron que el órgano central debe gestionar todos los subsistemas clave como las calificaciones, el aseguramiento de la calidad, la financiación, etc., con los órganos/comités subsidiarios para gestionar los subsistemas. Otros países han establecido órganos independientes para la gestión de estos subsistemas. (OIT, 2013) Muchos sistemas recurren también a otros acuerdos institucionales para la gobernanza y la coordinación. En una revisión realizada por la OIT y la UNESCO en 2018 se identificaron seis tipos principales de mecanismos de coordinación:

- Tipo 1: dirigido por el Ministerio de Educación u órgano equivalente.
- Tipo 2: dirigido por el Ministerio de Trabajo u órgano equivalente.
- Tipo 3: dirigido por un ministerio dedicado a la EFTP.
- Tipo 4: dirigido por un organismo de gobierno u órgano público no departamental centrado en la EFTP.
- Tipo 5: supervisado por un consejo de coordinación u órgano principal superior a los departamentos pertinentes.
- Tipo 6: repartidos entre todos los ministerios competentes, sin un mecanismo de coordinación centralizado y permanente. (OIT/UNESCO, 2018) ¹

Lo que surgió de la revisión de OIT/UNESCO fue que un mecanismo de coordinación no tenía necesariamente mejores resultados que otro, sino que había ciertas características importantes que debían aparecer para que el modelo funcionara. Estas características esenciales se indican en el Recuadro 3.

1 A partir de 2019, los siguientes son ejemplos de cada tipo: Tipo 1 (la Federación de Rusia y Turquía); Tipo 2 (Malawi y Túnez); Tipo 3 (India y Burkina Faso); Tipo 4 (Jamaica y Filipinas); Tipo 5 (Francia y Bangladesh); Tipo 6 (la República de Corea y Canadá).

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Recuadro 3: Factores clave que propician el éxito de la gobernanza nacional

La responsabilidad sustentada en la autoridad - la eficacia de un enfoque dado para coordinar el trabajo de los diferentes ministerios y organismos de gobierno dependerá en gran medida de la autoridad que tenga para hacerlo.

La claridad de la función y el propósito - la coordinación interministerial se logra con mayor facilidad cuando la función de cada actor está claramente definida.

La naturaleza de los mecanismos de consulta y coordinación - solo pueden ser eficaces cuando tienen autoridad, funciones claramente definidas, se reúnen regularmente y sirven a los intereses comunes.

Una cultura de gobernanza - como una cultura de gobernanza no se puede modificar de un día para el otro, es necesario tener en cuenta la cultura existente al establecer los mecanismos de coordinación.

La competencia/injerencia sobre la financiación - un factor clave para el éxito de la coordinación interministerial es el control de la financiación.

Un sistema integrado de desarrollo de recursos humanos de vías unidas - contar con un sistema de desarrollo de recursos humanos integrado a través de servicios públicos y ministerios puede afectar positivamente la coordinación interministerial.

(OIT/UNESCO, 2018).

Los interlocutores sociales, incluidos los empleadores, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, suelen participar en los órganos de coordinación interministeriales encargados de la EFTP y el desarrollo de competencias. La mayor participación de estos actores, especialmente los empleadores, puede ayudar a que la oferta de formación sea más relevante y flexible. Sin embargo, si su participación no genera estos resultados, se debería cuestionar la naturaleza y el alcance de su participación, ya sea si los representantes de las partes interesadas que participan son los correctos, cuánta atención se le presta a lo que dicen y si su participación busca establecer una gobernanza multinivel genuina o simplemente quiere dar la impresión de que lo hace.

Enfoques sectoriales

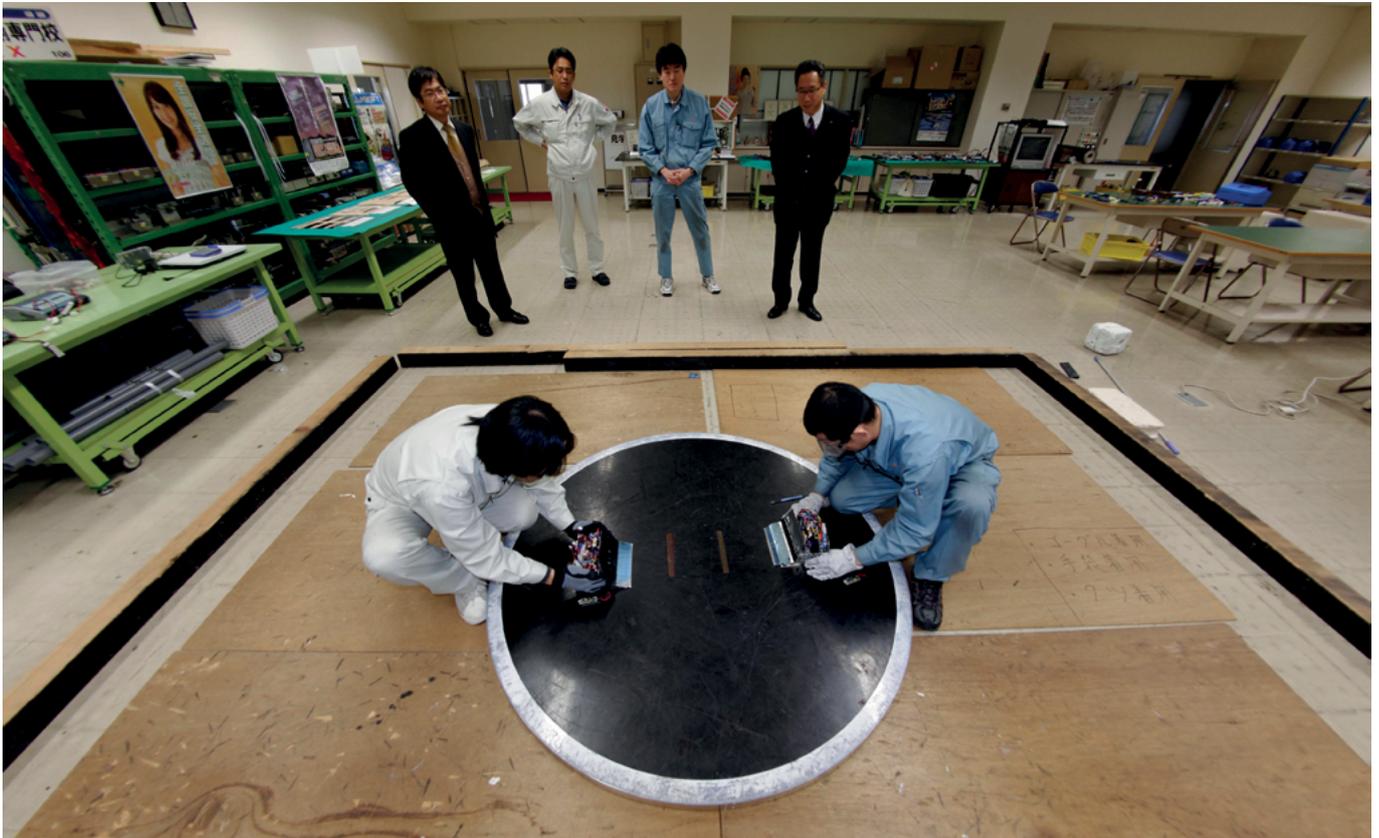
Crece cada vez más la popularidad de los enfoques sectoriales para la participación de los interlocutores sociales. Se trata de métodos que suelen incluir la creación de consejos de competencias sectoriales o industriales, con funciones de gobernanza y responsabilidades claras en el sistema (véase el Recuadro 4). Los órganos de competencias sectoriales son organizaciones establecidas en cada sector que reúnen a los representantes de empleadores y trabajadores, el gobierno y las instituciones de educación y formación para abordar los temas en materia de competencias en uno o más sectores de la industria. Se centran en los problemas de coordinación a nivel sectorial mediante el establecimiento de un foro para la acción que sea más pertinente para empleadores y trabajadores del (de los) sector(es) específico(s).

Estos consejos están dirigidos por organizaciones de trabajadores y empleadores del sector, y velan por sus intereses.

Lo hacen al identificar las prioridades de competencias y problemas en el sector y liderar las principales iniciativas y programas que los abordan. Además, estos consejos buscan fomentar y promover el desarrollo de competencias en sus respectivos sectores de forma más general. En algunos países, existen como comisiones de organismos de gobierno, pero en otros, constituyen órganos permanentes e independientes. Los órganos de competencias sectoriales son de larga data en algunos países (Reino Unido, Brasil, Australia, Sudáfrica, Países Bajos y Canadá) o reflejan las reformas de gobierno recientes en otros (Ghana, Etiopía, Jordania, India, Vietnam e Indonesia).

Se deben tener en cuenta varias cuestiones clave de gobernanza cuando los órganos de competencias sectoriales forman parte de los acuerdos institucionales. Estos incluyen la medida en que su mandato estimula la participación de la industria; si sus funciones y responsabilidades influyen en partes clave del sistema de desarrollo de competencias; si tienen una base de financiación sólida y en qué medida tienen acceso al soporte o respaldo técnico en la puesta en marcha.

Una de las limitaciones de estos consejos es que representan los intereses de un solo sector o grupo de sectores, y por eso se debe considerar cuidadosamente la cantidad de consejos, la cobertura sectorial y las funciones de gobernanza que asumen en un contexto más amplio de reforma del sistema.



Fotógrafo: Crozet M.

Recuadro 4: Enfoques sectoriales

Los enfoques sectoriales son más eficaces cuando:

- ▶ se basan en una estrecha colaboración entre los interlocutores sociales a nivel nacional y local.
- ▶ recurren a los consejos sectoriales bipartitos o tripartitos para ajustar la demanda de competencias de los sectores a la oferta de formación, se anticipan a las necesidades futuras del mercado laboral y de competencias y evalúan la calidad y la pertinencia de los programas de formación.
- ▶ reconocen la función, derechos y responsabilidades de las partes interesadas a la hora de promover un enfoque de aprendizaje permanente para cubrir las necesidades de competencias de los sectores, e
- ▶ integran los enfoques sectoriales y el desarrollo de competencias dentro de las estrategias nacionales de crecimiento a largo plazo, vinculando así las estrategias de formación descendentes (nacionales) y ascendentes (sectoriales).

Fuente: Estrategia de formación del G20

Acuerdos regionales y locales

La experiencia internacional indica que la capacidad de respuesta, la eficacia y la eficiencia operativa de los institutos de EFTP públicos se ven consolidadas con la transferencia de la gobernanza, la gestión y las responsabilidades financieras a nivel institucional. En consecuencia, las reformas de desarrollo de competencias en muchos países buscan brindar mayor autonomía a las instituciones de formación públicas y

vincular estas reformas con el establecimiento de juntas institucionales de gestión con la participación de las principales partes interesadas a nivel local, entre ellas los empleadores (OIT, 2013). En tales casos, a las juntas de las partes interesadas se les asignó la responsabilidad de la gobernanza, para que las decisiones operativas incluyan la opinión de quienes están más cerca del mercado de trabajo, y no la de funcionarios ministeriales ubicados en centros administrativos distantes (OIT, 2019). Sin embargo, hay varias cuestiones relacionadas



Fotógrafo: Crozet M.

con la descentralización de la gobernanza a nivel de las instituciones. Entre ellas figuran:

1. la necesidad de una gestión basada en los resultados vinculados a los sistemas de rendición de cuentas que le brindan al gobierno central o regional la seguridad necesaria para delegar su autoridad, especialmente para las decisiones financieras;
2. el grado en que las nuevas funciones y responsabilidades de la junta son claras, aceptadas por los participantes y basadas en la transparencia de la toma de decisiones;
3. la necesidad de brindar una representación adecuada de los interesados externos, y al mismo tiempo de ser consciente de la dinámica de poder local (por ejemplo, en algunos países quizás se prefiera designar a un líder tradicional como presidente aunque no se trate de la persona más adecuada);
4. la necesidad de que las juntas tengan autonomía política y la capacidad de funcionar de manera independiente;
5. la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión y gobernanza de los altos directivos y de los integrantes de la junta, y de introducir sistemas de contratación más ágiles;

6. la necesidad de garantizar una sólida coordinación local y de apoyar los «ecosistemas de competencias» locales (OCDE/OIT, 2017).

Estas instituciones más autónomas pueden ser estimuladas para operar como bases de los ecosistemas de competencias locales al ofrecer una gama de servicios que cubran las necesidades locales y mejoren la gobernanza y la coordinación del desarrollo de competencias a nivel local (véase el Recuadro 5).

Medidas prácticas hacia una gobernanza eficaz

Análisis de la comisión de los acuerdos actuales de gobernanza y coordinación a nivel nacional, regional, local y sectorial

Para comprender los principales problemas asociados con los acuerdos y estructuras y de gobernanza e identificar lo que se debe fortalecer o reformar, se debe realizar un amplio análisis de la situación. El análisis debe cubrir una amplia gama de temas, entre ellos la identificación de las partes interesadas clave que participan; la medida en que están excluidas o

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Recuadro 5: Las instituciones de base de los ecosistemas de competencias locales

El Centro de Excelencia para el Cuero de Bangladesh fue creado en 2009 por el Consejo de competencias de la industria del cuero (ISC, por sus siglas en inglés) y se registró como organización sin fines de lucro según la Ley de Sociedades. Su principal objetivo es aumentar y mejorar el nivel general de competencias de la fuerza laboral del sector del cuero y cubrir las demandas de competencias inmediatas y a largo plazo del sector. Para lograrlo, funciona como solución integral que incluye la formación impulsada por la empresa, la investigación, el desarrollo curricular de los cursos y otras cuestiones relacionadas con las competencias que enfrenta el sector de la marroquinería y el cuero en Bangladesh. Desde su establecimiento, ha desarrollado su capacidad a través de diversas acreditaciones internacionales y una serie de alianzas público-privadas. Trabaja en estrecha colaboración con partes interesadas fundamentales en las principales zonas de actividades productivas que rodean Dacca y Chittagong para apoyar el crecimiento de las empresas y el sector en general. Elabora políticas y procedimientos, lleva a cabo la promoción en materia de competencias y cuestiones de productividad, y realiza el seguimiento de las prácticas de desarrollo de competencias en las empresas del sector. Sus servicios ahora incluyen:

- la formación de directores y trabajadores de la producción, en particular con un programa de pasantías específico del sector;
- la formación específica en la empresa, en áreas como la gestión ambiental, la legislación laboral, el cumplimiento social, la seguridad eléctrica y de prevención de incendios, y la salud ocupacional y la seguridad;
- los servicios de diseño y desarrollo de productos como la formación de diseño de productos básica y avanzada, la clasificación y la elaboración de moldes;
- los servicios de consultoría, tales como la planificación comercial, el análisis de las demandas de formación, la elaboración de propuestas de proyectos, el diseño de manuales de formación, y los estudios de seguimiento; y
- la investigación, los servicios estadísticos y de datos (OIT, 2019).

marginadas de las estructuras de gobernanza; las funciones y responsabilidades asignadas y el grado de claridad y responsabilidad que las rodea. También se debe analizar hasta qué punto las políticas, los programas, los proveedores, la legislación y la financiación respaldan el aprendizaje permanente, así como en qué medida las decisiones de gestión y asignación de recursos se toman en el nivel en el que pueden tener la mayor influencia.

También se debe analizar el nivel de autonomía concedido a las instituciones de educación y formación, incluida la medida en que los interlocutores sociales tienen injerencia sobre su funcionamiento.

Identificar las opciones de reforma de la gestión y la gobernanza

Una vez finalizado el análisis de la situación, debe quedar claro por qué se deben reformar los acuerdos de gobernanza y coordinación, de ser necesario. Por ejemplo, se puede haber identificado la necesidad de mejorar la coordinación o la coherencia de las políticas entre los ministerios para apoyar el aprendizaje permanente, promover el camino hacia la descentralización, o integrar a un conjunto más amplio de interlocutores sociales de formas más

provechosas. Es importante recordar que cambiar los acuerdos institucionales puede no ser la solución, ya que mejorar la eficacia de los acuerdos actuales puede resultar una alternativa igualmente válida (OIT/ UNESCO, 2018). Aquí también puede ser útil analizar la experiencia de países similares para identificar las opciones de reforma y los temas críticos relacionados (por ejemplo, fortalecimiento de la capacidad, cambios legislativos, etc.). Con este proceso, las metas y objetivos de la reforma de la gobernanza deben estar claros para todos, para así garantizar que la visión y el compromiso sean compartidos.

Desarrollar un plan de aplicación que indique cómo se plantearán los nuevos acuerdos

Si bien muchas de las medidas esenciales para aplicar la reforma de gobernanza son similares a las que se necesitan para otras reformas, algunas son más específicas. A partir de las lecciones aprendidas de las reformas de descentralización de otros países, conocemos al menos cuatro componentes principales:

- una visión de la reforma comunicada y coordinada con claridad, junto con un sólido plan de gestión del cambio;

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente



Fotógrafo: Crozet M.

- funciones y responsabilidades descritas con claridad;
- un plan de fortalecimiento de la capacidad para las personas que participan en juntas y equipos de gestión, y el personal de los organismos de competencias nacionales que los apoyan; y también
- información actualizada y sistemas de seguimiento. (OIT/UNESCO, 2018)

Garantizar la coherencia de los servicios al establecer condiciones para que la comunicación sea eficaz

La aplicación exitosa de un marco de gobernanza que respalde el aprendizaje permanente se basa en el trabajo de diferentes servicios públicos, organizaciones privadas y la sociedad civil. Para esto se deben utilizar herramientas, marcos y canales comunes y vinculados con las funciones y responsabilidades acordadas. Esto implica, por ejemplo, que haya vías programáticas y de apoyo claras para las personas; que los proveedores utilicen lenguaje y normas comunes sobre competencias y calificaciones; que las remisiones entre los servicios y los proveedores se complementen y que todos los participantes tengan expectativas y conocimientos claros sobre los procesos y productos acordados. Las

herramientas digitales contribuyen en gran medida a generar coherencia y a aumentar la eficacia del sistema al permitir la trazabilidad de la información individual del estudiante y evitar la duplicación innecesaria de los servicios prestados. Una mayor coherencia también asegura que los servicios estén correctamente «acomodados» y secuenciados.

Es necesario complementar estos nuevos acuerdos con la mercadotecnia social adecuada que comunique el nuevo enfoque de los participantes con claridad.

Garantizar el seguimiento eficaz

Es importante garantizar la existencia de un marco de seguimiento y evaluación sólido. El tipo de marco dependerá de la clase de reforma de gobernanza que se esté ejecutando. Por ejemplo, si la reforma busca mejorar la coordinación interministerial, el «éxito» se puede medir al analizar hasta qué punto las políticas y los programas nacionales, regionales o sectoriales están alineados. Si se están adoptando enfoques sectoriales, sería posible controlar en qué medida los nuevos acuerdos institucionales (como los consejos de competencias sectoriales) brindan funciones y responsabilidades provechosas y claras que ofrecen un mayor compromiso de la industria (OIT, 2019).

► **Nota informativa de la OIT**

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Otras estrategias clave para garantizar una gobernanza eficaz

- **Fomentar y facilitar el diálogo social sobre EFTP y el desarrollo de competencias** y apoyar a trabajadores y empleadores para que participen como actores clave en los procesos de políticas y el diálogo sobre cuestiones de gobernanza y coordinación.
- **Revisar los acuerdos institucionales y asociaciones de gobernanza**, además de la eficacia y el rendimiento de los organismos nacionales o sectoriales.
- **Actualizar la legislación, reglamentos y otros instrumentos** para fortalecer la gobernanza y apoyar el aprendizaje permanente. Entre ellos se encuentran las herramientas de deliberación «ligeras» como los memorandos de entendimiento, marcos conjuntos de acción, etc.
- Mejorar las funciones de los actores regionales y locales a través de la **descentralización, la delegación o la transferencia**, mientras que se dota a las instituciones de EFTP de mayor **autonomía de gestión, educativa y financiera para las asociaciones locales**.



Fotógrafo: Crozet M.

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Conclusión

En muchos países, los sistemas de competencias están fragmentados e incluyen a diversos actores. Ministerios y departamentos del gobierno, empleadores, trabajadores, organismos de investigación y de regulación, organismos de formación públicos y privados, servicios de empleo y autoridades regionales y locales pueden desempeñar un papel importante en un sistema de competencias. Sin embargo, la coordinación entre estas organizaciones a nivel nacional, subnacional y local constituye un desafío clave para los gobiernos que buscan fortalecer la EFTP y los sistemas de competencias, y promover el aprendizaje permanente.

En esta reseña de políticas se examinan las cuestiones clave que afectan a la gobernanza y la coordinación en los sistemas de competencias y se propone una serie de medidas y principios con los cuales se pueden realizar las reformas.

Se apoya en estudios recientes de la OIT, la UNESCO y otras organizaciones internacionales para poner de relieve la importancia de la coordinación y mostrar que una coordinación más eficaz puede tener efectos positivos tangibles en materia de gobernanza y en los ámbitos de la política y la práctica en los sistemas de competencias. Si bien la coordinación es claramente un factor importante, debe funcionar junto con otras condiciones fundamentales para así fortalecer la gobernanza. Cuando la gobernanza multinivel se apoya con comunicación eficaz, financiación sostenible y coordinación efectiva, es más probable que pueda respaldar la creación de un ecosistema de aprendizaje permanente que permita a individuos y empresas transitar con mayor eficacia el mundo del trabajo y el aprendizaje.



Fotógrafo: Crozet M.

► Nota informativa de la OIT

Eficacia en la gobernanza y la coordinación de los sistemas de competencias: hacia un ecosistema de aprendizaje permanente

Bibliografía clave de la OIT

- OCDE y OIT (2017). Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Jobs
- (OIT 2020). Review of Skill Level Systems in Countries of the South African Development Community
- 2020a. Report on the Involvement of Employer Organisations in the Governance of Skills Systems
- 2020b. Sector Skills Councils: A Policy Brief
- 2019. Trade Union Involvement in Skills Development: A Policy Brief
- 2017. Upskilling SMEs: How Governments Fund Training and Consulting.
- 2017a. Stakeholder Survey on Skill Needs Anticipation: Systems and Approaches
- 2013. Comparative Analysis of National Skills Development Policies: A Guide for Policy Makers
- 2010. Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado Estrategia de formación del G20
- 2008. Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo
- 2004. Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)
- (OIT/UNESCO 2020). The Digitalisation of TVET & Skill Systems.
- (2020a). A Review of Entitlements to Lifelong Learning.
- (2018). Taking a Whole of Government Approach to Skills Development.
- (2002). Recomendaciones de la UNESCO y la OIT. Enseñanza y formación técnica y profesional en el siglo XXI.
- (2002). Recomendaciones de la UNESCO y la OIT. Enseñanza y formación técnica y profesional en el siglo XXI.

Otras referencias:

- Banco Mundial (2014). Financing TVET at in the East Asia and Pacific Region.
- Buchanan, J. et al (2017). 'Skill Ecosystems', en Oxford Handbook of Skills and Training.
- ETF (2016). Governance for Employability in the Mediterranean, European Training Foundation.
- OCDE (2020). Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from Six OECD Countries.
- Schmitter, P. (1997). Defining, Explaining and Using the Concept of Governance, Stanford University.

Contacto:

Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (SKILLS)

Oficina Internacional del Trabajo,
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22, Suisse
www.ilo.org/skills

Para obtener más información sobre los vínculos entre la educación y la formación y el trabajo productivo y decente, visite:

Plataforma de Intercambio de Conocimientos sobre las Competencias para el Empleo

T: +41 22 799 7239
C.E.: @ilo.org