Fundación Santillana

OCDE

Estrategia de Competencias de la OCDE 2019

Competencias para construir un futuro mejor

Estrategia de Competencias de la OCDE 2019

Competencias para construir un futuro mejor

Ed 21 Fundación Santillana

OCDE

Esta obra se publica bajo la responsabilidad de la Secretaría General de la OCDE. Las opiniones y los argumentos utilizados en ella no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE.

Los textos y los mapas incluidos en la obra no prejuzgan el estatus o la soberanía de ningún territorio, ni los límites o fronteras internacionales, ni el nombre de ningún territorio, ciudad o área.

Esta traducción se publica con la autorización de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original de la obra, son responsabilidad exclusiva de los autores de la traducción. En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.

Los datos estadísticos para Israel han sido facilitados por las autoridades israelíes competentes bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin prejuzgar la situación de los Altos del Golán, Jerusalén este y los asentamientos israelíes en la ribera occidental de acuerdo con los términos del derecho internacional.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: **OECD Skills Strategy 2019. Skills to Shape a Better Future**

© 2019 OECD

ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE 2019. COMPETENCIAS PARA CONSTRUIR UN FUTURO MEJOR.

© OCDE, 2019

© Fundación Santillana, 2019. para la edición en español

Traducción: Fundación Santillana en colaboración con Cálamo y Cran

Dirección editorial: Manuela Lara

Coordinación editorial: Silvia Perlado

Dirección de arte: José Crespo

Jefe de desarrollo de proyecto: Javier Tejeda

Dirección técnica: Jorge Mira

Coordinación técnica: Marisa Valbuena

Composición, confección y montaje: Luis González Prieto

Corrección: Juan David Latorre

Créditos de las fotografías: Cubierta © Studio Folzer

Printed in Spain

CP: 104888

Depósito legal: M-20112-2019

ISBN: 978-84-680-5755-2

Las correcciones de las publicaciones de la OCDE se pueden encontrar en Internet en: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

PRÓLOGO

Las competencias son fundamentales para permitir el progreso de las personas y de los países en un mundo cada vez más complejo, interconectado y cambiante. Los países en los que las personas desarrollan competencias sólidas, aprenden a lo largo de su vida y usan las competencias de manera plena y eficaz en el trabajo y en la sociedad son más productivos e innovadores y disfrutan de un mayor nivel de confianza, de mejores resultados sanitarios y de más calidad de vida. Las políticas de competencias desempeñan un papel principal en el establecimiento de las vías de desarrollo de los países, ya que, por ejemplo, facilitan la adopción de las nuevas tecnologías y mejoran la cadena de valor añadido. También hacen que los países sean más atractivos para las inversiones extranjeras directas y suelen ayudar a fomentar sociedades más tolerantes y cohesionadas.

Al igual que la globalización, la digitalización y los cambios demográficos transforman los trabajos, la forma en que funcionan las sociedades y el modo de interactuar de las personas. En este contexto, las ganas de conseguir las competencias adecuadas están creciendo. Para progresar en el mundo de mañana, las personas necesitarán diferentes tipos de competencias y de niveles superiores.

Aplicar con eficacia reformas de competencias es una tarea compleja, dado que la política de competencias se encuentra a medio camino entre la educación, el mercado laboral, la industria y otros ámbitos políticos. Esto implica la necesidad de coordinar y colaborar con una amplia variedad de partes interesadas, como ministerios, funcionarios de todos los niveles de gobierno, estudiantes, profesorado, trabajadores, empleadores, sindicatos y muchos otros. Las reformas intersectoriales suelen asociarse con mecanismos de compensación redistributivos muy complejos, dado que se caracterizan por la asignación y redistribución de recursos tanto entre sectores como entre niveles de gobierno. Por tanto, al diseñar y aplicar políticas de competencias, muchas veces los gobiernos se enfrentan a grandes desafíos políticos y técnicos.

Desde su lanzamiento en 2012, la Estrategia de Competencias de la OCDE ha proporcionado a los países un enfoque estratégico y extenso para evaluar los desafíos y oportunidades en cuanto a competencias. En 2013, la Estrategia de Competencias de la OCDE adquirió un enfoque nacional con el desarrollo de proyectos adaptados ejecutados en el marco de las estrategias nacionales de competencias, que se llevaron a cabo en estrecha cooperación con los equipos interministeriales de cada país. Cada proyecto está diseñado para fomentar un enfoque del conjunto del Gobierno

que reúna a los ministerios pertinentes, para comprender mejor los objetivos de futuro del país y para identificar los ámbitos de acción prioritarios, así como para diseñar y armonizar las políticas de estrategias de forma que mejore el rendimiento competencial de cada país. Además, estos proyectos han implicado a diferentes partes interesadas para mejorar la comprensión de los actuales desafíos y oportunidades en relación con las competencias, para demandar su opinión sobre qué respuestas políticas son necesarias y de cuáles están a favor, para validar las recomendaciones de políticas y para reunir apoyos con el fin de actuar de forma conjunta en la aplicación de políticas.

Sin embargo, durante estos años han cambiado muchas cosas. La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 incorpora las lecciones aprendidas tras aplicar el marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE en once países, como los nuevos datos sobre las implicaciones de las llamadas megatendencias, incluidas la globalización, la digitalización, el envejecimiento de la población o las migraciones. También tiene en cuenta los nuevos datos sobre las políticas de competencias que funcionan bajo mecanismos de gobernanza adecuados, como la coordinación efectiva y los mecanismos de rendición de cuentas, la financiación eficiente de diferentes fuentes y los sistemas de información.

La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 se basa en el aprendizaje en toda la organización: el Centro de Competencias de la OCDE, la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELS), la Dirección de Educación y Competencias (EDU), la Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación (STI), el Departamento de Economía (ECO), el Centro de Políticas Fiscales y Administración (CTP), el Centro para el Emprendimiento, las PYME y el Desarrollo Local (CFE), la Dirección de Gobernanza Pública (GOV) y el Centro de Desarrollo (DEV).

La actualización también se ha beneficiado del apoyo sólido y los intercambios fructíferos con los delegados del Comité de Política Educativo, del Comité de Empleo y Asuntos Sociales y del Grupo Asesor de la Estrategia de Competencias, así como con los representantes del Comité de Asesoría Sindical y del Comité de Asesoría para el Negocio y la Industria.

Las recomendaciones clave de política están organizadas en torno a tres componentes generales de la actualización de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019:

- ***Desarrollar competencias necesarias a lo largo de la vida.*** Para garantizar que los países pueden adaptarse y progresar en un mundo tan cambiante, todas las personas deben poder tener acceso a oportunidades para desarrollar y mantener un desempeño sólido en una serie de competencias. Este proceso es permanente, empezando en la infancia y la juventud y continuando durante la vida adulta. También abarca todos los ámbitos de la vida, ya que no solo debe darse de manera formal en los centros educativos y en la educación superior, sino también, de manera no formal e informal en el hogar, la comunidad y el lugar de trabajo.
- ***Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad.*** Desarrollar una serie de competencias sólidas solo es el primer paso. Para garantizar que los países y su población obtienen todo el valor económico y social de la inversión en el desarrollo de las competencias, las personas también necesitan oportunidades, estímulos e incentivos para usar sus competencias de forma plena y eficaz en el trabajo y en la sociedad.
- ***Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.*** El éxito en el desarrollo y el uso de las competencias necesarias requiere mecanismos de gobernanza sólidos que promuevan la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno, que impliquen a las partes interesadas en el ciclo de formulación de políticas, que construyan sistemas de información integrados y que armonicen y coordinen los mecanismos de financiación.

Las competencias son un elemento fundamental para el progreso humano. A medida que nuestras sociedades y economías están cada vez más influenciadas por las nuevas tecnologías y tendencias,

conseguir políticas de competencias adecuadas es aún más crucial para garantizar el bienestar y promover el crecimiento incluyente y sostenible. La OCDE seguirá trabajando con los países para diseñar, desarrollar y ofrecer mejores políticas de competencias para una vida mejor en un mundo cambiante.

Ángel Gurría
Secretario general
de la Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económicos

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este informe fue liderada por el Centro de Competencias (SKC) de la OCDE, en colaboración con la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELS), la Dirección de Educación y Competencias (EDU), la Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación (STI), el Departamento de Economía (ECO), el Centro de Políticas Fiscales y Administración (CTP), el Centro para el Emprendimiento, las PYME y el Desarrollo Local (CFE); la Dirección de Gobernanza Pública (GOV) y el Centro de Desarrollo (DEV).

Montserrat Gomendio, directora del Centro de Competencias (SKC) de la OCDE, supervisó el diseño y la elaboración del informe. Dirk Van Damme (EDU), director de la División de Competencias más allá de la Escuela (EDU), participó en el desarrollo del informe con sus consejos y orientación. El informe fue coordinado y editado por Andrew Bell, director de Proyectos de las Estrategias Nacionales de Competencias (SKC) y los autores principales son: Andrew Bell (SKC), Ricardo Espinoza (SKC), Ben Game (SKC), Montserrat Gomendio (SKC), Patricia Mangeol (EDU), Katharine Mullock (ELS) y Bart Staats (SKC).

Algunos autores colaboradores son Jonathan Chaloff (ELS), Elena Crivellaro (ECO), Dirk Van Damme (EDU), Stephanie Jamet (SKC), Samuel Kim (SKC), Malgorzata Kucszera (SKC), Thomas Liebig (ELS), Anthony Mann (SKC), Luca Marcolin (STI), Glenda Quintini (ELS), Mariagrazia Squicciarini (STI) y Raffaele Trapasso (EDU). El Capítulo 6 (Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias) contó con la generosa contribución de Marius Busemeyer (Universidad de Constanza).

También colaboraron con contribuciones y comentarios Jonathan Barr (CFE), Tanja Bastianic (EDU), Bert Brys (CTP), Alessia Forti (ELS), Daniel Gerson (GOV), Sylwia Goławska (SKC), Mark Keese (ELS), Kristine Langenbucher (ELS), Helena Van Langenhove (SKC), Fabio Manca (ELS), Cuauhtémoc Rebolledo-Gómez (SKC), Laura Reznikova (SKC), Marieke Vandeweyer (ELS), Theodora Xenogiani (ELS), y Juan Vázquez Zamora (DEV).

Los participantes en el taller de expertos sobre la Gobernanza de los Sistemas de Competencias, celebrado los días 5 y 6 de abril de 2018 en París, aportaron valiosos comentarios al borrador del Capítulo 6 (Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias). Estos participantes son: Jonathan Barr (CFE), Bert Brys (CTP), Claire Charbit (CFE), Donata Cutuli (Fondimpresa), Emma Duchini (Universidad de Warwick), Alessia Forti (ELS), Michael Horgan (director general de Empleo en

la Comisión Europea), Florina Koester (EDU), Marco Leonardi (Universidad de Milán), Fabio Manca (ELS), Luca Marcolin (STI), Elvio Mauri (Fondimpresa), Marco Mira D'Ercole (STP), Konstantinos Pouliakas (Cedefop), Marinus Rouw (EDU), Micheline Scheys (Voorzitter NVSM), Mariagrazia Squicciarini (STI), Siria Taurelli (Fundación Europea de Formación), Sergio Urzua (Universidad de Maryland) y Bryan Wilson (Workforce Data Quality Campaign).

El informe se benefició del gran apoyo y los intercambios fructíferos con los delegados del Comité de Política Educativa (EDPC), del Comité de Empleo y Asuntos Sociales (ELSAC) y del Grupo Asesor de la Estrategia de Competencias, así como con los representantes del Comité Asesor Sindical y del Comité de Asesoría para el Negocio y la Industria. El informe también contó con los comentarios y orientación de los participantes en la Cumbre sobre Competencias de 2016, celebrada en Bergen (Noruega), así como de la celebrada en 2018 en Oporto (Portugal).

La OCDE se ha beneficiado enormemente de las experiencias y los conocimientos de los equipos de los proyectos nacionales interministeriales de los países que han completado los Proyectos de Estrategia de Competencia de la OCDE (Austria, Bélgica [Flandes], Corea, Eslovenia, España, Italia, México, Noruega, los Países Bajos, Perú y Portugal), así como de los países que, en el momento de la elaboración de este informe en 2018, están trabajando en los Proyectos de Estrategia de Competencias de la OCDE (Letonia, Polonia y la República Eslovaca). Los miembros de estos equipos de proyecto interministerial han tenido la generosidad de compartir sus experiencias en el diseño y aplicación de las políticas de competencias, así como en el desarrollo de las estrategias de competencias. Muchas de las mejoras en la Estrategia de Competencias de la OCDE tienen su base en los comentarios y la retroalimentación de estas talentosas personas, que son demasiadas para nombrarlas aquí.

Cuauhtémoc Rebolledo-Gómez fue el responsable de la asistencia estadística para todos los capítulos, y Dana Blumin (ELS) y Chris Clarke (ELS) prepararon los gráficos del informe.

Véronique Quénehen (SKC), Sarah Zaft (EDU), Sophie Limoges (EDU), Lucy Hulet y Lauren Thwaites (ELS) brindaron una ayuda incalculable en la preparación, diseño y planificación de la publicación.

Gracias a Michel Rochard (TRA) y Maïa Kirilovsky (TRA), así como al resto del equipo del Servicio de Traducción de la OCDE, por su profesionalidad y colaboración para traducir el manuscrito al francés.

Julie Harris dirigió la edición final y la maquetación del informe.

Thomas Scalway y Megan Banner (Lushomo Communications Ltd.) diseñaron las infografías con base en el fructífero intercambio con el equipo de Estrategias Nacionales de Competencias.

Stefano Scarpetta, director de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, y Andreas Schleicher, director de la Dirección de Educación y Competencias, fueron los responsables de la supervisión y orientación estratégica.

CONTENIDO

PRÓLOGO 5

AGRADECIMIENTOS 9

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 18

RESUMEN 21
- Mejoras introducidas en la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 21
- Estructura del informe 22

1. REDISEÑAR LOS SISTEMAS DE COMPETENCIAS 25
- Introducción 26
- La implicación de las megatendencias en las competencias 27
- Desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida: hacer que los sistemas de competencias funcionen 28
- Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad: aprovechar al máximo el potencial de todas las personas 33
- Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias: hacer frente al aumento de complejidad 37
- El papel de los gobiernos: nuevos desafíos y responsabilidades compartidas 43

2. ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE 45
- La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 46
- El marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 52

3. LAS IMPLICACIONES DE LAS MEGATENDENCIAS EN LAS COMPETENCIAS 57
- El mundo está cambiando a gran velocidad y transformando las competencias necesarias para tener éxito en el mundo actual 58
- Las megatendencias están haciendo que las competencias sean más importantes que nunca para el éxito económico y el bienestar social 58
- Las megatendencias tienen una serie de implicaciones importantes en las competencias que los países necesitan en el futuro y en la forma en que se distribuyen, desarrollan y utilizan 72

4. DESARROLLAR LAS COMPETENCIAS NECESARIAS A LO LARGO DE LA VIDA 79
– Introducción 82
– Evaluar el desempeño en el desarrollo de las competencias necesarias 83
– Mejorar las aspiraciones para el aprendizaje a lo largo de la vida: establecer el enfoque y respaldar las elecciones de aprendizaje fundadas 88
– Proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida: crear una base sólida durante el aprendizaje temprano y la educación formal 100
– Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible: fortalecer los mecanismos de financiación para el aprendizaje para adultos 118
– Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante: fortalecer los sistemas de validación y certificación de competencias 125
– Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante: dar respuesta a las necesidades de los particulares y de los empleadores 130

5. USAR LAS COMPETENCIAS DE MANERA EFICAZ EN EL TRABAJO Y EN LA SOCIEDAD 143
– Introducción 146
– Evaluar el desempeño en el uso eficaz de las competencias 146
– Promover la participación en el mercado laboral: reducir los obstáculos al empleo y activar a los trabajadores desplazados 151
– Promover la participación social: sensibilizar sobre los beneficios de la colaboración cívica y apoyar el uso de las competencias en la sociedad y en la vida diaria 160
– Ampliar la reserva de talentos disponibles: atraer las competencias adecuadas del extranjero, mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias y proporcionar capacitación lingüística 165
– Hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo: mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión para aprovechar al máximo las competencias de los empleados 174
– Reducir los desequilibrios de competencias: mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias 181
– Estimular la demanda de competencias de alto nivel: apoyar las actividades innovadoras de las empresas y eliminar los obstáculos al crecimiento 186

6. FORTALECER LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS DE COMPETENCIAS 191
– Introducción 194
– Enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias 196
– Desafío: promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno 199
– Desafío: implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas 209
– Desafío: crear sistemas de información integrados 219
– Desafío: armonizar y coordinar los mecanismos de financiación 225

ANEXO A 237
– Cuadro de Indicadores de la Estrategia de la Competencia de la OCDE 237
– Características 237
– Selección de los indicadores 238
– Método empleado para calcular los indicadores agregados 238
– Notas 240

REFERENCIAS 241

Cuadros

Cuadro 4.1. Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE: desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida 84
Cuadro 5.1. Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE: usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad..... 147
Cuadro A.1. Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE: pilares, cifras agregadas e indicadores subyacentes..... 202

Gráficos

Gráfico 2.1. El marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 53
Gráfico 3.1. Competencia lectora y resultados económicos y sociales positivos 59
Gráfico 3.2. Variación en la automatización del trabajo entre países seleccionados 61
Gráfico 3.3. Evolución de la demanda de competencias (2004-2017) 62
Gráfico 3.4. El mercado laboral sigue polarizándose 63
Gráfico 3.5. Incidencia de las cadenas de valor mundiales (2011)..... 65
Gráfico 3.6. Envejecimiento de la población (1980-2050) 66
Gráfico 3.7. Contribución al posible crecimiento de la producción per cápita en países avanzados y emergentes del G20 (1996-2017)..... 67
Gráfico 3.8. Ganancias de productividad contrafactual gracias a la reducción del desajuste de competencias en países seleccionados 69
Gráfico 3.9. Estimación del número de migrantes internacionales por región de destino (1990-2017)..... 70
Gráfico 4.1. Desempeño relativo en el desarrollo de competencias para jóvenes y adultos 85
Gráfico 4.2. Desempeño y equidad en el desarrollo de competencias..... 88
Gráfico 4.3. Participación en el aprendizaje a lo largo de la vida y porcentaje de empresas que ofrecen formación 91
Gráfico 4.4. Distribución de la puntuación en comprensión lectora y nivel educativo en Italia y Japón 95
Gráfico 4.5 Brechas en la comprensión lectora entre adultos cuyos progenitores tienen un nivel de estudios alto o bajo 101
Gráfico 4.6. Coste de la formación como principal obstáculo para la participación en el aprendizaje para adultos..... 119
Gráfico 4.7. Motivos que impiden a los adultos participar (más) en educación formal o no formal..... 131
Gráfico 4.8. Participación en educación abierta por edad..... 134
Gráfico 5.1. Nivel de competencias de la población adulta y uso de las competencias en el lugar de trabajo 149
Gráfico 5.2. Prácticas de trabajo de alto rendimiento y uso de las competencias en el lugar de trabajo 150
Gráfico 5.3. Algunos grupos están insuficientemente representados en el empleo 155
Gráfico 5.4. Efecto del uso de las competencias en el logro de resultados sociales positivos..... 161
Gráfico 5.5. Participación en trabajo voluntario al menos una vez al mes, por nivel de comprensión lectora 162
Gráfico 5.6. Los nuevos inmigrantes contribuyeron en gran medida al aumento de la población activa en algunos países miembros de la OCDE en el último decenio..... 166

Gráfico 5.7. Tasa de empleo de la población extranjera y nativa con alto nivel de educación, sin incluir a las personas que siguen cursando estudios, población de edades comprendidas entre 15 y 64 años, por lugar de obtención del título, 2015-2016 ... 167
Gráfico 5.8. Selección con arreglo al modelo de expresión de interés ... 170
Gráfico 5.9. Nivel competencial y uso de las competencias en los países de la OCDE incluidos en PIAAC ... 175
Gráfico 5.10. Rentabilidad salarial de la educación, el nivel competencial y el uso de las competencias ... 176
Gráfico 5.11. Uso de las competencias de tratamiento de la información en el trabajo, por diferencias en las características ... 177
Gráfico 5.12. Desajuste relacionado con la cualificación, el campo de estudio y la comprensión lectora ... 182
Gráfico 5.13. Déficits y superávits de competencias en los países miembros de la OCDE (2015) ... 183
Gráfico 5.14. Variaciones del apoyo público a la I+D de las empresas y del gasto total de las empresas en I+D, 2006-2015 ... 188

Recuadros

Recuadro 2.1. Proyecto de las Estrategias Nacionales de Competencias de la OCDE ... 46
Recuadro 2.2. Factores de éxito para construir estrategias de competencias eficaces ... 47
Recuadro 2.3. Lecciones clave de política: desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida ... 52
Recuadro 2.4. Lecciones clave de política: usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad ... 54
Recuadro 2.5. Lecciones clave de política: fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias ... 55
Recuadro 3.1. Competencias para el Empleo de la OCDE (base de datos) ... 59
Recuadro 4.1. Lecciones clave de política sobre el desarrollo de las competencias necesarias a lo largo de la vida ... 62
Recuadro 4.2. Definiciones: aprendizaje a lo largo de la vida y aprendizaje para adultos ... 89
Recuadro 4.3. Prácticas por países: establecer la visión nacional para las competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida ... 92
Recuadro 4.4. Prácticas por países: mejorar la información sobre las necesidades de competencias ... 93
Recuadro 4.5. Prácticas por países: sensibilizar sobre los beneficios y las oportunidades del aprendizaje ... 97
Recuadro 4.6. Recomendaciones de políticas: mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida ... 99
Recuadro 4.7. Prácticas por países: ampliar el acceso y la calidad del aprendizaje temprano ... 104
Recuadro 4.8. Prácticas por países: garantizar el acceso y la equidad de la educación obligatoria ... 103
Recuadro 4.9. Prácticas por países: proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida en la educación posinicial ... 106
Recuadro 4.10. Recomendaciones de políticas: proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida ... 113
Recuadro 4.11. Prácticas por países: incentivos económicos para alumnos ... 121
Recuadro 4.12. Prácticas por países: incentivos económicos para empleadores ... 123

Recuadro 4.13. Recomendaciones de políticas: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible ... 124
Recuadro 4.14. Prácticas por países: evaluación y reconocimiento de competencias ... 127
Recuadro 4.15. Recomendaciones de políticas: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante ... 129
Recuadro 4.16. Prácticas por países: flexibilizar el aprendizaje para adultos ... 135
Recuadro 4.17. Prácticas por países: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea relevante . 138
Recuadro 4.18. Recomendaciones de políticas: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante ... 140
Recuadro 5.1. Lecciones clave de política sobre el uso eficaz de las competencias en el trabajo y en la sociedad ... 145
Recuadro 5.2. Estrategia de Empleo de la OCDE de 2018 ... 152
Recuadro 5.3. Prácticas por países: enfoque de la intermediación laboral basado en las competencias ... 156
Recuadro 5.4. Prácticas por países: activar a los trabajadores desplazados ... 157
Recuadro 5.5. Recomendaciones de políticas: promover la participación en el mercado laboral ... 159
Recuadro 5.6. Prácticas por países: promover la participación social ... 163
Recuadro 5.7. Recomendaciones de políticas: promover la participación social ... 165
Recuadro 5.8. Prácticas por países: sistema de expresión de interés ... 170
Recuadro 5.9. Ejemplos de países: Mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias y proporcionar capacitación lingüística ... 171
Recuadro 5.10. Recomendaciones de políticas: ampliar la reserva de talentos disponibles ... 173
Recuadro 5.11. Prácticas por países: mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión ... 178
Recuadro 5.12. Recomendaciones de políticas: hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo ... 180
Recuadro 5.13. Prácticas por países: Vincular las necesidades ocupacionales con las competencias que se necesitan en las distintas ocupaciones ... 185
Recuadro 5.14. Recomendaciones de políticas: reducir los desequilibrios de competencias ... 186
Recuadro 5.15. Prácticas por países: combinar la inversión en I+D con las políticas de educación y formación ... 189
Recuadro 5.16. Recomendaciones de políticas: estimular la demanda de competencias de alto nivel ... 190
Recuadro 6.1. Lecciones clave de política sobre el fortalecimiento de la gobernanza de los sistemas de competencias ... 193
Recuadro 6.2. ¿Qué es un enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias? ... 197
Recuadro 6.3. Prácticas por países: órganos especializados en la vigilancia de las políticas de competencias ... 201
Recuadro 6.4. Prácticas por países: órgano encargado específicamente de impulsar la participación y el aprendizaje para adultos ... 203
Recuadro 6.5. Prácticas por países: órgano encargado específicamente de mejorar las competencias de los funcionarios públicos ... 204
Recuadro 6.6. Prácticas por países: mecanismos de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales ... 205
Recuadro 6.7. Recomendaciones de políticas: promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno ... 207

Recuadro 6.8. Prácticas por países: implicar a las principales partes interesadas en los procesos de adopción de decisiones 213
Recuadro 6.9. Prácticas por países: asesorar al gobierno en los asuntos relacionados con el desarrollo de competencias 214
Recuadro 6.10. Prácticas por países: herramientas gubernamentales para implicar a las partes interesadas en el diseño y la ejecución de las políticas 215
Recuadro 6.11. Prácticas por países: implicar a las partes interesadas en los ciclos de las políticas a nivel subnacional 216
Recuadro 6.12. Recomendaciones de políticas: implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas 218
Recuadro 6.13. Prácticas por países: elaborar sistemas de información para mejorar los vínculos entre la educación y los datos sobre la fuerza de trabajo 221
Recuadro 6.14. Prácticas por países: sistemas de información integrales en la gobernanza educativa 223
Recuadro 6.15. Recomendaciones de políticas: crear sistemas de información integrados 224
Recuadro 6.16. Prácticas por países: crear redes de empleadores que financien la formación 228
Recuadro 6.17. Prácticas por países: vincular estrechamente la financiación con las competencias que necesitan los empleadores 229
Recuadro 6.18. Prácticas por países: adecuar los incentivos económicos en la formación dual de aprendices 230
Recuadro 6.19. Prácticas por países: reformar la gobernanza y la financiación de la educación superior 232
Recuadro 6.20. Prácticas por países: subvenciones a los centros educativos calculadas a partir de fórmulas 233
Recuadro 6.21. Recomendaciones de políticas: armonizar y coordinar los mecanismos de financiación 234

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Este libro contiene…

StatLinkS
Un servicio que ofrece archivos en Excel®
a partir de las páginas impresas

Busque los *StatLinks* al pie de las tablas y los gráficos de este libro. Para descargar la correspondiente hoja de Excel®, teclee el vínculo en su buscador de Internet comenzando con el prefijo *http://dx.doi.org*. Si está leyendo la edición del libro en PDF y su ordenador está conectado a Internet, simplemente pulse en el vínculo.

Nota de Turquía:

La información recogida en este informe en relación con «Chipre» se refiere a la parte sur de la isla. No existe ninguna autoridad que represente conjuntamente a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su posición frente al «tema de Chipre».

Nota de la Unión Europea y de todos los Estados miembro de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE:

Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información recogida en este documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Las autoridades israelíes suministraron los datos estadísticos de dicho país bajo su propia responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se presenta sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Siglas y abreviaturas

A continuación, se recogen las principales siglas y acrónimos utilizados en el informe. Otras siglas y acrónimos citados de forma puntual se definen en el propio texto.

ACE	Educación continua y para adultos
ACS	Instituto Esloveno para la Educación de Adultos
APP	Alianza público-privada
BBiG	Berufsbildungsgesetz (Ley de Formación Profesional de Alemania)
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung (Instituto Federal de Educación y Capacitación Profesional de Alemania)
CCFP	Comissão de Coordenação da Formação Profissional (Comisión de Coordinación de la Formación Profesional)
Cedefop	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CGEA	Consejo de Gobernanza de la Educación para Adultos
CGFP	Conselho Geral de Formação Profissional (Consejo General de Formación Profesional)
CHAMP	Consorcio para el Programa Ampliado sobre la Capacidad para Recursos Humanos (Corea)
CNA	Asistente de enfermería certificado
CPF	Cuenta Personal de Formación (Francia)
CTIM	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas
CV	*Curriculum vitæ*
CVM	Cadena de valor mundial
DESI	Índice de Economía y Sociedad Digital
DREAM	Modelo de Agente Económico Racional de Dinamarca
ECEC	Educación y atención a la primera infancia
ECTS	Sistema Europeo de Transferencia de Créditos
EHIS	Sistema de Información sobre Educación de Estonia
EoI	Expresión de interés
EPA	Encuesta de Población Activa
ESCO	Clasificación europea de capacidades/competencias, cualificaciones y ocupaciones
FP	Formación profesional
FSE	Fondo Social Europeo
G20	Grupo de los 20
HEA	Higher Education Authority (Autoridad de Educación Superior)
HEQCO	Higher Education Quality Council of Ontario (Consejo de Calidad de la Educación Superior de Ontario)
HPWPs	Prácticas de trabajo de alto rendimiento
HVE	Formación Profesional Superior
IA	Inteligencia artificial
ILDS	Sistema de Datos Longitudinales de Illinois
I+D	Investigación y desarrollo

INK	Red de Conocimiento de Indiana
JSC	Consejo de seguridad en el empleo
K-12	Educación infantil hasta el 12.º grado
LOMCE	Ley Orgánica de la Mejora de la Calidad Educativa
LPN	Auxiliar de enfermería licenciado
MCM	Reunión del Consejo Ministerial
MLDS	Sistema de Datos Longitudinales de Maryland
MOOC	Curso en línea masivo y abierto
NALA	National Adult Literacy Agency (Agencia Nacional encargada de la alfabetización de los adultos de Irlanda)
Nini	Que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación
NSC	National Skills Council (Consejo Nacional de Capacitación)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
O*NET	Red de Información sobre Ocupaciones
PAC	Comité consultivo sobre el programa
PARP	Agencia Polaca de Desarrollo Empresarial
PIAAC	Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (Encuesta sobre las Competencias de los Adultos)
PIB	Producto Interior Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos
PYME	Pequeña y mediana empresa
QQI	Quality and Qualifications Ireland (organismo independiente encargado de la calidad y las cualificaciones en Irlanda)
SAA	Evaluación y anticipación de competencias
SANQ	Sistema de Anticipação de Necessidades de Qualificações (Sistema de Anticipación de Necesidades de Cualificaciones de Portugal)
SES	Nivel socioeconómico
SFI	Science Foundation Ireland (Fundación de la Ciencia de Irlanda)
SOC	Pequeño curso en línea
SPE	Servicio público de empleo
SPOC	Pequeño curso restringido en línea
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UE	Unión Europea
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (Servicio flamenco de formación profesional y de empleo)

RESUMEN

Desde su lanzamiento en 2012, la Estrategia de Competencias de la OCDE ha tenido como objetivo ayudar a los países miembros y asociados a alcanzar sus ambiciones económicas y sociales mediante el fortalecimiento de sus sistemas de competencias. La estrategia se desarrolló como un proyecto horizontal de la OCDE, reuniendo las perspectivas de todos sus comités relevantes, y fue preparada por un equipo formado por diferentes direcciones.

Desde 2013, la Estrategia de Competencias de la OCDE ha adquirido un alcance nacional, con el desarrollo de proyectos relacionados con las estrategias nacionales de competencias, adaptados en estrecha colaboración con equipos interministeriales. Cada proyecto relacionado con las estrategias nacionales de competencias sirve de ayuda a los países que están desarrollando sus estrategias nacionales de competencias, al basarse en la comparación de datos, análisis y perspectivas sobre las políticas de la OCDE. Cada proyecto está diseñado para fomentar un enfoque del conjunto del Gobierno y para que, mediante una serie de talleres interactivos, implique a las partes interesadas más relevantes con el fin de identificar los puntos fuertes y débiles del sistema nacional de competencias actual, valorar las opciones de políticas y desarrollar un plan de acción.

Hasta la fecha, se han completado los proyectos de diez países miembros de la OCDE (Austria, Bélgica [Flandes], Corea, Eslovenia, España, Italia, México, Noruega, los Países Bajos y Portugal) y de país no miembro (Perú). En Eslovenia, Noruega y Portugal, al proyecto inicial le siguió un segundo proyecto, que investigó con mayor detalle un desafío específico identificado en la primera fase para proporcionar un análisis más profundo y recomendaciones más detalladas.

Mejoras introducidas en la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019

La OCDE ha aprendido mucho desde el lanzamiento de la primera Estrategia de Competencias de la OCDE, y esas lecciones se incorporan en esta actualización de la estrategia. En concreto, la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 tiene en cuenta las lecciones aprendidas gracias a la aplicación del marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE en once países; reúne datos nuevos sobre las implicaciones de las llamadas megatendencias, como la globalización la digitali-

zación, el envejecimiento de la población y las migraciones; y proporciona información actualizada sobre las políticas de competencias que funcionan.

Tras estudiar las cuestiones señaladas, la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 introduce una serie de mejoras, entre las que se encuentran: un marco revisado y un nuevo Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE; perspectivas clave sobre políticas, ejemplos de buenas prácticas y recomendaciones de políticas para desarrollar las competencias necesarias, usarlas de manera eficaz y fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.

Estructura del informe

El Capítulo 1 (Rediseñar los sistemas de competencias) resume las conclusiones clave del informe.

El Capítulo 2 (Actualizar la Estrategia de Competencias de la OCDE) presenta la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 y destaca sus novedades: el marco revisado de la Estrategia de Competencias de la OCDE, el análisis de las implicaciones de las megatendencias en las competencias, el nuevo Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE, la identificación de resultados clave de políticas y ejemplos de buenas prácticas para desarrollar las competencias necesarias, usarlas de manera eficaz y fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias. Por último, el capítulo presenta y explica los tres componentes del marco actualizado de la Estrategia de Competencias 2019: 1) desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida; 2) usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad; y 3) fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.

El Capítulo 3 (La implicación de las megatendencias en las competencias) describe cómo una serie de megatendencias –como el cambio tecnológico, la globalización o los cambios demográficos– están haciendo que las competencias sean más importantes que nunca para tener éxito en el mundo actual. Analiza las implicaciones combinadas de estas tendencias: sus implicaciones en el tipo de competencias que serán necesarias para tener éxito en el futuro; la necesidad de un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida; la necesidad de asegurar oportunidades y resultados más equitativos, y la necesidad de hacer un mejor uso de la tecnología como herramienta de aprendizaje.

El Capítulo 4 (Desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida) presenta el Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE para desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida y analiza cinco prioridades de política para mejorar el desempeño en el desarrollo de esas competencias necesarias: 1) mejorar las aspiraciones para el aprendizaje a lo largo de la vida; 2) proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida; 3) hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible; 4) hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida que sea visible y gratificante, y 5) hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante. También expone un buen número de estudios de casos de países miembros de la OCDE.

El Capítulo 5 (Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad) presenta el Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE para usar las competencias de manera eficaz y analiza una serie de prioridades de política referentes al uso de las competencias: 1) promover la participación en el mercado laboral; 2) promover la participación social; 3) ampliar la reserva de talentos disponibles; 4) hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo; 5) reducir los desequilibrios de competencias, y 6) estimular la demanda de competencias de alto nivel. También expone un buen número de estudios de casos de países miembros de la OCDE.

El Capítulo 6 (Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias) introduce las dimensiones de la gobernanza eficaz de los sistemas de competencias: 1) promover la coordinación, la

cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno; 2) implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas; 3) crear sistemas de información integrados, y 4) armonizar y coordinar los mecanismos de financiación. Una vez más, expone un buen número de estudios de casos de países miembros de la OCDE.

1

REDISEÑAR LOS SISTEMAS DE COMPETENCIAS

Este capítulo presenta las conclusiones clave de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019, lo que supone un resumen conciso del capítulo sobre las implicaciones de las megatendencias en las competencias, así como de los capítulos sobre los componentes de la estrategia de competencias: 1) desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida; 2) usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad, y 3) fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.

Introducción

La velocidad a la que cambia el mundo hoy en día hace que sea necesario un alto grado de adaptabilidad en las personas para aprovechar las numerosas oportunidades que ofrece la vida y también sus innumerables desafíos. Entre los elementos importantes para desarrollar esa adaptabilidad está asegurarse de que las personas adquieran un conjunto de competencias adecuadas, que las usen de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad, y que las actualicen constantemente a lo largo de la vida. Las megatendencias como la globalización, la digitalización y el cambio demográfico están teniendo un gran impacto en la forma de trabajar, socializar, obtener información, comprar y disfrutar del tiempo de ocio de las personas. Estas tendencias, a su vez, influyen cada vez más en las competencias que las personas necesitan para sortear esta complejidad, enfrentarse a la incertidumbre y adaptarse a un panorama muy cambiante. Los desafíos son reales y no se deben subestimar, pero se pueden hacer muchas cosas para influir en los resultados. Las personas capacitadas con las competencias adecuadas para el trabajo y para la vida convertirán esos desafíos en oportunidades y desempeñarán un papel activo en la configuración del futuro. En cambio, las personas que no se preparen correrán el riesgo de quedarse atrás y sentirse amenazadas. El equilibrio entre lo primero y lo segundo dependerá de la forma en que los gobiernos apliquen políticas adecuadas y determinará si los países van a progresar o tendrán dificultades.

Desde 2012, la OCDE se ha embarcado en una ambiciosa agenda para comprender los sistemas de competencias desde un enfoque del conjunto del Gobierno y para identificar las buenas prácticas con las que conseguir mejores resultados, especialmente en un mundo donde las necesidades competenciales están cambiando sustancialmente. Esto generó el desarrollo de la Estrategia de Competencias de la OCDE, que desde entonces ha adquirido un alcance nacional. Su enfoque intergubernamental y el reconocimiento de la función de otras partes interesadas fundamentales fueron diseñados para superar las limitaciones del trabajo en silos y para que esas políticas puedan armonizarse y coordinarse mejor a fin de garantizar un impacto positivo y sustancial. También ha implicado a las partes interesadas en el desarrollo y la aplicación de políticas, con el fin de aprender de su experiencia, generar una sensación de pertenencia y hacerlas responsables y conscientes del papel que desempeñan. El trabajo realizado en catorce países ha arrojado nuevas perspectivas y ha puesto al descubierto algunos obstáculos importantes para tener éxito, que deben ser superados al aplicar las políticas de competencias.

El trabajo adicional realizado por diferentes áreas de la OCDE también ha contribuido a este cúmulo de conocimiento, ya que ha identificado: las mejores prácticas internacionales que generan sistemas educativos equitativos y de alta calidad; cómo armonizar mejor la oferta y la demanda de competencias minimizando así los desequilibrios; el impacto que tienen las competencias en la empleabilidad y los ingresos; y la relación entre competencias y productividad, así como con el crecimiento económico sustentable e inclusivo.

En este punto, es el momento oportuno para actualizar la Estrategia de Competencias de la OCDE. Los principales cambios incluidos en la actualización son:

- **Una nueva estrategia revisada para dar respuesta a las megatendencias** que están teniendo (y tendrán) un impacto significativo en las competencias necesarias para tener una carrera exitosa y una vida satisfactoria. Es necesario un cambio de paradigma en las políticas de competencias para garantizar que las personas puedan estar capacitadas con competencias a mayor nivel y con nuevos conjuntos de competencias horizontales. Además, los sistemas educativos tradicionales, que concentran el aprendizaje en etapas concretas, deben evolucionar hacia modelos de aprendizaje a lo largo de la vida, de modo que las personas adultas puedan actualizar y perfeccionar sus competencias con el objetivo de adaptarse a un entorno cambiante, lo que requiere un rediseño de los sistemas de competencias.

- **Un mayor énfasis en un enfoque del conjunto del Gobierno y enfoque del conjunto de la sociedad,** basado en lo aprendido del trabajo a nivel nacional con muchos países, que nos ha permitido llegar a la conclusión de que el factor principal que limita el impacto de las políticas de competencias es el enfoque de los «silos». La complejidad de los sitemas de competencias requiere que las políticas de los diferentes sectores (educación, empleo, industria, economía, hacienda, etc.) estén bien armonizadas y los mecanismos de compensación, identificados, a fin de obtener la rentabilidad esperada. Un enfoque fragmentario corre el riesgo de tener poco impacto.
- La introducción de un nuevo componente en la estrategia: **fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.** El desarrollo de los sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida requiere la participación de muchos agentes, como diferentes ministerios, niveles de gobierno (central, regional, local) y partes interesadas (como empleadores, sindicatos y operadores privados). La gobernanza hace referencia a la forma de compartir y coordinar las responsabilidades entre todos los agentes necesarios, la forma en que contribuyen a una financiación eficaz, y al desarrollo de los sistemas de información que ayudan a identificar el papel de cada parte implicada, los recursos disponibles, las políticas que adpotar y su impacto.

La implicación de las megatendencias en las competencias

Digitalización

La digitalización está llevando a la automatización de trabajos y tareas que requieren competencias comunes y de baja cualificación. La mayor parte del debate se ha centrado en cuántos empleos y cuáles desaparecerán y en si esta pérdida de empleos será compensada con la creación de nuevos tipos de trabajos. Aunque las estimaciones iniciales planteaban que desaparecería casi la mitad de los trabajos existentes, los datos de la OCDE indican que alrededor de un 14 % de trabajos corre un alto riesgo de automatizarse por completo. Se ha prestado menos atención al hecho de que, aunque se mantengan esos empleos, muchas de las tareas que se realizan pueden automatizarse, lo que provoca una gran transformación de la naturaleza de esos trabajos. Estudios recientes realizados desde esta perspectiva han llegado a la conclusión de que, además de los trabajos que corren el riesgo de desaparecer debido a su automatización, aproximadamente el 34 % de los trabajos actuales cambiará significativamente, ya que muchas de las tareas que ahora realizan trabajadores pueden automatizarse. Esto implica que esos trabajos evolucionarán hacia tareas no rutinarias y que requieren un nivel alto de competencias, lo que obligará a los trabajadores a mejorar sus competencias para poder realizar las tareas más demandadas y evitar ser desplazados. La digitalización también conducirá a la aparición de nuevos tipos y formas de trabajos, que probablemente requerirán competencias de un nivel más alto. Por tanto, es poco probable que los trabajadores de sectores en declive o los que serán desplazados de sus trabajos encuentren un lugar seguro en estos nichos emergentes.

Globalización

La globalización ha provocado la aparición de cadenas de valor mundiales que permiten que las diferentes partes del proceso de producción se realicen en diferentes ubicaciones geográficas. La tendencia general en los países miembros de la OCDE es la deslocalización de las tareas comunes y que requieren competencias de nivel bajo, lo que genera una pérdida de puestos de trabajo en las economías desarrolladas y el correspondiente beneficio para los países emergentes y en vías de desarrollo. Este proceso ha llevado a una mayor convergencia entre las economías mundiales y a la disminución de la pobreza en los países con ingresos bajos y medios. Esto debería ser considerado como un resultado global positivo, pero deben abordarse los desafíos que supone para las economías de la OCDE, donde se pierden muchos puestos de trabajo.

Tendencias demográficas

Las tendencias demográficas de la mayoría de los países miembros de la OCDE son consecuencia del envejecimiento de la población. Si bien en la mayoría de países la tasa de empleo (proporción de población en edad de trabajar que tiene empleo) está creciendo, la tasa de dependencia (proporción entre la población de más de 65 años y la población en edad de trabajar –de los 16 a los 64 años–) también está aumentando. El hecho de tener una mayor longevidad y de gozar de mejor salud a edades mayores implica que los trabajadores de más edad pueden permanecer en el mercado laboral por más tiempo, siempre que cuenten con el apoyo y los incentivos adecuados. Entre esos incentivos se encuentra la necesidad de brindarles las oportunidades adecuadas para que actualicen y mejoren sus competencias. Las crecientes necesidades de las personas mayores también generan la expansión de sectores relacionados con la asistencia médica y social, que son difíciles de automatizar, dado que requieren de competencias sociales e interpersonales.

Migraciones

Los flujos migratorios están aumentando, más allá de la reciente crisis humanitaria de refugiados, y es probable que lo sigan haciendo en el futuro debido a los grandes desequilibrios demográficos y económicos entre países y regiones del mundo. El aumento de la movilidad ha generado la posibilidad de atraer talentos donde más se necesita; además, las personas migrantes pueden generar beneficios adicionales, ya que suelen emprender, innovar e introducir nuevas ideas y modelos de negocio. Sin embargo, esto requiere de políticas migratorias proactivas que atraigan a los migrantes, sobre todo en las zonas en las que hay menos. Además, es fundamental impulsar un proceso para la rápida integración de migrantes y refugiados, lo que supone proporcionarles, entre otras medidas, una capacitación lingüística, el reconocimiento de sus títulos y competencias y una integración ágil de los niños en el sistema educativo y de los adultos en el mercado laboral.

Desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida: hacer que los sistemas de competencias funcionen eficazmente

Las principales consecuencias de las megatendencias en el cambio de las necesidades de competencias son una mayor demanda de una serie de competencias no rutinarias de alta cualificación y la necesidad de pasar de un sistema de educación que concentra el aprendizaje en etapas concretas y que termina a una edad temprana, cuando los estudiantes completan la educación secundaria o terciaria, a un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida.

Estos son desafíos importantes, ya que capacitar a las personas con un mayor nivel de competencias implica mejorar la calidad de los sistemas de educación sin comprometer la equidad. Los nuevos conjuntos de competencias necesarias para progresar, tanto en el trabajo como en las sociedades modernas, consisten en competencias transversales, como la resolución de problemas complejos, el pensamiento crítico, el trabajo en equipo, la resiliencia y la adaptabilidad, por lo que son necesarios educadores altamente capacitados. En último término, el rediseño de los sistemas educativos tradicionales para su transformación en modelos de aprendizaje a lo largo de la vida requiere de un diseño coordinado de todas las etapas, empezando desde la primera infancia y pasando por la etapa escolar, la formación profesional, la universidad y la educación para adultos.

Convertir cada etapa de aprendizaje en la base para el éxito en la siguiente

El aprendizaje a lo largo de la vida, en su sentido más amplio, abarca todas las etapas, desde la educación y atención a la primera infancia hasta la educación para adultos. Un comienzo temprano puede tener un impacto duradero en la capacidad de aprendizaje. Una serie de datos cada vez mayor demuestra que los niños pueden adquirir competencias cognitivas y no cognitivas a edades

tempranas, antes de comenzar la educación obligatoria. Es más, este desarrollo temprano es fundamental para mejorar sus capacidades de aprendizaje en el futuro, durante la educación formal y cuando se incorporen al mercado laboral. Los niños que han accedido a la educación y atención a la primera infancia (de cero a seis años) durante al menos dos años obtienen mejores resultados cuando tienen quince años, según los datos del Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA). La mejora en los resultados de los estudiantes es especialmente grande entre los estudiantes desfavorecidos, ya que la educación y atención a la primera infancia parece ser un mecanismo compensatorio eficaz con respecto a las dificultades con las que inician su vida. Por tanto, es fundamental eliminar las barreras económicas y de otros tipos en la educación y atención a la primera infancia y garantizar su calidad.

El acceso universal a la educación obligatoria es crucial. Sin embargo, en algunos países, el abandono escolar temprano es una fuente importante de desigualdades, ya que los estudiantes que abandonan pronto el sistema de educación lo hacen con un bajo nivel de competencias y suelen encontrar grandes dificultades para participar en cualquier otra forma de aprendizaje o formación, por lo que a veces se enfrentan a largos periodos en el desempleo. Estos desafíos han aumentado en un entorno que exige un mayor nivel de competencias. Por tanto, es esencial aplicar medidas para identificar a estudiantes en riesgo de fracaso escolar, así como desarrollar medidas de apoyo e itinerarios flexibles.

La calidad de la educación obligatoria debe mejorar para capacitar a los estudiantes con nuevas competencias y de mayor nivel. Las comparativas internacionales de PISA muestran que existen mayores diferencias entre países en el nivel de desempeño de los estudiantes al final de la educación secundaria inferior, equivalentes a varios años de escolarización. Se pueden aprender buenas prácticas de los países que han mejorado en las dos dimensiones que definen a un sistema de educación de alto rendimiento: la calidad y la equidad. Es factible mejorar los resultados globales de los estudiantes y, al mismo tiempo, minimizar el efecto de factores que tienen un impacto negativo sistemático, como la situación socioeconómica, las discriminaciones de género, el estatus de migrante y las diferencias entre zonas. Por desgracia, los sistemas de educación que mejoran los resultados de los estudiantes de forma constante con el paso del tiempo no son la mayoría, pero sí que muestran el camino que seguir. Priorizan la calidad docente mediante una selección de los mejores candidatos, les ofrecen una formación de alto nivel y desarrollan estructuras de carrera con los incentivos adecuados y desarrollo profesional. Los docentes se convierten en aprendices a lo largo de la vida. Los sistemas educativos de éxito también establecen altos estándares para todo su alumnado, modernizando sus currículos y armonizándolos con evaluaciones que indican las competencias requeridas en diferentes etapas. Las poblaciones de estudiantes más diversas también necesitan una enseñanza más individualizada, lo que permite que los estudiantes alcancen sus metas mediante diferentes itinerarios. En último término, los estudiantes desfavorecidos obtienen un apoyo adicional desde las primeras etapas, cuando las medidas compensatorias son mucho más eficaces.

La dimensión de género merece especial atención. Parece que existe una tendencia constante por la cual los niños tienen mejores resultados en matemáticas y las niñas, en lectura, independientemente de la calidad del sistema de educación. Sin embargo, PISA 2015 demuestra que niños y niñas tienen un nivel de competencia similar en ciencias. Dicho esto, los datos de PISA indican que las niñas perciben que ellas no obtienen buenos resultados y que sufren mayores niveles de ansiedad, lo que parece estar relacionado con las bajas expectativas, tanto de los padres como de los docentes, en relación con su capacidad para conseguirlos. Ocurre lo mismo con las matemáticas, incluso entre las niñas con un alto desempeño. Las consecuencias de estas diferencias iniciales son significativas, ya que, aunque más mujeres que hombres completan la educación terciaria, pocas eligen carreras de ciencia, tecnología, ingeniería o matemáticas (CTIM) en la universidad (a excepción de las relacio-

nadas con los cuidados, como Medicina) y, por tanto, están infrarrepresentadas en estos sectores económicos, que tienen más posibilidad de crecimiento en la era digital. Por ejemplo, solo el 20 % de los titulados en educación terciaria en ámbitos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación son mujeres. Por tanto, es fundamental abordar los estereotipos de género en los centros educativos para que las mujeres tengan éxito en la economía digital.

Tradicionalmente, los sistemas de educación y formación profesional (FP) estaban dirigidos a estudiantes con bajo rendimiento, con el fin de ayudarlos a adquirir las competencias necesarias para trabajar en sectores caracterizados por el desempeño de tareas manuales que requieren un nivel de competencias bajo. Esta concepción del papel de la FP es el reflejo de un pasado en el que las economías se basaban más en estos sectores y en el que la proporción de población con un nivel competencial bajo era mayor. Pero el mundo ha cambiado. La mayoría de los sectores han llevado a cabo (o están en proceso de hacerlo) una transición hacia un modelo de negocio diferente, más sensible a las necesidades de las economías modernas. Incluso los trabajadores de los sectores técnicos necesitan una serie de competencias más amplias y de mayor nivel. Los sistemas modernos de FP atraen a estudiantes con diferentes niveles de rendimiento y los capacitan con las competencias necesarias para conseguir empleos que requieren de un nivel de competencias medio o alto, en los que la formación continua es lo habitual. Los sistemas modernos de FP son flexibles y permiten que los estudiantes pasen de FP a ramas académicas (a veces con más de dos itinerarios). También permiten progresar hasta los niveles educativos más altos (incluida la universidad) y ponen más énfasis en el aprendizaje en el trabajo. Los fuertes vínculos entre los sistemas de FP y el mercado laboral les permiten mantenerse al día de los cambios que tienen lugar en los entornos laborales. Cuando están bien diseñados, los sistemas de FP pueden ofrecer un alto nivel de empleabilidad y dar acceso a trabajos de gran calidad, incluidos los de los sectores emergentes como la economía digital.

La respuesta más generalizada a la necesidad de capacitar a las personas con competencias de mayor nivel ha sido ampliar el acceso a la universidad. Esto representa una gran inversión de recursos y ha generado la creación de muchas universidades nuevas y la diversificación de los títulos. Los datos de la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (Survey of Adult Skills) (PIAAC) muestran que, en los países con sistemas educativos de alta calidad, la educación terciaria está asociada a un aumento considerable del nivel de competencias. En estos casos, la rentabilidad de los titulados universitarios sigue siendo alta, a pesar de la gran expansión. Sin embargo, en los países que han ampliado su acceso sin garantizar la alta calidad, la rentabilidad no siempre cumple las expectativas, ya que en estos casos la educación terciaria no implica una mejora sustancial de las competencias. Por tanto, es importante tener en cuenta que un mayor acceso no siempre implica una mejora sustancial del nivel de competencias y que el número de titulados de educación terciaria no es una forma adecuada de medir el nivel de competencia de una población. De hecho, PIAAC muestra que algunos titulados terciarios tienen bajos niveles competenciales. Los datos de PISA y de PIAAC sobre la magnitud de las diferencias de calidad entre los sistemas de educación revelan que el nivel educativo no es un buen indicador del nivel de competencias, ni tampoco el número de años de educación.

Por tanto, tanto para las personas como para las empresas, los títulos educativos se han vuelto menos fiables como garantía del nivel de competencias. Además, el dinamismo del mercado laboral requiere opciones más individualizadas, flexibles y granulares, en lugar de los títulos tradicionales. Esto ha llevado al desarrollo de nuevos tipos de formación, como los nanocursos o diferentes tipos de cursos en Internet (los MOOC: cursos en línea masivos y abiertos; los SOC: pequeños cursos en línea, o los SPOC: pequeños cursos restringidos en línea), que permiten más flexibilidad para que las personas adquieran las competencias en periodos más breves, dado que sus necesidades de mejora y actualización cambian con el paso del tiempo.

Implementar políticas que apoyen el aprendizaje para adultos

Dado que el entorno laboral y el social están cambiando a mucha velocidad, las personas adultas tienen la necesidad emergente de actualizar y mejorar sus competencias a lo largo de su vida. Se está produciendo un cambio de paradigma que requiere la transformación de los sistemas de educación tradicionales, que concentran el aprendizaje en etapas concretas, por modelos efectivos de aprendizaje a lo largo de la vida, en los que el aprendizaje para adultos es, quizás, la etapa que requiere un desarrollo de modelos radicalmente nuevos en la mayoría de países. Esos sistemas de educación tradicionales que concentran el aprendizaje en etapas concretas capacitan a las personas con competencias generales y especializadas durante la niñez y hasta el comienzo de la veintena, suficientes para conseguir un empleo de por vida o, al menos, empleos de por vida en el mismo sector. Los datos de PIAAC demuestran que, con este modelo, la adquisición de competencias aumentaba hasta el fin de la etapa educativa y, después, decrecía con el paso del tiempo debido a la obsolescencia. Hoy en día las personas se enfrentan a situaciones muy diferentes: es probable que tengan varios trabajos durante su vida laboral y que cambien de un sector a otro. Incluso durante el periodo en el que permanezcan en un mismo trabajo, la naturaleza de ese trabajo cambiará con rapidez. Todo esto genera la necesidad de que las personas actualicen y perfeccionen sus competencias durante toda la vida. Pero los gobiernos centrales no pueden ser los únicos en aplicar sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida. En la elaboración de un nuevo modelo de aprendizaje a lo largo de la vida deberán participar muchos agentes, como empleadores, sindicatos, autoridades regionales y locales, proveedores privados y los propios particulares, que tendrán más responsabilidad en la toma de decisiones relacionadas con vías de aprendizaje complejas.

Este nuevo modelo, en el que las personas seguirán aprendiendo y formándose durante toda la vida a través de medios formales, no formales e informales, requiere una serie de políticas de apoyo:

- **Los sistemas de evaluación de alta calidad y sistemas de anticipación** son necesarios para garantizar que todos los agentes tienen la información necesaria para que las personas puedan desarrollar competencias muy demandadas.
- Son necesarios **mecanismos para mejorar la cooperación** entre cada persona, el empleador y los servicios de empleo, así como para formar a los proveedores para que adapten mejor los intereses, las aptitudes y las competencias de cada persona, por un lado, y las demandas del mercado laboral, por otro.
- Hacen falta **mecanismos de financiación eficaces** para aprovechar las contribuciones económicas de todos aquellos que se benefician de las inversiones en las competencias de las personas adultas. Es probable que los gobiernos no puedan pagar el coste total de la aplicación de los sistemas de aprendizaje para adultos, por lo que serán necesarias las contribuciones de gobiernos, empleadores y particulares, y el equilibrio óptimo dependerá de las necesidades y beneficios. Es fundamental poner en marcha los incentivos adecuados para empleadores y empleados, ya que supone proporcionar financiación específica para la formación en las competencias más escasas y para los grupos desfavorecidos.
- **Los sistemas para reconocer y certificar las competencias** son necesarios para incentivar a las personas adultas a seguir formándose durante la etapa adulta. Parece clara la necesidad de nuevos modelos de certificaciones que recojan las competencias actuales, pero está por determinar en qué medida (o cuándo) sustituirán a los títulos educativos tradicionales. Para las personas, esto puede suponer una mayor empleabilidad, el uso de las competencias y la satisfacción laboral. También puede funcionar como puente para reanudar el aprendizaje formal, al limitar el tiempo y el coste necesarios para obtener un título. Para los empleadores, comprender mejor las

competencias de sus empleados puede suponer una mayor productividad y una menor rotación del personal. Para la sociedad en general, el reconocimiento de competencias puede mejorar la correspondencia de competencias en el mercado laboral, lo que lleva a un mejor crecimiento económico y a sociedades más resilientes e inclusivas.

- **Los sistemas de orientación profesional eficaces** son cada vez más importantes para ayudar a las personas a navegar por ecosistemas complejos en diferentes etapas de sus vidas. Los sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida requerirán que las personas tomen muchas decisiones en diferentes momentos sobre las diferentes formas de aprendizaje y formación formal, no formal e informal necesarias para mantener el empleo, conseguir un ascenso o cambiar a un nuevo empleo. La oferta de aprendizaje para adultos es muy amplia, y estas decisiones tendrán gran impacto en la capacidad de las personas de superar los cambios.

Apoyar al profesorado para que se conviertan en aprendices a lo largo de la vida

Para enfrentarse a los desafíos antes mencionados, las personas también necesitan una nueva serie de competencias. Las encuestas de los empleadores muestran sistemáticamente que está aumentando con gran velocidad la demanda de competencias transversales, como la resolución de problemas complejos, el pensamiento crítico, el trabajo en equipo, la creatividad, la innovación, la resiliencia y la adaptabilidad. Sin embargo, los sistemas de educación tradicionales no suelen capacitar a las personas con estas competencias. Por tanto, es necesaria una importante transformación para que el profesorado cuente con el apoyo necesario para adquirir esas competencias y aprender a enseñarlas. Se trata de una tarea importante que requerirá nuevos modelos de formación docente y de desarrollo profesional. También implica el desarrollo de nuevos currículos que incluyan esas competencias de forma transversal, para que se enseñen en todas las materias y no como temas separados.

La carrera docente debe estar bien estructurada para que el profesorado pueda seguir diferentes vías según sus intereses. Además, el desarrollo profesional debe diseñarse de forma que el profesorado cuente con los incentivos y el tiempo para obtener la formación necesaria para convertirse en los impulsores de los sistemas de educación, que deberán adaptarse de forma rápida (pero constante) a las demandas cambiantes de la sociedad y del trabajo.

Financiar el aprendizaje para adultos

Dado que gran parte de la formación para adultos tiene lugar en el lugar de trabajo, es importante que los empleadores se impliquen en el diseño, la aplicación y la financiación de los sistemas de formación para adultos. Para que estos modelos tengan éxito, el balance de costes y beneficios debe ser positivo tanto para el empleador como para el empleado. En este sentido, las pequeñas y medianas empresas (PYME) se enfrentan a desafíos particulares, dado que los costes son altos (menos personal y recursos) y los beneficios, bajos (las tasas de retención son bajas cuando otras PYME no invierten en formación y se hacen con aquellos trabajadores que han sido formados por otras empresas). Por tanto, es necesario desarrollar políticas específicas, especialmente en los países en los que las PYME representan una gran proporción de las empresas.

Aprovechar las posibilidades de la tecnología como herramienta de aprendizaje

A menudo se sugiere que los desafíos generados por la revolución tecnológica pueden abordarse, al menos en parte, con herramientas digitales. Sin embargo, es sorprendente cómo los sistemas de educación se están quedando por detrás de muchos otros sectores en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar los resultados, dado que su función es preparar al estudiantado para un futuro digital. Quizás uno de los mayores errores haya sido asumir que

introducir ordenadores portátiles y tabletas en el aula era una alternativa más rápida y económica que la abrumadora tarea de mejorar la calidad docente. Los datos de la OCDE demuestran que no es así: la mera presencia de dispositivos tecnológicos en el aula no es suficiente para mejorar el desempeño del alumnado. Sin embargo, la tecnología resulta muy prometedora cuando el profesorado está formado para utilizarla como forma de mejorar los entornos de aprendizaje, desarrollar una enseñanza más individualizada y ahorrar tiempo en tareas que pueden automatizarse, lo que permite centrarse en las nuevas tareas transversales que la tecnología no puede sustituir, como la creatividad, el pensamiento crítico y el trabajo en equipo. La tecnología en el aula nunca sustituirá al profesorado; al contrario, son necesarios docentes de alta calidad que puedan utilizarla para desarrollar métodos de enseñanza más sofisticados y capacitar al alumnado con una serie de competencias más amplia.

Las oportunidades que brinda la tecnología para conectar a las personas de todo el mundo han llevado a la creación de redes en las que el profesorado intercambia buenas prácticas (como vídeos de profesores en las aulas), materiales e ideas para mejorar los métodos de enseñanza. Estas comunidades globales de docentes se han convertido en una herramienta muy útil para que los profesores aprendan unos de otros e innoven.

La tecnología parece haber desempeñado un papel más relevante (y disruptivo) en la educación superior y en el aprendizaje para adultos. En muchos países, esas etapas de aprendizaje se han vuelto muy dinámicas gracias a nuevos modelos emergentes para adaptarse a las necesidades cambiantes de los adultos y también de las generaciones más jóvenes. Por tanto, se está desarrollando una variedad de cursos en Internet y cursos semipresenciales con el fin de ofrecer enfoques de menor duración, focalizados y granulares que parecen satisfacer mejor las necesidades de jóvenes y adultos tanto en la universidad como en la educación y formación profesional.

Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad: aprovechar al máximo el potencial de todas las personas

El grado en que las competencias se ponen a disposición y se utilizan en el trabajo y en la sociedad tiene implicaciones importantes para la rentabilidad que tanto personas particulares como países esperan conseguir a partir de las inversiones en competencias. Las intervenciones centradas en la oferta solo obtendrán los beneficios de productividad deseados si se acompañan con acciones simultáneas para fomentar la demanda y el uso efectivo de las competencias. De hecho, no aprovechar al máximo las competencias podría suponer un desperdicio de la inversión inicial en capital humano, la depreciación y la obsolescencia de las competencias no utilizadas y la posible pérdida de personas con un alto nivel de competencias, que podrían trasladarse a lugares donde el beneficio de las competencias sea mayor.

Diferentes datos comparativos muestran que los países que tienen un buen desempeño en el desarrollo de competencias suelen hacer un amplio uso de ellas en el trabajo y tener mercados laborales que funcionan bien, con altos niveles de empleo. Sin embargo, estas dos cuestiones no van necesariamente de la mano, pues algunos países tienen altos niveles competenciales, comparativamente, pero no parecen utilizarlos de manera eficaz en el trabajo, lo que genera una rápida obsolescencia de las competencias, mientras que otros hacen un uso mucho mejor de un conjunto de competencias más limitado.

Aprovechar al máximo las competencias de todo el mundo

Combinar la calidad de los sistemas de educación y formación con el grado en que las competencias adquiridas se utilizan y desarrollan en el trabajo determina el nivel de competencias de una

población. PIAAC muestra que en los países varía en gran medida el nivel medio de competencias y cómo se distribuyen entre los diferentes grupos. Algunos países tienen un nivel similar de competencias entre las generaciones jóvenes y las mayores debido a la falta de progreso en los últimos cuarenta o cincuenta años. Sin embargo, en la mayoría de países hay grandes diferencias entre edades: la juventud tiene niveles competenciales mucho más altos que las generaciones mayores, ya sea porque la expansión a niveles educativos superiores es más reciente o porque la calidad de los sistemas de educación ha mejorado mucho con el paso del tiempo. Por tanto, la tendencia más extendida es que las generaciones mayores tengan niveles más bajos de competencias.

En la mayoría de países que participan en PIAAC, el grupo de adultos con un bajo nivel de competencias es mucho mayor de lo esperado, lo que implica que es necesario desarrollar políticas para ellos. Dado que los grupos con niveles competenciales bajos son bastante diversos (por ejemplo, personas que no terminaron sus estudios, desempleadas de larga duración, generaciones mayores), son necesarias intervenciones diferentes y bien definidas. Sin embargo, los datos de PIAAC muestran que solo el 41 % de los adultos encuestados participa en programas formales o no formales de aprendizaje para adultos. Una de las principales preocupaciones es el hecho de que los adultos que más formación y aprendizaje necesitan son los que menos suelen demandarla y beneficiarse de ella. Esto incluye a adultos con bajos niveles competenciales en trabajos con más posibilidades de automatizarse, así como los desempleados de larga duración y, en general, los trabajadores de las PYME. Para algunos, el principal obstáculo es la falta de motivación, ya sea porque no son conscientes de su nivel competencial actual o porque no ven el beneficio. Para otros, la oferta de oportunidades de formación es más reducida, ya sea por la capacidad limitada de los empleadores para financiarla o para gestionar la ausencia de trabajadores o por la falta de incentivos para que el empleador invierta en el capital humano del trabajador (a menudo, con un nivel de competencias bajo). Por tanto, es crucial que se pongan en práctica políticas para que las personas comprendan el valor del aprendizaje y la formación. Por el contrario, los adultos con un nivel competencial mayor aprovechan más la amplia gama de oportunidades que tienen (formación en el trabajo, cursos en Internet, etc.) para actualizarse constantemente. Estas tendencias podrían generar una brecha cada vez mayor entre las personas con un nivel competencial alto y las personas con un nivel competencial bajo, a medida que se expande el desarrollo de nuevas herramientas para la actualización de competencias. Por tanto, garantizar una amplia participación en el aprendizaje para adultos debe ser prioritario en las agendas de los gobiernos, empleadores y agentes sociales. Esto requiere el diseño de incentivos para empleadores, el desarrollo de mecanismos que permitan la transferencia de los derechos de formación entre empleadores y el aumento de la motivación.

La mayoría de los países miembros de la OCDE se han recuperado de la reciente crisis económica, pero han quedado algunas secuelas. En los países con grandes reservas de adultos con un nivel de competencias bajo, que solían trabajar en sectores en declive, el desempleo sigue siendo alto. En concreto, el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración parecen difíciles de superar en contextos en los que hay altos niveles de abandono escolar y jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) y donde las personas sin empleo experimentan una merma de competencias y una pérdida de motivación con el paso del tiempo.

En la mayoría de países, los gobiernos son los responsables de formar a las personas desempleadas, pero cuando se siguen los modelos de formación tradicionales, muchas veces se ofrecen cursos que no están bien adecuados a las necesidades del mercado laboral y que no suponen una actualización de las competencias. Por otro lado, los sistemas eficaces emplean una cantidad considerable de fondos para evaluar las competencias actuales, capacitar a las personas con las competencias demandadas en el mercado laboral y proporcionar una orientación profesional adecuada mediante la incorporación de una enorme cantidad de información sobre perspectivas laborales y la formación necesaria para certificarse para esos trabajos. Por tanto, es necesario que

las personas que pierden sus empleos dispongan de redes de seguridad vinculadas a estrategias de activación para permitirles su reincorporación al mercado laboral antes de que sus competencias empeoren.

Además, los servicios de intervención temprana parecen ser bastante efectivos, ya que inician servicios de nueva búsqueda de empleo en sectores en declive antes de que las personas pierdan sus empleos. Sin embargo, no se utilizan tanto como sería deseable y, a menudo, se limitan a trabajadores afectados por despidos masivos. Se deben desarrollar políticas que ayuden a los trabajadores a pasar de sectores, industrias y zonas en declive a otros en las que hay oportunidades. Esto evitará que gran parte de la población se quede sin empleo durante largos periodos de tiempo y contribuirá a un crecimiento económico inclusivo y a un rápido progreso tecnológico.

Por último, las prestaciones por desempleo todavía se basan en la noción de una relación entre empleador y empleado. Sin embargo, es necesario diseñar nuevos modelos que se adapten al nuevo mundo laboral. Las personas con modelos de empleo atípicos, como los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores temporales o a tiempo parcial, son especialmente vulnerables, dada la escasez de redes de seguridad para ellas. Esto puede requerir un cambio de paradigma fundamental, donde los derechos se vinculen con las personas en lugar de con los empleos y donde se puedan transferir de un empleo a otro.

Aprovechar al máximo las competencias de los migrantes

Dado el gran flujo de personas migrantes en muchos países miembros de la OCDE y dadas sus circunstancias específicas, este grupo requiere esfuerzos específicos para fomentar una integración efectiva. En la actualidad, las personas migrantes representan uno de cada diez habitantes de los países de la OCDE, y constituyen entre una cuarta parte y la mitad de las incorporaciones al mundo laboral. Algunos países han desarrollado políticas específicas para atraer a migrantes con competencias relevantes con el objetivo de abordar el déficit de competencias en algunos sectores económicos; políticas selectivas que han fortalecido las economías. En los casos en los que los migrantes huyen de zonas en conflicto o buscan mejores perspectivas económicas, los países deben poner en práctica mecanismos para evaluar su nivel de competencias con el fin de identificar posibles perspectivas de empleo y, al mismo tiempo, ofrecer capacitación lingüística. En general, tanto las personas migrantes como las nativas, ambas con pocos estudios, tienen tasas de empleo comparables. En cambio, la tasa de empleo de las personas migrantes con un alto nivel de educación suele ser inferior a la de sus homólogos nativos. Uno de los motivos es que los empleadores tienen poco conocimiento del nivel real de competencias asociadas a las titulaciones extranjeras. Por tanto, la formación debe tener en cuenta las necesidades competenciales individuales y estar orientada a la integración en el mercado laboral.

Activar las competencias para construir sociedades más inclusivas y cohesionadas

El nivel de competencias de las personas adultas suele asociarse con el nivel de cohesión social. Las personas adultas con mayor nivel de competencias también tienen un mayor nivel de confianza en los demás, en las instituciones y en los gobiernos, consideran que gozan de mejor salud y sienten que participan activamente en la sociedad. Este sentido de cohesión social será más relevante a medida que aumente la complejidad de nuestras sociedades, los problemas sobre los que se deben tomar decisiones sean más difíciles de entender y sea necesaria una perspectiva global. Al mismo tiempo, la tecnología ha generado un crecimiento exponencial de las fuentes de información, por lo que poder diferenciar entre diferentes fuentes y contenidos y asimilar grandes cantidades de información se ha vuelto más importante que nunca. Las personas con un nivel de competencias

alto estarán más motivadas y podrán afrontar esta complejidad, mientras que las demás buscarán entornos favorables en los que solo participen personas afines, o simplemente ignorarán los problemas que están en juego, con la sensación de que nada de lo que digan o hagan marcará alguna diferencia. La pérdida de confianza en los gobiernos y el hecho de que muchos sectores de la población son cada vez menos activos como ciudadanos son una amenaza importante para el funcionamiento efectivo de las sociedades democráticas.

Hacer un uso intensivo de las competencias en el trabajo

Motivar y apoyar a las personas para que trasladen sus competencias al mercado laboral no es más que el primer paso para garantizar que esas competencias se utilizan de forma plena y efectiva. El desarrollo de lugares de trabajo con competencias intensivas es muy importante para garantizar una gran rentabilidad de las inversiones en el desarrollo de competencias. Los gobiernos pueden apoyar a las empresas sensibilizando sobre los beneficios de unas mejores prácticas de organización y gestión que contribuyan a un mejor uso de las competencias, como el trabajo en equipo, la jerarquización de tareas, la orientación, la rotación laboral, la aplicación de nuevos conocimientos, el pago de incentivos y los horarios laborales flexibles. Los gobiernos también pueden difundir buenas prácticas, desarrollar herramientas de diagnóstico para ayudar a identificar el margen de mejora de las empresas, promover la transferencia de conocimiento y ofrecer programas de desarrollo de capacidades de gestión. Las intervenciones deben estar dirigidas, principalmente, a las PYME, que se enfrentan a limitaciones presupuestarias en la aplicación de nuevas prácticas de gestión y organización.

Alinear las competencias con las necesidades de la economía y la sociedad

En un contexto cambiante, es más probable que surjan desajustes entre el conjunto de competencias de los trabajadores y las demandadas por el mercado laboral. De hecho, en la mayoría de países, los empleadores afirman que no consiguen encontrar a personas con las competencias que necesitan. Existen varias formas de medir los desajustes, con diferentes implicaciones. El tipo de desajuste predominante es el del campo de especialización (alrededor de un 40 %), es decir, personas que trabajan en un campo de estudio diferente al de su formación. Esto demuestra con claridad que las personas toman decisiones que no siempre se adecúan bien a las necesidades del mercado laboral. Contar con más información sobre los índices de empleabilidad, el rango de salarios y los sectores con mayor demanda podría contribuir a reequilibrar la oferta y la demanda de competencias. El segundo desajuste es el de la cualificación: alrededor del 20 % de la población activa tiene más cualificación de la que requiere su trabajo. Sin embargo, el nivel de desajuste de competencias es mucho más bajo, lo que sugiere que, en muchos casos, las personas con esas titulaciones no tienen el nivel de competencias que cabría esperar y que los empleadores están encontrando formas de encajar a las personas con las competencias necesarias para los trabajos. A pesar de la menor magnitud de los desajustes de competencias, se trata de un problema que debe ser abordado, ya que genera desventajas salariales para las personas y costes de productividad para la economía.

Alinear las políticas de competencias con las políticas industriales y de innovación

Es probable que la digitalización y la globalización generen distorsiones aún mayores, ya que los trabajos y tareas se están automatizando o deslocalizando. Por tanto, las personas que ocupan esos trabajos corren el riesgo de ser sustituidas o quedarse sin empleo. En consecuencia, existe una tendencia generalizada a la polarización de los empleos, dado que la demanda de trabajos que requieren un alto nivel de competencias está aumentando, la de trabajos que requieren un nivel competencial medio está en declive y la de trabajos que requieren un nivel de competencias bajo

se mantiene más o menos estable. Las personas que adquieran las competencias necesarias para adaptarse a estos cambios tendrán trabajos más creativos y gratificantes, en los que la automatización se considera un aliado en lugar de una amenaza. Los trabajadores contarán con robots para llevar a cabo las tareas rutinarias y acumular cantidades masivas de información, mientras que los trabajadores serán responsables de la toma de decisiones en niveles superiores. Estas megatendencias también permiten que las personas de todo el mundo trasladen sus ideas al mercado laboral con más facilidad, lo que aumenta las oportunidades de emprendimiento. Las tecnologías digitales también han permitido el auge de la economía de plataforma.

En este entorno tan cambiante, las políticas de competencias deben estar bien armonizadas con las políticas industriales y de innovación, de modo que los empleadores puedan tener acceso a las competencias que necesitan para hacer que sus empresas avancen hacia actividades de más valor añadido y de innovación intensiva. Las políticas industriales y de innovación también pueden diseñarse para fomentar el desarrollo de competencias a través de la formación y la transferencia de conocimiento. La innovación requiere de competencias CTIM, sociales y empresariales. Invertir en investigación y desarrollo (I+D) ayuda a desarrollar el conocimiento y las competencias, incentiva la innovación y mejora la capacidad de una empresa para adquirir y explotar la base de conocimiento disponible. Por otro lado, cuando las políticas de competencias no están armonizadas con las políticas industriales y de innovación, los países y regiones pueden quedar atrapados en «equilibrios de competencias bajas». Estos se caracterizan por una población activa conformada por adultos con baja cualificación y con pocos incentivos para actualizar sus competencias, dado que son conscientes de que sería difícil encontrar trabajos que premien sus esfuerzos, y por empleadores que no pueden avanzar hacia actividades de más valor añadido debido al bajo nivel competencial de la población activa. Los equilibrios de competencias bajas dificultan el crecimiento y desarrollo económicos y hacen que las economías sean vulnerables a las crisis económicas y tecnológicas, como las relacionadas con las cadenas de valor mundiales o la transformación digital.

Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias: hacer frente al aumento de complejidad

En todo el espectro de los sectores de políticas, las políticas dirigidas a mejorar los resultados en materia de competencias (políticas de competencias) son un notorio ejemplo de complejidad. El éxito de las políticas para mejorar el desarrollo y uso de las competencias depende, generalmente, de la respuesta y acciones de una amplia variedad de agentes, como gobiernos, estudiantes, profesorado, trabajadores, empleadores, sindicatos, etc. En muchos sentidos, el ámbito de las políticas de competencias es radicalmente diferente a otros ámbitos de políticas. Cuentan con un amplio apoyo, dada su relevancia para mejorar los resultados de las personas en el mercado laboral y su bienestar y debido al papel central que desempeñan en el fomento del desarrollo económico y el crecimiento inclusivo de los países. Sin embargo, son mucho más complejas que muchas otras políticas, ya que se encuentran a medio camino entre la educación, el mercado laboral, la industria y otros ámbitos. Por tanto, también generan conflictos de intereses entre partes interesadas influyentes y la necesidad de coordinar y armonizar las políticas de diferentes sectores.

La complejidad de aplicar reformas aumenta cuando las políticas implican a una amplia variedad de agentes y entidades (como los diferentes niveles de gobierno y las partes interesadas) y trascienden a múltiples sectores de políticas. Al diseñar y aplicar políticas intersectoriales, los gobiernos se suelen enfrentar a grandes desafíos políticos y técnicos como, entre otros, la necesidad de coordinar los diferentes niveles de gobierno, de contar con las partes interesadas y de definir la información y los aspectos económicos de la reforma. Además, las reformas intersectoriales suelen estar asociadas a mecanismos de compensación redistributiva muy complejos, ya que a menudo implican la asignación y redistribución de recursos entre los sectores y los niveles de gobierno.

Los actuales esfuerzos para impulsar reformas que aborden el sistema de competencias suelen darse en el contexto de procesos de descentralización, que delegan la administración y, en parte, la financiación de los servicios sociales, lo que implica que se diseñarán y ofrecerán más políticas y servicios con o por parte de las autoridades subcentrales, los agentes sociales y otras partes interesadas, cuyas acciones no siempre están bajo el control de las autoridades centrales. En consecuencia, es todo un desafío diseñar sistemas de gobernanza que puedan garantizar un enfoque de dirección coordinada y establecer prioridades, al mismo tiempo que ser sensibles a las necesidades regionales y sectoriales.

De hecho, los once informes de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE realizados hasta la fecha demuestran que las dificultades inherentes a la coordinación y adecuación de los diferentes agentes y sectores de políticas se encuentran entre los principales desafíos que impiden una aplicación de las políticas de competencias. Muchos de los desafíos actuales relacionados con las competencias proceden de mecanismos de gobernanza deficientes entre ámbitos de políticas, niveles de gobierno y otras partes interesadas, así como de una información inadecuada sobre competencias y resultados de aprendizaje y de mecanismos de financiación ineficientes. Las estructuras y órganos de gobierno suelen estar diseñados para promover políticas sectoriales específicas y no coordinan acciones entre sectores.

Promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno

Las políticas relacionadas con las competencias rara vez son responsabilidad exclusiva de un ministerio o de un único nivel de gobierno. Un mayor nivel de coordinación, cooperación y colaboración tienen la capacidad de mejorar los resultados en materia de competencias. La coordinación de diferentes áreas de políticas se ve favorecida cuando existe una convicción compartida de que las competencias son una prioridad nacional. Los gobiernos deberían fomentar la coordinación entre las autoridades centrales y las subnacionales. Un buen comienzo consiste en hacer una relación de todas las políticas y los agentes institucionales que afectan al desarrollo y al uso de competencias. Los esfuerzos de coordinación deben recibir un apoyo de las instituciones adecuadas, que pueden ser de muy diverso tipo. Sin embargo, es importante que adopten una «perspectiva de ciclo vital» y que establezcan mecanismos eficaces de supervisión y de evaluación para valorar el funcionamiento de los sistemas de competencias.

En muchos países, el desarrollo de un enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias se ve obstaculizado por la complejidad de los mecanismos de gobernanza de varios niveles, que distribuyen la responsabilidad de formular las políticas de manera desigual entre los diferentes sectores de políticas. Por ejemplo, en muchos países, la autoridad responsable de las políticas educativas se delega en los gobiernos subnacionales o se reparte entre el gobierno central y los gobiernos regionales. En cambio, las políticas relacionadas con el mercado laboral y el aprendizaje a lo largo de la vida suelen ser responsabilidad de organismos federales/centrales con el fin de garantizar unos estándares conjuntos en los mercados laborales nacionales; aunque, en otros países, los gobiernos locales son muy importantes en la administración y la financiación de esas políticas. En cualquier caso, a menudo, la responsabilidad de formular las políticas en lo que se refiere a los diferentes elementos de un conjunto amplio de políticas de competencias se distribuye de manera desigual entre los distintos niveles de gobierno, lo que hace que la coordinación entre esos niveles sea un auténtico desafío para los responsables políticos. Independientemente del modelo vigente en los diferentes países y de cómo se definen las responsabilidades entre los niveles de gobernanza, los mecanismos más efectivos para evitar las crecientes disparidades entre las regiones pasan por que el gobierno central sea el responsable de definir los estándares comunes de los niveles de competencias adecuados para cada nivel educativo y de preparar modelos de formación para todas las regiones, así como por que evalúe la eficiencia de los diferentes agentes y políticas.

Involucrar a las partes interesadas en el ciclo de formulación de políticas

La necesidad de implicar a las partes interesadas surge de la complejidad y la multiplicidad de medidas de política que deben ponerse en marcha para mejorar el desarrollo y el uso del capital humano de un país. Los responsables de tomar las decisiones de políticas más complejas necesitan la experiencia y los conocimientos especializados de las partes interesadas de cuyo acervo también se benefician; además, la implicación de las partes interesadas también incrementa la legitimidad de esa toma de decisiones. Un primer paso para implicarlas consiste en determinar cuáles son todos los agentes que intervienen en el sistema de competencias y aclarar cómo y en qué medida interactúan entre ellos. Es muy importante que la colaboración dé lugar a un resultado tangible en la práctica, y las partes interesadas deben tener oportunidades de influir en la política de competencias. Sin embargo, es fundamental que su implicación en la toma de decisiones no se traduzca en un «apoderamiento» de las instituciones públicas por parte de intereses privados.

La gobernanza eficaz y políticamente legítima de los sistemas de competencias requiere que los responsables políticos colaboren con las partes interesadas en este ámbito. El desafío es identificar a los agentes relevantes al tiempo que se equilibran las posibles asimetrías entre los intereses particulares, altamente organizados, y los intereses colectivos, que suelen estar menos organizados y más difusos. La colaboración de las partes interesadas debe ir más allá de los típicos organismos tripartitos presentes en muchos países, que representan los intereses comerciales, laborales y estatales. En el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida, el éxito de las políticas de competencias está cada vez más influenciado por una mayor cantidad de partes interesadas, que representan a sectores emergentes de la economía, como las nuevas empresas tecnológicas y los proveedores de formación, así como a nuevos tipos de trabajadores (por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia o las personas con trabajos atípicos), muchos de los cuales no están necesariamente bien representados por las instituciones o por las entidades tradicionales. A la hora de desarrollar una estrategia de competencias incluyente, es importante apelar tanto a las asociaciones tradicionales consolidadas en la economía como a las que representan a los intereses emergentes.

Más en concreto, el enfoque del conjunto del Gobierno tiene como objetivo seguir una agenda de políticas de competencias a largo plazo, estableciendo instituciones sólidas que controlen y evalúen la aplicación y los resultados de las reformas de políticas, buscando la participación directa de las partes interesadas para compartir la titularidad (o la carga) de la reforma de políticas dentro de un marco en el que el sector público siga siendo responsable de la calidad y la accesibilidad de los servicios, y, por último, corrigiendo las asimetrías entre ganadores y perdedores de los procesos de reforma. El último punto, relativo a las implicaciones redistributivas de la reforma de políticas, puede convertirse muchas veces en un importante obstáculo en el diseño y la aplicación de las reformas de políticas; por tanto, para evitar la paralización del proceso de aplicación en las últimas etapas es fundamental implicar a las partes interesadas durante las primeras etapas del proceso de toma de decisiones.

Además, la cooperación se puede lograr de maneras más formales, como mediante la creación de instituciones o consejos específicos que garanticen la continuidad del diálogo entre las principales partes interesadas. A la hora de diseñar las instituciones y los foros deliberativos, es importante prestar atención al dilema que puede plantear entre el número de partes interesadas con respecto a la efectividad de la toma de decisiones. Si el número de interesados y agentes de negociación es demasiado grande, el proceso deliberativo corre el riesgo de volverse demasiado engorroso, lo que podría llevar, efectivamente, a una implicación de las partes interesadas bastante superficial e ineficaz. Los agentes gubernamentales pueden prevenir esta situación fomentando que las partes interesadas se organicen antes de participar en el proceso de deliberación, esto es, nombrando a portavoces de un sector o un grupo de interesados. Sin embargo, el peligro asociado a esta

situación es que, si el número de partes interesadas desciende demasiado, podría generar preocupaciones sobre la amplitud del grupo o sobre esas partes interesadas. No existe una solución sencilla para este dilema, ya que los países difieren ampliamente en cuanto al número y al tipo de agentes sociales interesados. Sin embargo, los gobiernos deben ser conscientes de los desafíos relacionados con la organización y la implicación de los agentes sociales en la formulación de políticas públicas.

El gobierno también puede ser proactivo y participar en foros ya existentes, creados y administrados por organizaciones o entidades interesadas. Además de promover el diálogo sobre las políticas de competencias, esta metodología tiene la ventaja de demostrar a las partes implicadas que sus perspectivas son importantes para el gobierno. No solo se trata de que los gobiernos involucren a las partes interesadas, sino también de que los propios gobiernos garanticen que están dispuestos a implicarse. Además, este enfoque proactivo puede ser importante cuando las partes interesadas presentan particulares deficiencias o están marginadas debido a su falta de organización o de capacidades fiscales o administrativas (incluida la falta de representación organizada), lo que afecta negativamente a su capacidad para participar en las políticas y en los diálogos.

Por último, algunas reformas de competencias pueden mejorar el bienestar de algunos grupos interesados y, al mismo tiempo, afectar negativamente a otros. Aunque el proceso de participación de las partes interesadas podría y debería esforzarse por encontrar soluciones consensuadas para los problemas relacionados con las políticas, puede haber casos en los que las soluciones obligan a hacer concesiones difíciles. Los agentes gubernamentales no pueden mantenerse al margen de estos conflictos políticos, sino que deben seguir siendo un árbitro neutral en la medida de lo posible para garantizar que las partes interesadas, en general, mantengan su compromiso con el esfuerzo colectivo. El incremento de las contribuciones que realiza la investigación empírica y de su implicación en el proceso puede ayudar a apaciguar los posibles conflictos de intereses, ya que una elaboración de políticas con base empírica puede contribuir a establecer las bases de una objetividad compartida y reconocida por todas las partes interesadas.

Crear sistemas de información integrados

A medida que los sistemas de competencias evolucionan y se vuelven más complejos, la gestión de datos y de información se convierte en una cuestión clave de política. Los sistemas de información eficaces son necesarios para recopilar y gestionar los datos y la información que los gobiernos y las partes interesadas producen, analizan y difunden, con el fin de garantizar que los responsables políticos, las empresas, los particulares y otros agentes tengan acceso a una información rigurosa, oportuna, minuciosa y personalizada.

Entre esos datos e información relevante se incluye la medición de los niveles de competencias actuales de las personas, la identificación de las competencias demandadas por el mercado laboral y la previsión de las competencias que serán necesarias en el futuro, así como la información sobre oportunidades de aprendizaje y formación y su eficacia.

Los responsables políticos deberían utilizar esos datos para evaluar el impacto de las políticas que aplican, de modo que puedan comprobar si los programas de formación están aumentando el nivel de competencias de las personas y mejorando la empleabilidad. Una evaluación rigurosa sobre el exceso o la falta de oferta de competencias también puede ayudar a los responsables políticos a desarrollar iniciativas para lograr una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda, mediante el establecimiento de incentivos para la inversión en competencias en esas áreas o de incentivos para que las personas adquieran competencias deficitarias.

Una buena orientación profesional debería basarse en datos firmes respecto a los resultados de diferentes opciones (por ejemplo, universidad y formación profesional), instituciones y campos de

estudio, en lo que se refiere a la empleabilidad y los ingresos. De forma similar, las instituciones de aprendizaje y formación pueden hacer buen uso de los datos sobre las tendencias cambiantes en relación con la demanda de competencias, con el fin de adecuar mejor sus programas y su oferta formativa.

Sin embargo, existen grandes desafíos que hay que superar. En primer lugar, los problemas de privacidad pueden poner límites al tipo de información que se puede recopilar o difundir; en segundo lugar, existe una gran cantidad de fuentes de información que hay que integrar; y, en tercer lugar, hay una multitud de usuarios finales con diferentes necesidades que, por lo tanto, pueden necesitar acceder a diferentes secciones de información o a diferentes niveles de agregación.

Armonizar y coordinar los mecanismos de financiación

La gobernanza y la financiación están inevitablemente interrelacionadas. Los esfuerzos dirigidos a aumentar la eficiencia de los gastos en competencias tienen que ir acompañados de una sólida capacidad institucional. Los mecanismos de financiación deben basarse en una participación en la financiación de los gastos que sea más flexible y que facilite la integración de diversas fuentes. Los fondos públicos deben distribuirse con cautela para promover mejores resultados de políticas y para garantizar a todo el mundo el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo de competencias. Un primer paso para priorizar las inversiones y los gastos en competencias consiste en evaluar las diferencias de financiación en los sistemas. Las estrategias de inversión deben definirse de acuerdo con las prioridades estratégicas de gobierno a medio plazo. Hay que asignar los recursos de tal forma que las responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas reciban la correspondiente financiación, a fin de que los responsables tengan la capacidad y la financiación necesarias para prestar el nivel de servicio deseado.

Los principales desafíos asociados al establecimiento de mecanismos de financiación son:

- **Diversificar las fuentes de financiación.** Promover el desarrollo y el uso de las competencias, especialmente en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida, es costoso y puede requerir que los costes y los beneficios de las inversiones en competencias se repartan de forma más equitativa entre los gobiernos, los ciudadanos y el sector privado, con diferencias específicas para cada país sobre cómo lograr ese equilibrio. En un contexto de creciente presión sobre los presupuestos estatales, los mecanismos de financiación se basarán cada vez más en arreglos de participación en la financiación de los gastos que faciliten la integración con los recursos procedentes de los hogares y de los empleadores, por un lado, y los presupuestos públicos tanto a nivel central como subcentral, por otro. Las inversiones en capital humano generan beneficios tanto públicos (sociales) como privados (que se concretan en salarios más altos o un aumento de la productividad); por tanto, el reparto en la financiación de los gastos entre agentes públicos y privados en cierta manera se justifica, aunque en muchos casos es políticamente polémico, ya que implica la búsqueda de un equilibrio redistributivo entre los diferentes grupos de interesados. Para encontrar la combinación adecuada entre financiación pública y privada es preciso hacer una evaluación del beneficio de cada parte, así como poner en marcha iniciativas de coordinación para armonizar los incentivos de los agentes públicos y privados. Además, la combinación relativa entre las fuentes de financiación públicas y privadas puede variar entre los diferentes sectores; por ejemplo, la inversión en educación y atención a la primera infancia podría reconocerse como un bien público, ya que se considera especialmente eficaz para mitigar las desigualdades educativas en las etapas iniciales del ciclo de vida. Por otro lado, las inversiones en formación de competencias en niveles superiores (educación postsecundaria y educación superior, así como el aprendizaje a lo largo de la vida) suelen asociarse con beneficios concretos e inmediatos en el mercado laboral, y podrían justificar una participación mayor de agentes privados (hogares y empleadores).

- **Encontrar los mecanismos adecuados de asignación de recursos y de elaboración de presupuestos.** Los fondos públicos se deben asignar con cautela para promover mejores resultados en materia de políticas. Sin embargo, el establecimiento de prioridades y los procedimientos de elaboración de presupuestos pueden ser complejos y dar lugar a importantes conflictos de intereses. Unos buenos mecanismos que prioricen las inversiones en competencias y asignen fondos públicos para su ejecución deben dar respuesta a las necesidades de competencias del país, deben evaluar el coste y los beneficios de esas inversiones y deben generar confianza entre las personas y las partes interesadas. Muchas veces, la inversión óptima de recursos en competencias implica una reasignación de fondos que puede tener un impacto limitado. Cuando esto implica la transferencia de fondos entre ministerios o la eliminación de políticas –que, aunque ineficaces, pueden ser populares o beneficiar a algunas partes interesadas–, surgirán los conflictos de intereses y los costes políticos.
- **Garantizar la equidad en las consideraciones sobre la financiación.** El gasto público destinado a las inversiones en competencias está justificado por los beneficios a nivel global que se generan cuando la población alcanza niveles más altos de competencias. Dar con la combinación adecuada entre financiación pública y privada requiere que se lleve a cabo una evaluación de esos posibles beneficios y un esfuerzo coordinado para adecuar los incentivos de los agentes públicos y privados, de modo que se identifique claramente que los equilibrios específicos de cada país a la hora de participar en la financiación de los gastos son justos y no impiden a ninguna persona perseguir sus objetivos educativos. La equidad requiere que la financiación se destine a las poblaciones desfavorecidas o a necesidades urgentes, como la mejora y la actualización de las competencias de los adultos que están en riesgo de perder sus empleos.
- **Garantizar una gestión y unos recursos proporcionados.** La información recopilada en los Proyectos de las Estrategias Nacionales de Competencias de la OCDE, así como en otras evaluaciones de la OCDE, muestran que a menudo se da un desequilibrio entre las responsabilidades de políticas y la asignación de recursos. A su vez, esto puede causar una desconexión entre el diseño y la aplicación de políticas. Normalmente, las responsabilidades están distribuidas entre diferentes ministerios, organismos o agencias, que intervienen a diferentes niveles y con diferentes culturas organizativas. Además, algunas de las responsabilidades se delegan en agentes del sector privado, como organizaciones no gubernamentales, o en organismos u organizaciones híbridas, como las alianzas público-privadas.

En resumen, los sistemas de competencias son muy complejos, dada la multiplicidad de agentes. Su complejidad aumenta a medida que los sistemas educativos tradicionales evolucionan hacia sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida y a medida que incrementa la diversidad de agentes. La falta de coordinación entre los diferentes agentes de los gobiernos, entre los diferentes niveles de gobierno y con las partes implicadas es uno de los principales obstáculos para aplicar con éxito políticas de competencias coordinadas. Igual de importantes son la definición y el reparto de responsabilidades, la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas, los sistemas de información y los mecanismos de financiación eficaces. Además, la mayoría de las reformas de competencias deben abordar graves conflictos de intereses entre diferentes agentes y centrarse en mejorar la adquisición y el uso de las competencias por parte de todos los sectores de la población. Por tanto, cada vez es más importante llegar a mecanismos de gobernanza adecuados para el éxito de las políticas de competencias.

El papel de los gobiernos: nuevos desafíos y responsabilidades compartidas

Las megatendencias no solo afectan a nuestros entornos laborales y sociales, sino que también influyen en el papel de los gobiernos. La globalización y la digitalización han provocado la descentralización de la información, han generado nuevas formas de empleo atípicas, han facilitado la deslocalización de algunas partes de los procesos de producción y han eliminado las barreras geográficas. Además, los cambios demográficos están ejerciendo una presión significativa en los presupuestos públicos. En muchos sentidos, las funciones tradicionales del gobierno son cada vez más difíciles de cumplir.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, las personas esperan una educación de alta calidad en los centros públicos y en las universidades y creen que esa educación los llevará a conseguir un trabajo de calidad para toda la vida. Al mismo tiempo, muchos esperan poder acceder a un sistema sanitario gratuito y a pensiones cuando se jubilen.

Sin embargo, las nuevas dinámicas implican que, en el futuro, es poco probable que las personas tengan un trabajo para toda la vida. Tendrán que actualizar y perfeccionar sus competencias para pasar de un trabajo a otro, ya que algunos desaparecerán y otros emergerán. La sostenibilidad de los planes de pensiones tradicionales también está en cuestión. Este nuevo escenario puede hacer que las personas desconfíen, tengan temores o incluso se enfaden con los gobiernos, que ya no pueden proporcionales las redes de seguridad que esperan.

La merma de confianza en los gobiernos representa un riesgo muy grave que debe abordarse. Por un lado, los gobiernos deben desarrollar políticas para enfrentarse a esos desafíos con suficiente antelación y minimizar los riesgos. Por otro lado, las personas deben adquirir las competencias necesarias para transformar esos desafíos en oportunidades, para asumir más responsabilidad sobre su propio aprendizaje y formación, para adaptarse a un panorama cambiante, para ser resilientes y poder superar el temor a quedarse atrás, y para tener unas expectativas razonables que los animen, en lugar de apoyar soluciones demasiado simplistas y poco realistas. Al hacerlo, las personas entenderán que no deben esperar impasibles a que los cambios ocurran, sino que ellos son los arquitectos del futuro, que pueden moldear las tendencias de sus sociedades y que desempeñan un papel muy importante en la definición de cómo pueden ayudar los gobiernos.

2

ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE

Este capítulo explica por qué se está actualizando la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2012. Se destacan las novedades de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019, como el marco revisado, el análisis de las implicaciones de las megatendencias, un nuevo cuadro de indicadores, los resultados clave de políticas y ejemplos de buenas prácticas para desarrollar las competencias necesarias, usar las competencias de manera eficaz y fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias. Por último, el capítulo presenta el marco de la Estrategia de Competencias de 2019, que tiene tres componentes principales: 1) desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida; 2) usar de manera eficaz las competencias en el trabajo y en la sociedad, y 3) fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.

La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019

Por qué se está actualizando la Estrategia de Competencias de la OCDE

La Estrategia de Competencias de la OCDE tiene como objetivo ayudar a los países a alcanzar sus ambiciones económicas y sociales a través del desarrollo de las competencias adecuadas y de garantizar su uso pleno y eficaz. La estrategia fue presentada y aprobada por los ministros de la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE (MCM) [C/MIN(2012)4/FINAL]. Como iniciativa horizontal de la OCDE, esta estrategia reúne las perspectivas de todos los comités relevantes y fue preparada por un equipo de dirección mixta liderado por el Centro de Competencias de la OCDE.

La Estrategia de Competencias de la OCDE se publicó por primera vez en *Better Skills, Better Jobs, Better Lives* (OECD, 2012[1]). En este informe se examinó de qué forma los países podrían lograr mejores resultados económicos y sociales mediante un enfoque del conjunto del Gobierno, integrado por tres pilares interrelacionados: desarrollar las competencias necesarias, movilizar la oferta de competencias y hacer un uso eficaz de las competencias.

Desde 2013, el enfoque de la Estrategia de Competencias de la OCDE ha adquirido un alcance nacional con el desarrollo de proyectos de estrategias nacionales de competencias adaptados y realizados en estrecha cooperación con equipos interministeriales de los países. El Proyecto de las Estrategia Nacionales de Competencias de la OCDE ha apoyado a los países a desarrollar sus estrategias de competencias nacionales basándose en datos comparativos, análisis y conocimientos de políticas de la OCDE (recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Proyecto de las Estrategias Nacionales de Competencias de la OCDE

El Proyecto de las Estrategias Nacionales de Competencias de la OCDE ha ayudado a los países a desarrollar estrategias de competencias nacionales basándose en datos comparativos, análisis y conocimientos de políticas de la OCDE. Cada proyecto está diseñado para fomentar un enfoque del conjunto del Gobierno, reuniendo a un gran número de ministerios para comprender mejor los objetivos para el futuro del país, identificar los ámbitos de acción para mejorar el desarrollo y el uso eficaz de las competencias y para diseñar y armonizar las políticas de competencias con el fin de conseguir resultados. Además, las partes interesadas están implicadas en proyectos para mejorar la comprensión de los desafíos y las oportunidades de las competencias actuales, demandar su opinión sobre las respuestas de políticas necesarias, validar recomendaciones de políticas y reunir apoyos para actuar de forma conjunta en la aplicación de políticas.

La base de este enfoque es el marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE, que se ha actualizado en este informe. Los tres componentes de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 son:

- Desarrollar las competencias necesarias.
- Usar las competencias de manera eficaz.
- Fortalecer la gobernanza de los sistemas.

El marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE ha demostrado su valor como herramienta para evaluar el desempeño de los sistemas de competencias y para generar recomendaciones que mejoren el desempeño en un gran número de países. Hasta la fecha, se han completado los proyectos en diez países miembros de la OCDE (Austria, Bélgica [Comunidad Flamenca], Corea, Eslovenia, España, Italia, México, Noruega, los Países Bajos y Portugal) y en uno no miembro (Perú). En Eslovenia, Noruega y Portugal, al proyecto inicial le siguió un segundo proyecto que analizó en mayor detalle un desafío específico identificado en la primera fase, lo que proporcionó recomendaciones de políticas y un análisis aún más profundo.

La OCDE ha identificado varios factores importantes para tener éxito en la construcción de estrategias de competencias. Estos se enumeran a continuación, en el recuadro 2.2.

Recuadro 2.2. Factores de éxito para construir estrategias de competencias eficaces

En el curso del trabajo con once países en proyectos para construir estrategias nacionales de competencias eficaces, la OCDE identificó una serie de factores que pueden ayudar a garantizar el éxito en el desarrollo y la aplicación de estrategias de competencias. Estos factores son:

- **Una visión compartida.** En todos los países con los que trabajó la OCDE, el desafío de dar respuesta a las megatendencias y aprovechar sus posibilidades para mejorar la vida de la ciudadanía fue un estímulo clave para emprender un proyecto de estrategia de competencias. Al construir una visión sobre cómo las competencias pueden ayudar a los países a superar desafíos y aprovechar oportunidades, los países pudieron catalizar el apoyo entre el gobierno y las partes interesadas para desarrollar estrategias de competencias eficaces.
- **Un enfoque del conjunto del Gobierno.** Un gran número de ministerios en todos los niveles de gobierno genera interés y tiene impacto en los resultados en materia de competencias. No solo incluyen a los ministerios responsables de las materias de educación y empleo, sino también a los de economía, ciencia e innovación, hacienda y finanzas. En consecuencia, la formación de equipos de proyectos nacionales con representación de todas las carteras pertinentes en relación con las competencias es un factor clave para el éxito de los proyectos de estrategias de competencias. Generar una mejor comprensión sobre cómo el éxito de las políticas de un ámbito puede estar influenciado por el desarrollo efectivo y el uso de competencias puede ser muy importante para conseguir implicar a ministerios que, de otra manera, no se considerarían «ministerios relacionados con las competencias».
- **La implicación de las partes interesadas.** Los gobiernos no son los únicos responsables de los resultados en materia competencias. De hecho, los gobiernos necesitan información y el apoyo político de las partes interesadas para diseñar y aplicar políticas de competencias eficaces. Esto implica establecer colaboraciones sólidas con todos los agentes del sistema de competencias, como empleadores, sindicatos, instituciones de formación, estudiantes y otras partes interesadas. Los países con los que ha trabajado la OCDE en proyectos de estrategias de competencias se han esforzado para conseguir el apoyo de las partes interesadas participando

con ellas en talleres y reuniones con el fin de conseguir un consenso sobre cuáles son los problemas más importantes relacionados con las competencias a los que se enfrentan los países, generar recomendaciones de políticas concretas y alcanzar un compromiso para actuar de forma conjunta en la aplicación de políticas de competencias.

- **Una base de información sólida.** Es fundamental contar con un análisis de alta calidad del desempeño de competencias de un país para mejorar las políticas y los resultados. Los países que participan en una estrategia de competencias nacional han aprovechado los datos comparativos internacionales de la OCDE, así como otras fuentes de datos nacionales e internacionales, para ayudar a alcanzar un consenso sobre cuáles son los desafíos relacionados con las competencias más importantes a los que se enfrentan los países y para desarrollar políticas basadas en los datos.
- **Liderazgo.** El liderazgo puede ser de muchos tipos. Las estrategias de competencias exitosas surgen de equipos de proyectos nacionales inclusivos que cuentan con la participación de todas las carteras relevantes para las competencias y de todos los niveles de gobierno. Normalmente, están abanderados por un primer ministro o por el ministro responsable del ministerio principal. Sin embargo, también se da una participación a un nivel alto entre todos los ministerios participantes. Demuestran estar dispuestos, por ejemplo, a rendir cuentas de los resultados en público, haciendo que el proceso de desarrollo de una estrategia de competencias sea transparente y abierto. Los equipos de proyectos nacionales exitosos suelen estar dirigidos por un coordinador de proyectos eficaz, en el que confían y al que respetan tanto los colegas de los ministerios participantes como las partes implicadas. Por último, las estrategias de competencias exitosas cuentan con defensores fuera del gobierno con el fin de crear una participación compartida para actuar y para ayudar a mantener la fortaleza entre los ciclos electorales.

El valor permanente de la Estrategia de Competencias de la OCDE y la necesidad de actualizaciones periódicas fueron confirmados por primera vez por veintiséis ministros y subsecretarios de quince países y por la Comisión Europea en la Cumbre sobre Competencias de 2016 (Røe Isaksen, 2016[2]):

> *Reafirmamos el valor de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2012 como un marco útil para los países que buscan desarrollar estrategias nacionales de competencias y acogemos con satisfacción los planes de la OCDE de actualizar periódicamente la estrategia de competencias para garantizar que refleje la experiencia de uso de los países y que siga respondiendo a sus necesidades evolutivas. En concreto, nos gustaría animar a la OCDE a estudiar más a fondo qué están haciendo los países para fortalecer sus sistemas de competencias. Este trabajo nos ayudará a comparar los sistemas de competencias y a conocer mejor lo que funciona.*

La importancia de actualizar la Estrategia de Competencia de la OCDE para asegurar la continuidad de su relevancia también fue confirmada recientemente por parte del Comité de Política Educativa de la OCDE, el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE y los veintidós países que participaron en la Cumbre sobre Competencias de 2018 en Oporto (Portugal).

Principales novedades

La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 tiene en cuenta:

- Las lecciones aprendidas de la aplicación del marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE en once países.
- Los últimos datos sobre las implicaciones de las llamadas megatendencias, como la globalización, la digitalización, el envejecimiento de la población y las migraciones.
- Los últimos datos sobre las políticas de competencias que funcionan.

Como resultado de la evaluación de lo anterior, la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 incorpora una serie de mejoras.

Un marco revisado de la Estrategia de Competencias de la OCDE

Este capítulo presenta un marco revisado de la Estrategia de Competencias de la OCDE (consulte la sección «Marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE»). Este marco revisado da respuesta directa a las lecciones aprendidas del trabajo con once países hasta la fecha. Hay tres cambios principales con respecto al marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2012. Los dos primeros son importantes, aunque relativamente pequeños, mientras que el tercero representa un cambio mucho más fundamental.

En primer lugar, en la mayoría de países con los que la OCDE ha trabajado en los proyectos de estrategias nacionales de competencias, la promoción de una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida ha sido una preocupación central. A medida que la globalización, el cambio tecnológico, los cambios demográficos y otras tendencias incrementan la demanda de altos niveles de competencias y, al mismo tiempo, requieren de un conjunto más amplio de competencias nuevas, los países buscan orientación sobre cómo motivar y apoyar a los adultos para que actualicen y perfeccionen sus competencias a lo largo de la vida.

En reconocimiento de la creciente importancia del aprendizaje a lo largo de la vida, el componente «desarrollar las competencias necesarias» de la Estrategia de Competencias de la OCDE ha pasado a denominarse «desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida» en la Estrategia de 2019. Además, la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 identifica diferentes políticas clave dirigidas a: mejorar las aspiraciones de aprendizaje y apoyar las elecciones de aprendizaje fundadas, fortalecer los mecanismos de financiación para el aprendizaje a lo largo de la vida, fortalecer los sistemas de validación y certificación de las competencias, y hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante.

En segundo lugar, en la mayoría de países con los que ha trabajado la OCDE, autoridades públicas, agentes sociales y otras partes interesadas se encontraron con que la distinción que se hizo en la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2012 entre «movilizar la oferta de competencias» y «usar las competencias de manera eficaz» era artificial e incluso confusa. Varios de estos participantes mencionaron que, dado que cuando las competencias se movilizan también se usan, y viceversa, no eran conceptos distintos. Muchos otros indicaron que esta confusión conceptual generó una pérdida de tiempo al tratar de definir si un determinado desafío relacionado con las competencias se relacionaba con movilizar o con usar las competencias. Además, algunos comentaron que el concepto de movilización –un término que se suele asociar con la política del mercado laboral– elevaba la utilidad de las competencias en el mercado laboral por encima de su utilidad social. Es decir, hacer que la movilización de competencias sea un componente diferente y, por tanto, destacado de la estrategia minimiza la importancia del uso de las competencias fuera del lugar de trabajo, como el trabajo voluntario o la gestión del hogar. Por todos esos motivos, la Estrategia de Competencias de la OCDE de

2019 combina los conceptos de movilización y uso en un único componente de la estrategia: «usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad».

En tercer lugar, y más importante, la importancia de una gobernanza eficaz para mejorar la coherencia y complementariedad de políticas no estaba reconocida formalmente en la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2012. Sin embargo, los asuntos de gobernanza recibieron una atención considerable en todos los proyectos de estrategias nacionales de competencias. Las autoridades públicas, los agentes sociales y otras partes implicadas señalaron que, dado que la política de competencias se encuentra a medio camino entre la educación, el mercado laboral, la industria y otros ámbitos, se trata de un ámbito político inherentemente complejo. No solo involucra a un gran número de ministerios del gobierno (y no solo a los ministerios responsables de la educación y el empleo, sino también a los de economía, desarrollo regional, ciencia, hacienda y muchos otros), sino que muchas veces también involucra a múltiples niveles de gobierno. Además, el desarrollo y la aplicación de la política de competencias involucra a muchos y diferentes agentes del ámbito educativo (asociaciones de padres, madres y estudiantes, asociaciones de profesores, instituciones educativas, etc.), del ámbito laboral (sindicatos, asociaciones de empleadores, etc.), del ámbito de la industria (grupos sectoriales) y de muchos otros.

Se observa que esta complejidad, así como los complejos mecanismos de compensación redistributiva que suelen acompañar a la distribución y redistribución de recursos entre ministerios y niveles de gobierno, generan grandes desafíos políticos y técnicos en el diseño y en la aplicación de políticas de competencias eficaces. Unos buenos mecanismos de gobernanza pueden ayudar a superar estos desafíos al apoyar la coordinación y colaboración en el gobierno, al implicar a las partes interesadas en los procesos de políticas, al construir sistemas integrados y al coordinar y armonizar la financiación.

La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 reconoce explícitamente la importancia de la gobernanza al convertir el «fortalecimiento de la gobernanza de los sistemas de competencias» en un componente central del marco revisado de la Estrategia de Competencias de la OCDE.

Análisis de las implicaciones de las megatendencias en las competencias

La implicación de las megatendencias en las competencias, como los avances tecnológicos, la globalización y la expansión de las cadenas de valor mundiales, el envejecimiento de la población o los flujos migratorios, ha sido objeto de una importante preocupación entre los países miembros de la OCDE. Desde la publicación de la Estrategia de Competencias de la OCDE en 2012, la OCDE se ha embarcado en una agenda ambiciosa con el fin de comprender mejor estas tendencias o lo que significan para las competencias necesarias para tener éxito en el trabajo y en la sociedad, así como para las políticas necesarias para desarrollar las competencias necesarias y usarlas de manera eficaz. Las publicaciones más relevantes realizadas por la OCDE desde 2012 son: *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World* (2019[3]); *OECD Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy* (2018[4]); *OECD Employment Outlook 2019: Future of Work* (2019[5]); *OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains* (2017[6]); y *OECD Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators* (2017[7]).

A pesar de esta extensa obra de investigación y análisis, los responsables públicos y los agentes sociales señalaron que no es fácil localizar las conclusiones en una única fuente y que el impacto conjunto de estas tendencias no se ha analizado adecuadamente.

La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 reúne la inteligencia colectiva de la OCDE para proporcionar un resumen conciso (consulte el Capítulo 3) de las principales implicaciones de estas tendencias en las competencias. Las contribuciones analíticas fueron realizadas por: la Dirección de Educación y Competencias; la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; la Dirección de

Ciencia, Tecnología e Innovación; el Departamento de Economía; el Centro de Políticas Fiscales y Administración; el Centro para el Emprendimiento, las PYME y el Desarrollo Local; la Dirección de Gobernanza Pública y el Centro de Desarrollo.

Nuevo Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE

A través de su experiencia trabajando con los países en proyectos de estrategias nacionales de competencias, la OCDE ha desarrollado un cuadro de indicadores que ayuda a los países a comparar a nivel internacional su desempeño en el desarrollo (consulte el Capítulo 4) y en el uso eficaz (consulte el Capítulo 5) de competencias. El cuadro de indicadores incluye indicadores de desempeño en tres dimensiones: nivel de desempeño (es decir, el desempeño medio de los países); tendencia en el desempeño (es decir, evaluar si el desempeño está mejorando o empeorando en relación con otros países) y equidad en el desempeño (esto es, evaluar la variación en los resultados en materia de competencias entre los grupos socioeconómicos).

El cuadro de indicadores se ha utilizado con eficacia como herramienta para facilitar el debate entre el gobierno, los agentes sociales y otras partes implicadas sobre los puntos fuertes y débiles de los sistemas de competencias de los países y, por extensión, sobre prioridades de políticas, conciliaciones y sinergias. En los proyectos de estrategias nacionales de competencias de la OCDE más recientes, el cuadro de indicadores se ha utilizado como herramienta para ayudar a identificar los temas que se tratarán en detalle en los capítulos temáticos de este volumen. La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 presenta de forma oficial este cuadro de indicadores a la amplia comunidad de la OCDE vinculada con las políticas de competencias (en los capítulos 4 y 5).

Resultados clave de políticas y ejemplos de buenas prácticas para desarrollar las competencias necesarias, usarlas de manera eficaz y fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias

Con frecuencia, los países miembros de las OCDE (tanto aquellos con los que ha trabajado la OCDE en los proyectos de estrategias nacionales de competencias como con los que no) buscan orientación de la OCDE sobre las políticas de competencias que desarrollen las competencias necesarias y las usen de manera eficaz.

Desde la publicación de la Estrategia de Competencias de 2012, la OCDE ha realizado una gran cantidad de nuevos trabajos analíticos y estudios por países con importantes conclusiones sobre las políticas. Sin embargo, actualmente, estas conclusiones están diseminadas entre un gran número de publicaciones de la OCDE, incluidas las catorce publicaciones sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE. Proporcionar una lista completa de las conclusiones sobre las políticas de la OCDE va mucho más allá del alcance de una publicación de esta amplitud y extensión, pero la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 sí destaca algunas de las conclusiones de políticas más recurrentes e importantes de sus publicaciones.

Por último, los países miembros de la OCDE buscan ayuda de la OCDE con frecuencia para identificar las políticas de competencias seguidas por otros países. Esta publicación reúne 71 ejemplos de caso de treinta países para destacar la variedad de enfoques que se están siguiendo para desarrollar las competencias necesarias, usarlas de manera eficaz y fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias. Dado que uno de los principios básicos de la Estrategia de Competencias de la OCDE es que no existe una política única para todos, se han realizado esfuerzos para proporcionar ejemplos de países con diferentes sistemas, tradiciones e instituciones políticos, así como de sistemas de gobierno centralizados y descentralizados.

Con el hecho de destacar las conclusiones clave de la política de competencias y los ejemplos de buenas prácticas de un buen número de países, la OCDE pretende facilitar un aprendizaje entre iguales que conduzca a mejores políticas, mejores empleos y mejores condiciones de vida.

El marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019

La Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 proporciona a los países un marco amplio para analizar el desempeño de los sistemas de competencias de los países, comparar su desempeño a nivel internacional y analizar las buenas prácticas a nivel global. Con este objetivo, el marco de la Estrategia de Competencia de la OCDE de 2019 identifica tres dimensiones clave (gráfico 2.1).

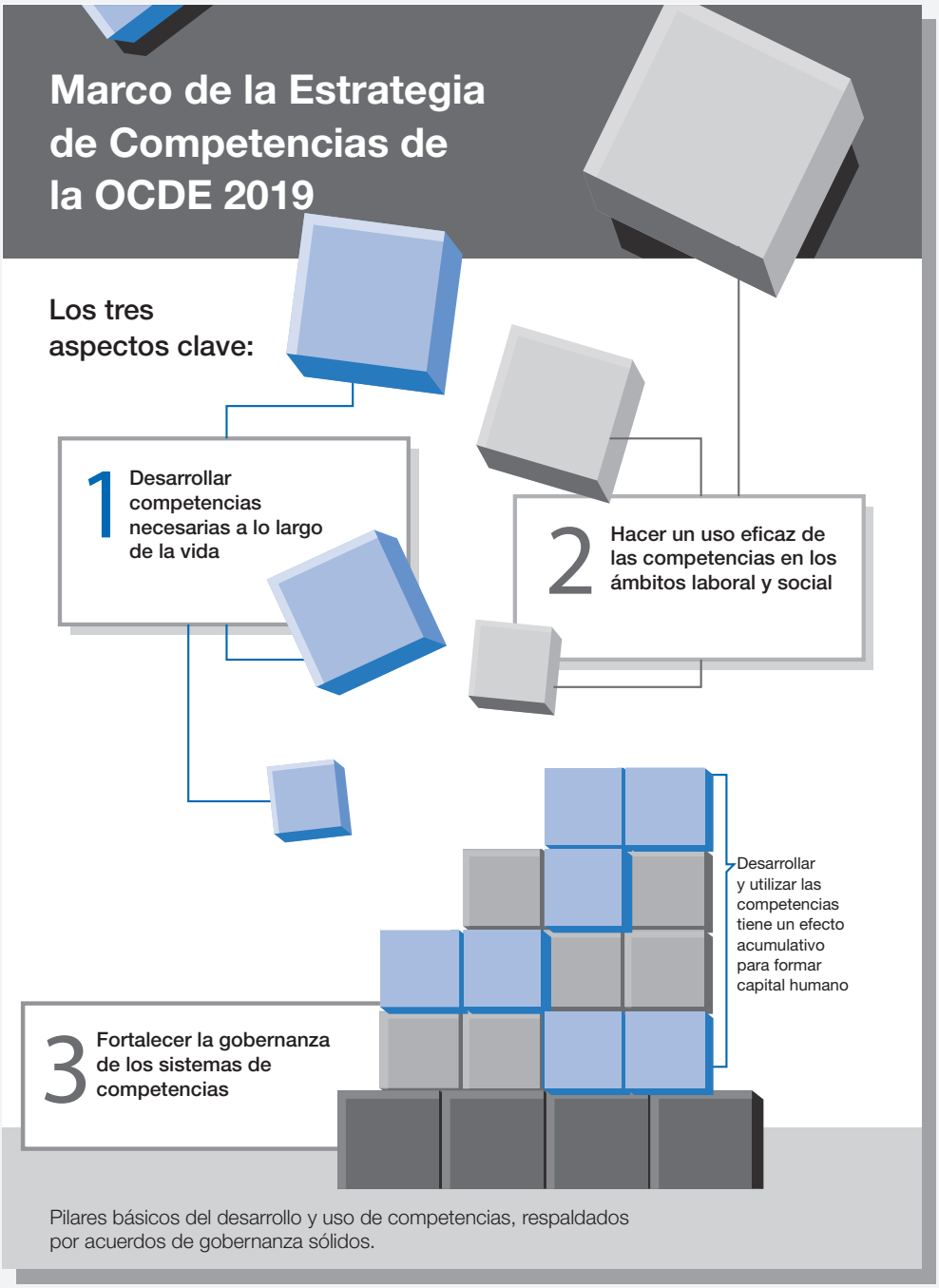
Desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida

Para garantizar que los países pueden adaptarse y progresar en un mundo muy cambiante, todas las personas necesitan acceso a oportunidades para desarrollar y mantener un desempeño sólido en un conjunto amplio de competencias. Este proceso es a lo largo de la vida, empezando en la infancia y la juventud y continuando durante la vida adulta. También abarca todos los ámbitos de la vida, ya que se da no solo de manera formal en los centros educativos y en la educación superior, sino también, de manera no-formal e informal en el hogar, la comunidad y el lugar de trabajo. Al desarrollar un conjunto sólido de competencias, los países también generan incentivos para que las empresas rediseñen sus modelos y prácticas con el fin de hacer un mayor uso de las competencias disponibles (recuadro 2.3). En el Capítulo 4 de este informe se presenta el Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE, las conclusiones clave de políticas y los ejemplos de buenas prácticas internacionales para desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida.

Recuadro 2.3. Lecciones clave de política: desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida

- **Mejorar las expectativas para un aprendizaje a lo largo de la vida:** establecer el enfoque y respaldar las elecciones de aprendizaje fundadas.
- **Proporcionar un buen comienzo para el aprendizaje a lo largo de la vida:** crear una base sólida durante la educación temprana y la educación formal.
- **Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vidae sea asequible y sustentable:** fortalecer los mecanismos de financiación para el aprendizaje para adultos.
- **Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante:** fortalecer los sistemas de validación y certificación de competencias.
- **Conseguir que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante:** dar respuesta a las necesidades de los particulares y de los empleadores.

Gráfico 2.1. El marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019



Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad

Desarrollar un conjunto amplio y sólido de competencias es solo el primer paso. Para garantizar que los países y las personas obtienen todo el valor económico y social de las inversiones en el desarrollo de competencias, las personas también necesitan usar esas competencias de manera plena y eficaz. Esto significa garantizar que las personas cuentan con oportunidades para usar sus competencias no solo en el lugar de trabajo, sino también en la sociedad, a través de una participación cívica y política activa. También significa garantizar que las personas pueden usar sus competencias en la mayor medida posible en cada uno de estos contextos. Al usar las competencias de manera plena y eficaz, las personas también pueden mantener y desarrollar aún más sus competencias, haciendo del desarrollo y del uso de competencias un círculo virtuoso de éxito (recuadro 2.4). En el Capítulo 5 se presentan los resultados del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE, las conclusiones clave de políticas y los ejemplos de buenas prácticas para usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad.

Recuadro 2.4. Lecciones clave de política: usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad

- **Promover la participación en el mercado laboral:** reducir los obstáculos para acceder a un empleo y ayudar a los trabajadores desplazados a encontrar un nuevo trabajo.
- **Promover la participación social:** sensibilizar sobre los beneficios de la colaboración cívica y apoyar el uso de las competencias en la sociedad y en la vida diaria.
- **Ampliar la reserva de talentos disponibles:** atraer las competencias adecuadas del extranjero, mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias y proporcionar capacitación lingüística.
- **Hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo:** mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión para aprovechar al máximo las competencias de los empleados.
- **Reducir los desequilibrios de competencias:** mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias.
- **Estimular la demanda de competencias de alto nivel:** apoyar las actividades innovadoras de las empresas y eliminar los obstáculos al crecimiento.

Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias

Aplicar reformas es todo un desafío para los gobiernos. La complejidad de esta tarea aumenta cuando las políticas involucran a un amplio número de agentes y entidades, como los diferentes niveles de gobierno y las partes interesadas, y abarca múltiples ámbitos de políticas, como es el caso de las políticas de competencias. Con frecuencia, los gobiernos se enfrentan a grandes desafíos políticos y técnicos, incluida, entre otras cuestiones, la necesidad de coordinar los diferentes ministerios y niveles de gobierno, de implicar a las partes interesadas y de definir los aspectos informativos y económicos de las reformas intersectoriales. Además, las reformas intersectoriales suelen asociarse con mecanismos de compensación redistributiva muy complejos, ya que suelen implicar la asignación y redistribución de recursos entre sectores y entre niveles de gobierno. Por

tanto, los mecanismos de gobernanza son necesarios para: promover la coordinación, la cooperación y la colaboración entre todos los niveles de gobierno; implicar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de formulación de políticas; crear sistemas de información integrados, y armonizar y coordinar los mecanismos de financiación. A medida que el cambio tecnológico, la globalización, los cambios demográficos y otras megatendencias se combinan para hacer que cada vez sea más importante desarrollar y usar de manera eficaz las competencias en la edad adulta, será aún más importante una gobernanza sólida que coordine las actividades y fomente la colaboración entre los múltiples agentes y entidades que tienen interés y que desempeñan un papel en garantizar que esto suceda (recuadro 2.5). En el Capítulo 6 se presentan las conclusiones clave de políticas de la OCDE y los ejemplos internacionales de buenas prácticas para fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.

Recuadro 2.5. Lecciones clave de política: fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias

- Promover la coordinación, la cooperación y la colaboración entre todos los niveles de gobierno.
- Implicar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de formulación de políticas.
- Crear sistemas de información integrados.
- Armonizar y coordinar los mecanismos de financiación.

3

LAS IMPLICACIONES DE LAS MEGATENDENCIAS EN LAS COMPETENCIAS

Este capítulo explica cómo una gran cantidad de megatendencias, como el cambio tecnológico, la globalización y los cambios demográficos, están provocando que las competencias sean cada vez más importantes para tener éxito en el mundo actual. Estudia las implicaciones combinadas de esas megatendencias, incluidas las implicaciones en las competencias necesarias para tener éxito en el futuro, la necesidad de un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida, la necesidad de garantizar oportunidades y resultados más equitativos, y la necesidad de hacer un mejor uso de la tecnología como vía de aprendizaje.

El mundo está cambiando a gran velocidad y transformando las competencias necesarias para tener éxito en el mundo actual

Las megatendencias, como los avances tecnológicos, la globalización, el envejecimiento de la población y las migraciones, se combinan para aumentar y transformar las competencias necesarias para progresar en el trabajo y en la sociedad. Las competencias en cuyo desarrollo invierten los países y la forma de usarlas pueden ayudar a superar los desafíos que estas megatendencias platean para el crecimiento económico y el bienestar social, y, al mismo tiempo, pueden ayudar a aprovechar las oportunidades que muchas de estas megatendencias presentan para reformar nuestro mundo de una manera positiva.

Desde 2012, la OCDE se ha embarcado en una ambiciosa agenda para comprender mejor esas megatendencias y lo que significan para las competencias que serán necesarias para tener éxito en el trabajo y en la sociedad, así como para saber cómo y cuándo se pueden desarrollar y usar mejor esas competencias para promover los objetivos económicos y sociales de los países. Este resumen de las implicaciones de esas megatendencias en las competencias clave se ha basado en los siguientes trabajos realizados por la OCDE desde 2012:

- Encuesta sobre las Competencias de los Adultos de la *OCDE (Survey of Adult Skills)*
- Proyecto de la OCDE *Going Digital*
- Base de datos de Competencias para el Empleo de la OCDE (*Skills for Jobs Database*)
- Estrategia para el empleo de la OCDE de 2018 *(2018 OECD Job Strategy)*
- Iniciativa El futuro del trabajo *(The Future of Work)*
- Estrategia de Innovación de la OCDE *(OECD Innovation Strategy)*
- Marco de acción política de la OCDE en materia de Crecimiento Inclusivo *(Framework for Policy Action on Inclusive Growth)*

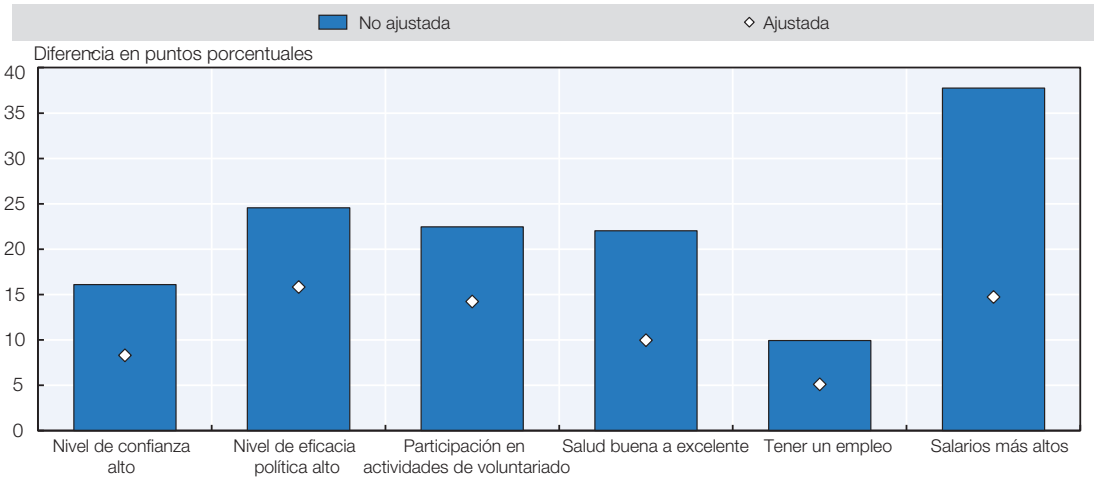
Las megatendencias están haciendo que las competencias sean más importantes que nunca para el éxito económico y el bienestar social

El desarrollo de las competencias adecuadas y su uso eficaz es fundamental para el éxito económico y el bienestar de las personas. Los datos recopilados por PIAAC muestran una correlación positiva entre las competencias y los resultados obtenidos en el mercado laboral. Los adultos con un nivel competencial alto suelen tener más posibilidades de conseguir un trabajo y, cuando lo tienen, de ganar salarios más altos (OECD, 2016[8]). Las competencias también son fundamentales en la capacidad de las personas de participar plenamente en la sociedad, así como en su cohesión. Como se muestra en el gráfico 3.1, las personas con más competencias cuentan con un mayor nivel de confianza, participan de forma más activa en los procesos democráticos y en la vida en comunidad y gozan de una mejor salud (OECD, 2016[9]).

Al combinarse, las megatendencias están generando presión para que las personas desarrollen competencias nuevas y de mayor nivel, así como para que sigan actualizándose a lo largo de la vida y usen sus competencias con mayor eficacia. Muchas de estas megatendencias también están creando oportunidades para que las personas con las competencias adecuadas transformen de manera proactiva nuestras economías y nuestras sociedades para mejorarlas. Las políticas adecuadas pueden transformar los desafíos en oportunidades al capacitar a las personas con las competencias necesarias para progresar en este mundo, cada vez más interconectado y cambiante.

Gráfico 3.1. Competencia lectora y resultados económicos y sociales positivos

Media de la OCDE. Diferencia ajustada y no ajustada entre el porcentaje de adultos con una competencia alta (nivel 4 o 5) y el porcentaje de adultos con una competencia baja (nivel 1 o inferior) que declararon tener un alto nivel de confianza y de eficacia política (de bueno a excelente).



Notas:

1. Todas las diferencias son estadísticamente significativas. Las diferencias ajustadas se basan en un modelo de regresión y tienen en cuenta las diferencias asociadas a las siguientes variables: edad, sexo, educación, origen inmigrante, contexto lingüístico y nivel educativo de los progenitores.

2. Modo de lectura del gráfico: una mayor competencia lectora se asocia con una mayor probabilidad de participar en voluntariados. De media, la posibilidad de participar en actividades de voluntariado es 22 puntos superior entre las personas con una puntuación ente 4 y 5 que entre los que obtuvieron una puntuación de 1 o inferior en competencia lectora. Esta relación se mantiene incluso después de tener en cuenta las características sociodemográficas.

Fuente: cálculos de la OCDE basados en: OECD (2018[10]), *Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015)*, http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927723

Transformación digital

Las tecnologías de la información y la telecomunicación (TIC), los avances en inteligencia artificial (IA) y la robótica están cambiando por completo la forma de pensar, de comunicarse y de vivir de las personas. En la actualidad, muchas utilizan habitualmente herramientas digitales como ordenadores, teléfonos inteligentes y tabletas, tanto en el trabajo como en la vida diaria. En 2015, el 57 % de los trabajadores de la Unión Europea (EU28) utilizó de forma habitual un ordenador o un teléfono inteligente en el trabajo, un aumento de veinte puntos porcentuales con respecto a una década antes (Eurofound, 2017[11]). Incluso para aquellas personas que no utilizan las TIC en el trabajo, la naturaleza de tu trabajo está cambiando, ya que algunas tareas están automatizadas. A medida que los gobiernos se digitalicen para mejorar la eficacia y la eficiencia, las personas necesitarán competencias digitales para acceder incluso a servicios públicos básicos.

La digitalización trae consigo enormes posibilidades económicas. Las tecnologías digitales pueden generar ganancias de productividad, estimular el crecimiento y crear nuevos puestos de trabajo. Pueden aumentar la satisfacción de algunas ocupaciones al permitir que los trabajadores se centren cada vez más en tareas no rutinarias, como la resolución de problemas y otras actividades comunicativas más creativas y complejas. Las tecnologías digitales pueden hacer que las personas de todo el mundo puedan llevar sus ideas al mercado con mucha más facilitad, lo que aumenta las oportunidades de emprendimiento. Las tecnologías digitales también han permitido el auge de la «economía de plataforma», en la que compañías como Airbnb, Baidu o Uber han introducido nuevas formas de crear valor, trabajar y socializar.

Las nuevas tecnologías también tienen la posibilidad de transformar los sistemas de educación y mejorar los resultados de aprendizaje. Algunos modelos pedagógicos nuevos que cuentan con apoyo tecnológico han demostrado ser eficaces para promover la colaboración y mejorar tanto la participación y la motivación del estudiantado como sus competencias (OECD, 2016[12]). De forma similar, las plataformas y laboratorios en línea facilitan el uso de evaluaciones formativas y permiten una enseñanza orientada, al tiempo que reducen el coste de acceso a los servicios educativos. Sin embargo, las conexiones entre estudiantes, ordenadores y aprendizaje no son sencillas ni innatas (OECD, 2015[13]). De media, los datos de PISA no muestran mejoras apreciables en el rendimiento de los estudiantes en lectura, matemáticas o ciencias en los países que más han invertido en TIC para educación. De hecho, lo que es más interesante es que parece haber una conexión bastante débil entre la adquisición de competencias digitales relevantes (como poder filtrar las fuentes relevantes y fiables de una gran cantidad de información) y la intensidad del uso de Internet en los centro educativos (OECD, 2015[13]).

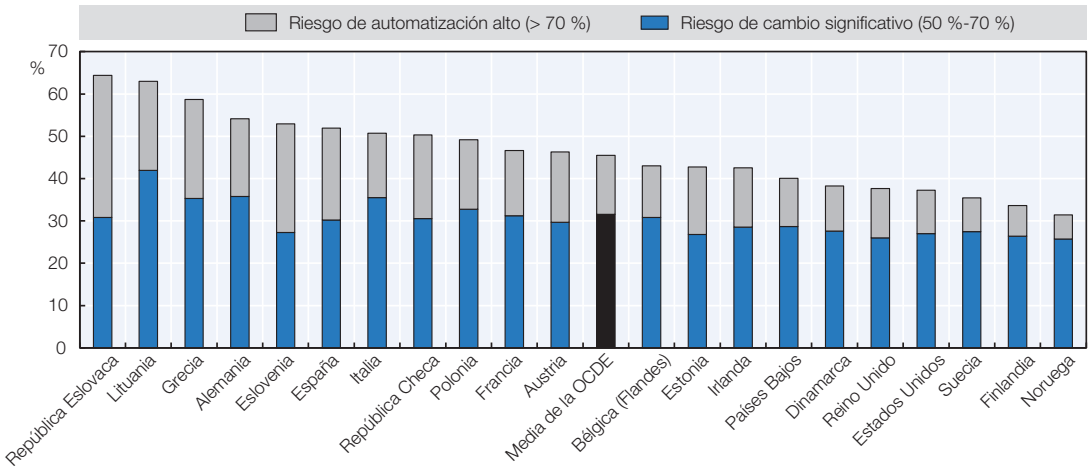
Al mismo tiempo, existen ciertos temores sobre las consecuencias de la digitalización para las oportunidades del mercado laboral, así como para la privacidad y la seguridad personal. La naturaleza de muchos trabajos cambiará y muchos otros desaparecerán como resultado de la automatización. Las tecnologías y los medios de comunicación digitales también facilitan la distribución de noticias de todo tipo, incluso noticias falsas, nos exponen a la amenaza de la información y al robo de identidad y exponen a la juventud de todo el mundo al acoso a través de Internet.

Implicaciones de la transformación digital en las competencias necesarias para el éxito económico

El trabajo realizado por la OCDE basado en PIAAC sugiere que en los países que participaron en la encuesta, de media, alrededor de un 14 % de los trabajadores corre el riesgo de que su trabajo se automatice y otro 32 % se enfrenta a cambios significativos en las tareas de su empleo debido a la automatización (gráfico 3.2) (Nedelkoska y Quintini, 2018[14]).

Gráfico 3.2. Variación en la automatización del trabajo entre países seleccionados

Porcentaje de trabajos en riesgo (por nivel de riesgo)



Nota: riesgo alto = más del 70 % de probabilidades de automatización; riesgo de cambio significativo = entre un 50 % y un 70 % de probabilidades.

Fuente: Nedelkoska, L. y G. Quintini (2018[14]), «Automation, skills use and training», http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927742

Sin embargo, existen incertidumbres significativas sobre el impacto que tendrá la tecnología en las competencias necesarias para los trabajos del futuro. Informaciones recientes muestran que la brecha entre lo que se requiere en los trabajos y lo que las máquinas pueden ofrecer se está reduciendo. Por ejemplo, el 62 % de trabajadores de países miembros de la OCDE emplea competencias lectoras en su puesto de trabajo a diario, pero a un nivel al que los ordenadores ya están muy cerca de llegar. (Elliott, 2017[15]).

Las estimaciones del número de trabajos potencialmente automatizables pueden no corresponderse con el número de trabajos que se van a automatizar, ya que la decisión de adoptar ese tipo de tecnología que ahorre en mano de obra depende de una variedad de factores, como las consideraciones económicas, legales, éticas y sociales o la disponibilidad de las competencias necesarias para trabajar con esa tecnología.

En todo caso, las competencias requeridas en los puestos de trabajo emergentes no son las mismas que las demandadas en los puestos de trabajo que están desapareciendo. Informaciones recientes de la base de datos *Competencias para el Empleo de la OCDE* (recuadro 3.1) (OECD, 2017[7]) muestran que la demanda por parte del mercado laboral de competencias cognitivas de nivel alto, como expresión oral y escrita, razonamiento o resolución de problemas complejos, ha incrementado en la última década, mientras que la demanda de competencias rutinarias y físicas ha descendido significativamente (gráfico 3.3).

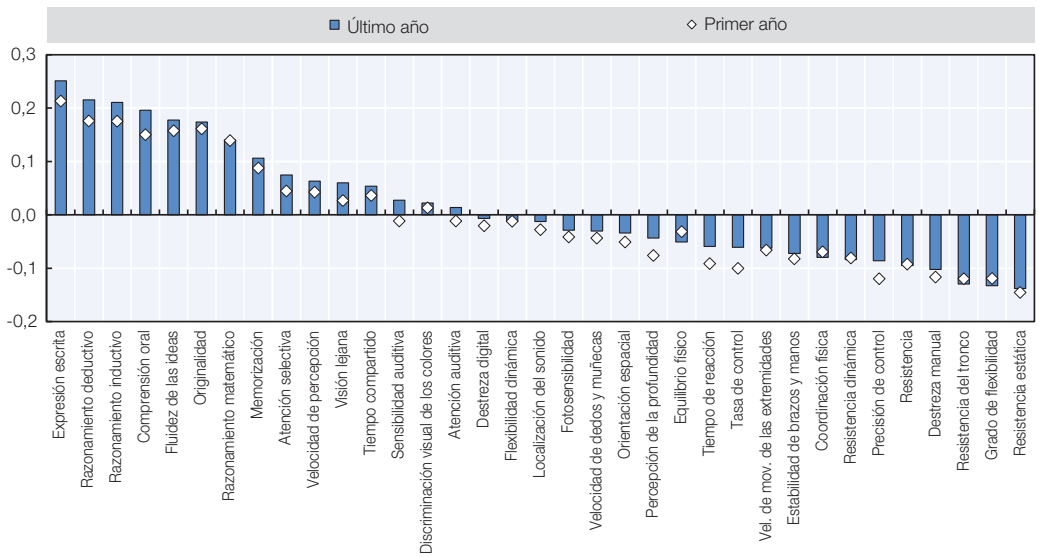
Recuadro 3.1. Competencias para el Empleo de la OCDE (base de datos)

La base de datos *Competencias para el Empleo de la OCDE* es un instrumento clave para evaluar y anticipar las necesidades de competencias. Documenta la evolución de los desequilibrios de competencias en cuanto a déficit y superávit. Con este fin, la base de datos *Competencias para el Empleo de la OCDE* utiliza indicadores de rendimiento detallados por ocupación y una taxonomía de las competencias requeridas por ocupación. El grado de «presión en mercado laboral» para cada ocupación en cada país se evalúa mediante cinco medidores de desempeño, que comparan la trayectoria a largo plazo de una ocupación con la media del país en cuanto a salario, horario, empleo, desempleo e infracualificación. Un desempeño por encima de la media en cada uno de estos resultados se interpreta como una señal de déficit ocupacional, mientras que un desempeño por debajo de la media se interpreta como un superávit ocupacional. Después de estandarizar las cinco medidas de rendimiento relativo, se suman en un único índice de desequilibrio ocupacional para cada ocupación. En segundo lugar, el índice de desequilibrio ocupacional se relaciona con los requerimientos asociados con cada ocupación, con base en una taxonomía muy utilizada (O*NET) y se suma al nivel del país.

Fuente: OECD (2018[16]), *OECD Skill for Jobs* (base de datos), www.oecdskillsforjobsdatabase.org.

Gráfico 3.3. Evolución de la demanda de competencias (2004-2017)

Indicador de las Necesidades Competenciales de la OCDE (media de la OCDE)



Nota: Las competencias están ordenadas por la magnitud del desequilibrio en el último año (media no ponderada de la OCDE). El primer año es el 2004 o el más cercano disponible; el último año es el 2017 o el más cercano disponible. Un valor positivo (negativo) 1 corresponde al déficit de competencias máximo (superávit) observado entre los países miembros de la OCDE y las dimensiones de competencias.

Fuente: OECD (2018[16]), *OECD Skills for Jobs* (base de datos), https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/.

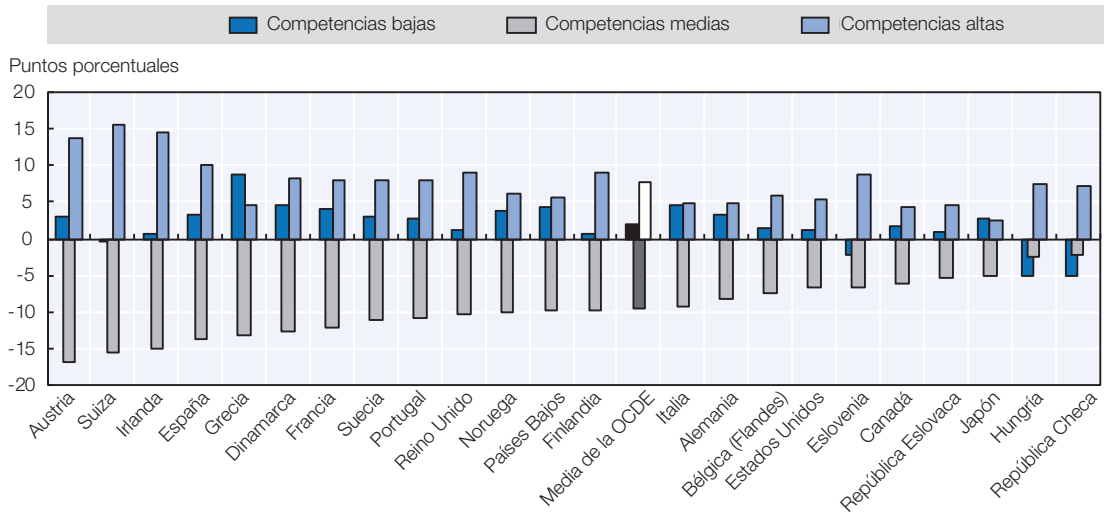
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927761

Los cambios en la demanda de competencias provocados por la digitalización crean oportunidades para algunos trabajadores, mientras que a otros los hace más vulnerables. Los trabajadores con un nivel competencial alto tienen más probabilidades de beneficiarse, ya que sus competencias complementan la tecnología y pueden realizar tareas no rutinarias. En cambio, los trabajadores con un nivel de competencias bajo tienen más probabilidades de trabajar en puestos vulnerables a la automatización y también se enfrentan a una competencia cada vez mayor de trabajadores con un nivel competencial medio, cuyos trabajos han sido los más afectados por la transformación digital (Green, de próxima publicación[17]).

En consecuencia, durante las dos últimas décadas muchos países han experimentado una polarización del mercado laboral, una situación en la cual ha aumentado la proporción de empleos que requieren de un nivel de competencias alto y de algunos que requieren un nivel bajo, mientras que la proporción de empleos que requieren un nivel competencial medio ha descendido (gráfico 3.4) (OECD, 2017[6]).

Gráfico 3.4. El mercado laboral sigue polarizándose

Cambio en puntos porcentuales en la proporción de empleo total (1995-2015)



Fuente: OECD (2017[18]), *OECD Employment Outlook 2017,* «Figure 3.A1.1. Job polarisation by country», http://dx.doi.org/10.1787/888933477940.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927780

La transformación digital también puede agravar las desigualdades entre ciudades/regiones, ya que los nuevos trabajos no se crean necesariamente en los mismos lugares en los que se han destruido otros empleos. Datos obtenidos de Estados Unidos demuestran que, desde la década de 1980, los trabajos nuevos en los que se usan ordenadores han aparecido con mayor frecuencia, principalmente, en áreas urbanas, que tienden a tener una mayor proporción de trabajadores con un nivel de competencias alto (Berger y Frey, 2016[19]). Al mismo tiempo, la tecnología facilita la adopción de prácticas laborales que aprovechen las TIC, como el trabajo a distancia.

Implicaciones de la transformación digital en las competencias necesarias para mejorar el bienestar

Las TIC son más que una infraestructura que puede facilitar el acceso a la información y a servicios públicos y privados. Afectan a la forma de interactuar, comunicarse, obtener información, aprender, comprar, participar en procesos democráticos y pasar el tiempo libre de las personas.

El comercio electrónico afecta al comportamiento y al uso del tiempo de los consumidores y está cambiando el sector minorista. Hoy en día, el tiempo que las personas pasan con sus teléfonos inteligentes y las implicaciones que esto puede tener en su vida social y en su bienestar se han convertido en cuestiones fundamentales.

En consecuencia, es fundamental que las personas desarrollen competencias adecuadas para acceder, filtrar y procesar información, realizar tareas que se pueden hacer por Internet y aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece la era digital. Al mismo tiempo, es necesaria una mayor sensibilización para proteger la privacidad de las personas mediante la protección de datos. Si las personas cuentan con las competencias necesarias, la digitalización ofrece grandes posibilidades para la difusión del conocimiento y para mejorar la colaboración con el bien común, como la participación política y los servicios públicos.

Las competencias se están convirtiendo en un factor determinante para la brecha digital. A medida que el acceso a Internet se ha ido extendiendo a una gran parte de la población, la brecha digital se caracteriza cada vez más por el tipo de actividades que las personas pueden realizar en Internet y los resultados de su uso, por ejemplo, en cuanto a seguridad, privacidad y bienestar. Estos resultados se deben, principalmente, a las competencias de cada persona (Scheerder, van Deursen y van Dijk, 2017[20]).

La juventud, por delante de otros colectivos, lidera el uso de herramientas digitales. De media en los países miembros de la OCDE, en 2015 los estudiantes pasaron más de dos horas en Internet los días de la semana después de clase, y más de tres horas cada día del fin de semana (OECD, 2017[21]). Las tecnologías digitales pueden ayudar a la juventud a desarrollar y ampliar sus relaciones y redes personales. Participar en redes sociales fue la actividad de ocio en Internet más popular entre los jóvenes de los países miembros de la OCDE, seguida de chatear por Internet (OECD, 2017[21]). Más de la mitad de los chicos y chicas de quince años afirmaron que se sienten mal cuando no hay conexión a Internet disponible. Aunque la tecnología puede ser beneficiosa, también puede exponer a la juventud a peligros como el acoso a través de Internet.

Las políticas de competencias pueden ayudar a todas las personas a beneficiarse de la digitalización en su vida diaria, en un momento en el que el mal uso de las herramientas digitales puede poner en peligro las relaciones humanas e incluso dañar la democracia.

Globalización y cadenas de valor mundiales

Desde la década de 1990, el mundo ha entrado en una nueva fase de globalización. Las tecnologías de la información y la comunicación, la liberalización del mercado y los menores costes de transporte han permitido a empresas y países fragmentar el proceso de producción en cadenas de valor mundiales (CVM), con productos diseñados en un país, fabricados en otro y montados en otro. Para aprovechar los beneficios de las CVM, los países tienen que aplicar políticas bien diseñadas que desarrollen las competencias necesarias para que su población progrese en esta nueva era.

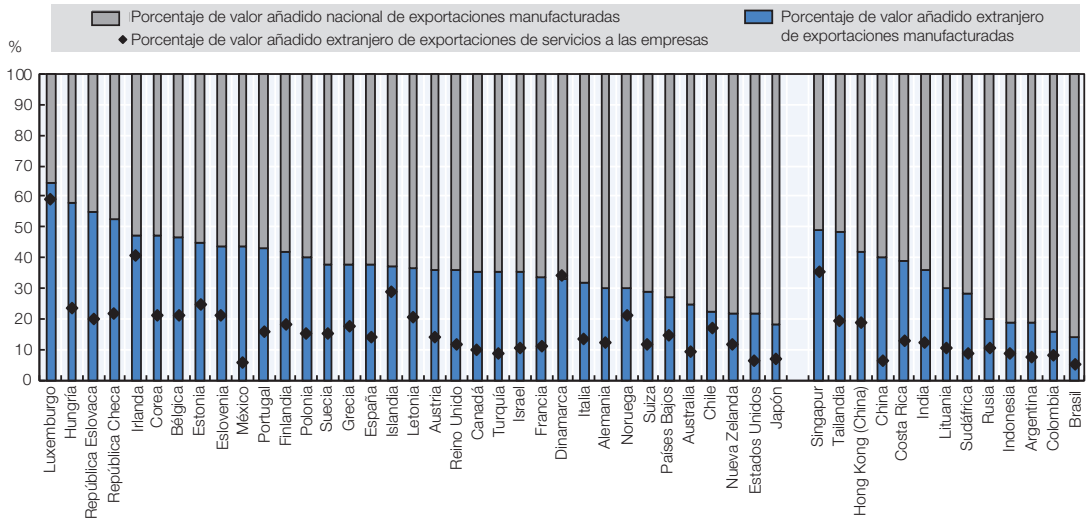
La escala de despliegue las CVM es significativa, tal y como evidencia el comercio, en cuanto a valor añadido, que distingue entre el valor de las exportaciones que se añade a nivel nacional y el que se añade en el extranjero. De media en los países miembros de la OCDE, cerca de un 40 % del valor de las exportaciones manufacturadas y el 20 % del valor de las exportaciones de bienes y servicios proviene del extranjero (gráfico 3.5).

Las CVM brindan a los trabajadores la oportunidad de poner en práctica sus competencias a nivel internacional, y a las empresas, la posibilidad de participar en procesos de producción que no podrían emprender por su cuenta. Como consecuencia, la demanda de algunas competencias puede disminuir a medida que se deslocalizan ciertas tareas y actividades, lo que expone a los trabajadores a una moderación o disminución salarial o incluso al desempleo a corto plazo. A largo plazo,

sin embargo, la deslocalización permite que las empresas reorganicen y obtengan ganancias de productividad que pueden llevar a una creación de empleo añadida.

Gráfico 3.5. Incidencia de las cadenas de valor mundiales (2011)

Valor añadido incorporado en el extranjero de exportaciones de bienes manufacturados y de exportaciones de servicios



Fuente: OECD (2015[22]), *OECD Trade in Value Added database,* https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66237.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927799

La digitalización ha tendido a ampliar la participación en las CVM y ha contribuido a configurar la demanda de competencias al permitir la segmentación de tareas que facilita su deslocalización. Al mismo tiempo, la combinación de una mayor integración global y de la digitalización está generando oportunidades de emprendimiento.

Implicaciones de las CVM en las competencias necesarias para el éxito económico

Los costes y los beneficios de las CVM son complejos. Las CVM aumentan las interconexiones entre países y, por tanto, la incertidumbre que rodea la demanda de competencias. La competitividad de un país puede verse afectada por los cambios en las políticas de competencias que se dan entre los socios comerciales, lo que aumenta la incertidumbre sobre la evolución de la demanda de competencias. En este contexto, es de suma importancia construir sistemas de evaluación y anticipación (SAA, por su sigla en inglés) que funcionen y permitan que los países reaccionen ante un mercado laboral y una demanda de competencias cambiantes (OECD, 2016[23]).

La participación en las CVM puede generar ganancias de productividad, pero las posibles ganancias dependen de la dotación de competencias de cada país (OECD, 2017[6]). La dotación de competencias de los países y las políticas relacionadas con las competencias pueden configurar su especialización en las CVM y sus oportunidades de especialización en industrias sofisticadas como los servicios empresariales complejos o las industrias de fabricación de alta tecnología.

Además, invertir en competencias (y en sistemas que anticipen las cambiantes demandas de competencias) puede proteger contra el posible impacto negativo de las CVM en el empleo y la desigualdad, debido a, al menos, tres motivos:

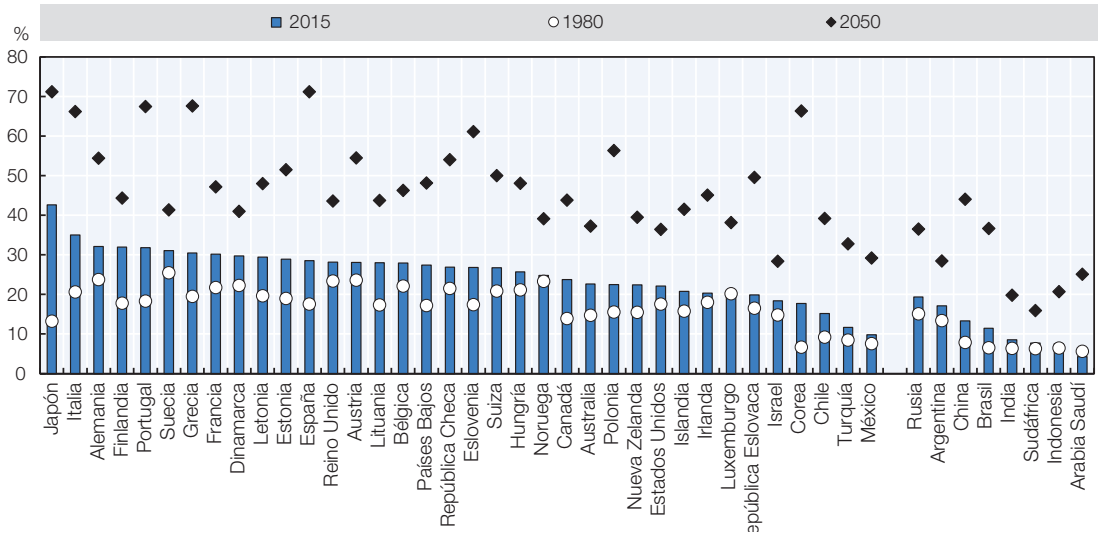
- Los trabajos que requieren un nivel de competencias alto están menos expuestos al riesgo de deslocalización, aunque cada vez lo está más.
- Hacer uso de cierto tipo de competencias en el trabajo (por ejemplo, las asociadas a tareas no rutinarias y las que implican un contacto personal) hace que los trabajadores sean menos vulnerables a la deslocalización.
- Desarrollar las competencias de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas las ayuda a establecer relaciones con multinacionales y beneficiarse de las cadenas de valor mundiales.

Envejecimiento de la población

La disminución de las tasas de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida están provocando el envejecimiento de la población en muchos países miembros de la OCDE. El gráfico 3.6 muestra que en 2050 se espera que la tasa de dependencia en la vejez (proporción de personas mayores con respecto a la población en edad de trabajar) aumente significativamente en la mayoría de los países miembros de la OCDE, lo que cambiará la composición de la población activa, de trabajadores jóvenes a trabajadores mayores (OECD, 2017[24]).

Gráfico 3.6. Envejecimiento de la población (1980-2050)

Tasa de dependencia en la vejez: población de 65 años o más con relación a la población de entre 15 y 64 años



Fuente: United Nations (2018[25]), *World Population Prospects: The 2017 Revision,* https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927818

Según proyecciones recientes, este desarrollo demográfico reducirá las condiciones de vida en muchos países miembros de la OCDE (Guillemette y Turner, 2018[26]). En primer lugar, se estima que, entre 2018 y 2030, el aumento de la tasa de dependencia en la vejez reducirá alrededor de 0,25 puntos porcentuales el crecimiento del producto interior bruto (PIB) per cápita de la OCDE. En segundo lugar, el envejecimiento de la población también supone un obstáculo para la tasa de empleo agregada (el empleo como porcentaje de la población en edad de trabajar), ya que las personas mayores suelen tener una tasa de empleo más baja que las personas de mediana edad. Y, en tercer lugar, el envejecimiento de la población también requerirá de una mayor inversión en

los sistemas sanitarios y de pensiones, lo que generará una presión financiera sobre otros ámbitos políticos, como pueden ser los relacionados con el desarrollo y el uso de competencias.

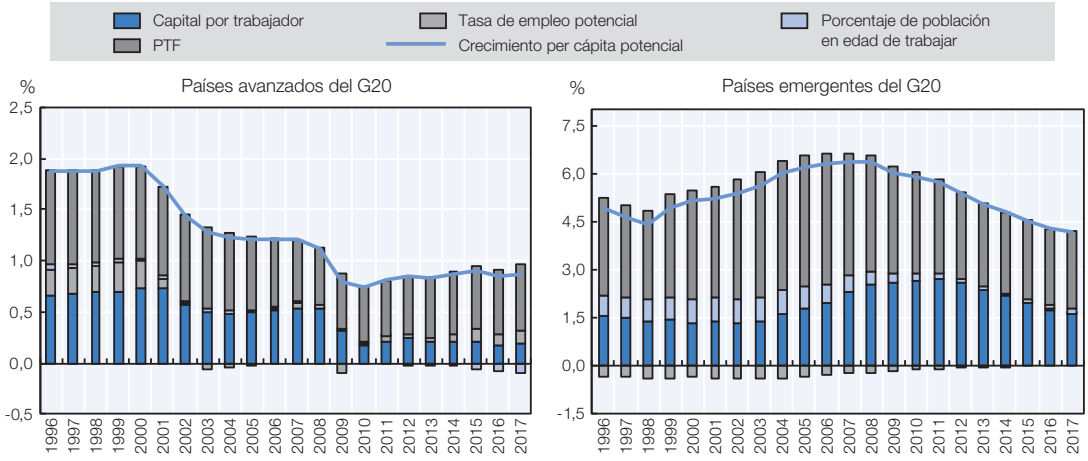
Estos cambios demográficos provocarán que sea importante invertir en las competencias de la población activa actual y futura. En la próxima década, es probable que la demanda de sustitución sea una fuente de oportunidades laborales clave en la mayoría de los países de la OCDE, ya que un gran número de personas de la generación del *baby boom* se jubilará, y esto puede generar un déficit de población activa cualificada. Al mismo tiempo, la reducción del tamaño total de la población activa tendrá que compensarse con un aumento de la productividad. Esto proporcionará un mayor impulso para garantizar que las personas desarrollen competencias que respondan a las necesidades de las ocupaciones más demandadas y que promuevan la productividad y la innovación.

Una sociedad envejecida también puede provocar cambios en las preferencias de consumo, lo que llevaría a una importante redistribución de la fuerza de trabajo y de los recursos entre sectores y ocupaciones, más alejados de los bienes duraderos y más próximos a los servicios. Esto también tendrá implicaciones en las competencias demandadas por el mercado laboral.

Implicaciones del envejecimiento de la población en las competencias necesarias para el éxito económico

Con el envejecimiento de la población, el crecimiento económico dependerá más del crecimiento de la productividad y de las tasas de participación de la población activa, en particular entre las mujeres y los trabajadores mayores. En las últimas décadas, las ganancias de productividad, que son el motor central de las mejoras a largo plazo de las condiciones de vida, se han desacelerado en la mayoría de las economías avanzadas, y últimamente, esta desaceleración se ha extendido a las economías emergentes (gráfico 3.7).

Gráfico 3.7. Contribución al posible crecimiento de la producción per cápita en países avanzados y emergentes del G20 (1996-2017)



Nota: los países avanzados del G20 son Alemania, Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido. Los países emergentes del G20 son Argentina, Brasil, India, Indonesia, México, la República Popular de China (en adelante, China), Rusia, Sudáfrica y Turquía. Descomposición basada en una función de producción de Cobb-Douglas, utilizando la población de entre 15 y 74 años. La masa de capital productivo excluye la inversión en vivienda.

Fuente: OECD (2018[27]), *OECD Economic Outlook* (base de datos), http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO y cálculos de la OCDE.

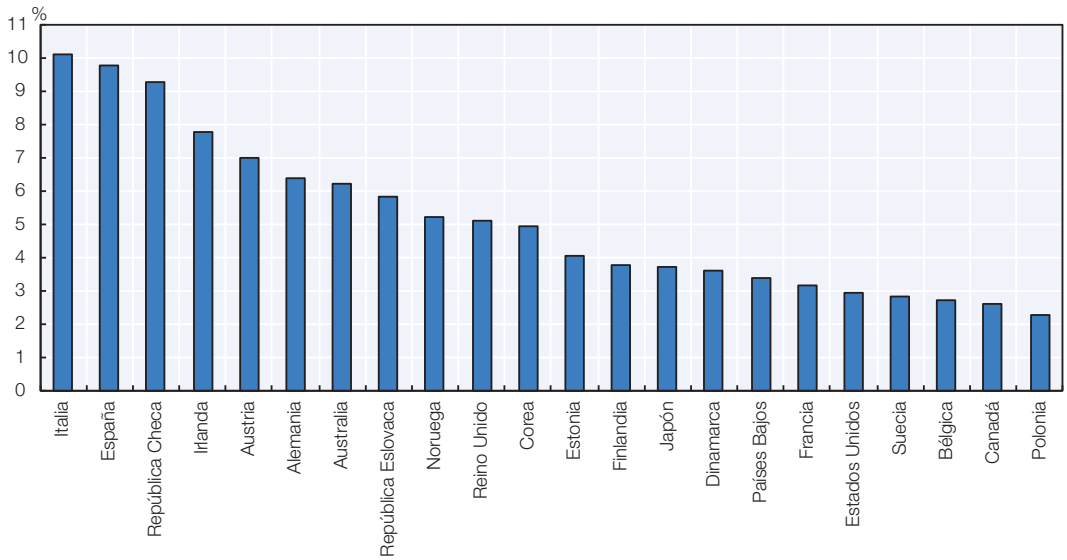
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927837

El aumento de la productividad depende en gran medida de la capacidad del país de innovar y de adoptar nuevas tecnologías, lo que requiere una oferta de talento con un nivel de competencias alto. Los trabajadores con mayor nivel competencial suelen ser más productivos y facilitan que las empresas introduzcan y difundan las tecnologías para mejorar la productividad y nuevas formas de trabajar (Hanushek y Woessmann, 2010[28]; OECD, 2011[29]). Aunque durante los últimos cincuenta años la entrada de trabajadores con un alto nivel de educación al mercado laboral ha impulsado significativamente la productividad, se prevé una desaceleración de la tasa de aumento de capital humano (Braconier, Nicoletti y Westmore, 2015[30]). En este contexto, la capacidad de las economías para mejorar las competencias de la población activa actual y para hacer uso del capital humano existente será cada vez más importante. Una vida laboral más larga también incrementará la importancia del aprendizaje a lo largo de la vidav. Las políticas de competencias deberán proporcionar a los trabajadores oportunidades equitativas para mejorar sus competencias, especialmente a los trabajadores con menos competencias y a los mayores, y reconocer mejor las competencias adquiridas a lo largo de la vida.

El desempeño de la productividad agregada no solo depende del nivel de competencias, sino también del ajuste entre oferta y demanda de competencias, dado que un mal ajuste lleva a una distribución de recursos menos eficiente. Se pueden conseguir ganancias significativas en la productividad laboral mediante un ajuste más eficiente entre las competencias de los trabajadores y las competencias necesarias para los empleos (Adalet McGowan y Andrews, 2015[31]). Reducir el desajuste de competencias amplía la reserva de población de la cual las empresas pueden conseguir trabajadores, lo que les permite innovar y crecer (gráfico 3.8). Las políticas para ajustar mejor las competencias serán fundamentales para aprovechar al máximo los avances tecnológicos y para aumentar el crecimiento de la productividad.

Gráfico 3.8. Ganancias de productividad contrafactual gracias a la reducción del desajuste de competencias en países seleccionados

Ganancias simuladas de eficiencia distributiva a raíz de la disminución del desajuste de competencia al nivel de las mejores prácticas (en tanto por ciento)



Nota: El gráfico muestra la diferencia entre la productividad laboral actual y la productividad laboral contrafactual basada en la reducción del desajuste de competencias en cada país al nivel de las mejores prácticas. Los indicadores del nivel de desajuste en la industria de dígito 1 se suman utilizando un conjunto habitual de ponderaciones basadas en las cuotas de empleo en la industria de Estados Unidos. El coeficiente estimado para el impacto del desajuste en la productividad se basa en una muestra de diecinueve países de los que se dispone de datos de productividad y de datos de desajuste a nivel empresarial.

Fuente: Adalet Mcgowan, M. y D. Andrews (2015[31]), «Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data», https://doi.org/10.1787/5js1pzx1r2kb-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927856

Implicaciones del envejecimiento de la población en las competencias necesarias para mejorar el bienestar

El envejecimiento de la población tendrá implicaciones en las competencias necesarias en el trabajo y en las competencias que las personas mayores necesitarán para participar en la sociedad de manera eficaz. La desaceleración del crecimiento del capital humano está generando una presión para garantizar que más personas desarrollan competencias de niveles más altos que están siendo demandadas y que serán necesarias para impulsar la productividad.

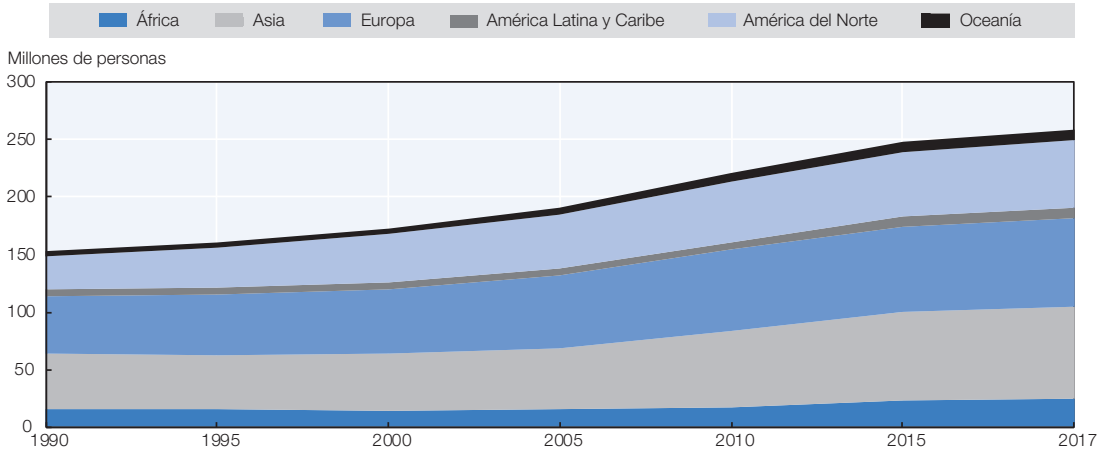
El envejecimiento de la población aumentará la demanda de ciertos productos y servicios (como la atención sanitaria y los servicios personales) que facilitarán el bienestar y la participación social de la población envejecida. Esto, a su vez, afectará al tipo de competencias que serán necesarias en el mercado laboral.

El aumento de la longevidad significará un aumento de la demanda entre las personas mayores para desarrollar competencias que les permitan participar en la sociedad de forma plena, como las competencias digitales, que facilitan la participación social y el acceso a servicios públicos básicos en un mundo digital.

Migraciones

Los flujos migratorios han aumentado durante las últimas décadas, y no se espera que los niveles actuales desciendan, debido a los grandes desequilibrios demográficos y económicos, los conflictos actuales y el cambio climático. En 2017, alrededor de 258 millones de personas de todo el mundo vivían fuera de su país natal, y aproximadamente, la mitad vivían en países miembros de la OCDE (OECD, 2018[32]). El crecimiento de las migraciones ha sido muy rápido: entre 1990 y 2017, el número total de migrantes internacionales aumentó en un 69 % (gráfico 3.9) (OECD, 2019[33]).

Gráfico 3.9. Estimación del número de migrantes internacionales por región de destino (1990-2017)



Nota: América del Norte incluye los territorios de Bermudas, Canadá, Estados Unidos, Groenlandia, México y San Pedro y Miquelón.

Fuente: United Nations (2017[34]), *International migrant stock database,* Variable POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017; publicado en OECD (2019[33]).

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927875

Dentro del grupo de nacidos en el extranjero, los refugiados son un grupo importante y creciente en muchos países. Muchos se esfuerzan por integrarse con éxito en el mercado laboral y en la sociedad.

Las migraciones dan lugar a sociedades más diversas y tienen implicaciones económicas importantes. Normalmente, las migraciones aumentan la población en edad de trabajar, y los migrantes pueden contribuir al crecimiento económico y al progreso tecnológico a largo plazo. Una condición para que esto suceda es que se haga un buen uso de sus competencias.

Implicaciones de las migraciones en las competencias necesarias para el éxito económico

Los migrantes están aumentando la oferta de competencias en muchos países de destino. El número de migrantes con estudios terciarios en países miembros de la OCDE se incrementó en un 70 % entre el año 2000 y el 2010. Este aumento es muy superior que el de la población nativa (OECD, 2017[6]). Por otro lado, existe la preocupación de que algunos migrantes no cuenten con el nivel de competencias que se espera según los títulos que poseen, y esto ha sido respaldado por datos empíricos (Sharaf, 2013[35]; Li y Sweetman, 2013[36]).

Los migrantes pueden llenar importantes nichos en la economía, tanto en sectores de rápido crecimiento como en sectores en declive (OECD, 2014[37]). Las migraciones pueden ayudar a impulsar la innovación y a estimular el crecimiento económico, pues los migrantes también son más emprendedores que los ciudadanos nativos. En la OCDE, el 12 % de los migrantes con empleo son trabajadores por cuenta propia, una proporción superior a la de los nativos (OECD/EU, 2018[38]).

Los migrantes también pueden aportar nuevas ideas y redes a sus nuevos países. Un estudio realizado en el Reino Unido descubrió que las compañías cuyos propietarios son nacidos en el extranjero tienen más probabilidades de introducir productos y servicios nuevos y de vender en el mercado internacional que las compañías cuyos propietarios nacieron en el Reino Unido (Nathan y Lee, 2013[39]). Además, al eliminar las barreras informativas y culturales entre su antiguo país y el nuevo, pueden generar oportunidades comerciales y estimular la inversión extranjera directa (OECD, 2017[6]).

Algunos países, especialmente en Europa del Este, están perdiendo cantidades significativas de personas con un buen nivel de competencias frente a países con mejores oportunidades laborales en Europa Occidental o en otros lugares. Esto está agravando la presión en relación con las competencias de las poblaciones más envejecidas de esos países. Como consecuencia, mientras que algunos países están sufriendo déficits de competencias agravados por la emigración, otros países receptores se están beneficiando de un dividendo de competencias.

Al mismo tiempo, muchos países miembros de la OCDE (especialmente los de Europa) han estado recibiendo un gran número de migrantes con un nivel de competencias relativamente bajo. Esto está sucediendo al mismo tiempo que las necesidades de competencias de esas economías están aumentando. Muchos de los países que han recibido a muchos migrantes con un nivel competencial bajo antes de la crisis económica mundial (como España, Grecia o Italia) tienen ahora un gran número de adultos con pocas competencias en el desempleo. Los migrantes con competencias de nivel bajo se vieron especialmente afectados, lo que pone sobre la mesa la cuestión de la empleabilidad.

Implicaciones de las migraciones en las competencias necesarias para mejorar el bienestar

Unos centros educativos que funcionen bien pueden ayudar a la juventud migrante y refugiada a comprender, adaptarse y aceptar su nueva sociedad (OECD, 2018[32]). En cambio, sin apoyo ni liderazgo, los centros educativos pueden agravar la división y aumentar la marginación y el aislamiento. Para los migrantes adultos son necesarios sistemas de aprendizaje específicos para adultos que los ayuden a aprender idiomas y otras competencias que les permitan ser miembros productivos y comprometidos con la sociedad.

Es importante entender el impacto de las migraciones para generar debates constructivos sobre su papel en la sociedad. Estos debates, a su vez, son fundamentales para diseñar políticas en ámbitos como la educación y el empleo que maximicen los beneficios de las migraciones, especialmente mediante la mejora de la situación laboral de los migrantes (OECD, 2014[37]). Por ejemplo, las estructuras para evaluar e identificar las competencias de los migrantes son importantes para que encuentren trabajos que se correspondan con sus competencias y, por tanto, faciliten su integración exitosa.

Las megatendencias tienen una serie de implicaciones importantes en las competencias que los países necesitan en el futuro y en la forma en que se distribuyen, desarrollan y utilizan

Competencias para el futuro

En un mundo caracterizado por el cambio acelerado y la incertidumbre, gobiernos, personas, empresas y sindicatos deberán asumir una mayor responsabilidad para garantizar que las personas aprendan y desarrollen sus competencias a lo largo de la vida. Un mayor compromiso con el aprendizaje protegerá el empleo y la participación de las personas en la sociedad. El desarrollo de un amplio conjunto de conocimientos, competencias, actitudes y valores permitirá que las personas sean trabajadoras competentes y ciudadanas comprometidas. Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida para reducir la desigualdad de oportunidades a lo largo de la vida.

El desarrollo de competencias efectivas implica la movilización de conocimiento, competencias, actitudes y valores para satisfacer demandas complejas. Entre esos conocimientos, competencias, actitudes y valores que serán cada vez más importantes para el éxito en el trabajo y en la sociedad se encuentran:

- **Competencias básicas,** como la comprensión lectora y las competencias matemática y digital, que habrá que dominar a un nivel alto para adaptarse a los cambios laborales y sociales. Las personas que cuenten con competencias básicas sólidas estarán mejor posicionadas para adquirir conocimientos nuevos y desarrollar otras competencias, como las competencias analíticas, sociales y emocionales, y estarán preparadas para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.
- **Competencias cognitivas y metacognitivas transversales,** como el pensamiento crítico, la resolución de problemas complejos, el pensamiento creativo, la competencia de «aprender a aprender» y el autocontrol, son necesarias no solo para responder a los desafíos del futuro, sino para mejorar el futuro.
- **Competencias sociales y emocionales,** como la concienciación, la responsabilidad, la empatía, la autosuficiencia y la colaboración, que ayudan a crear sociedades más amables, agradables y tolerantes.
- **Conocimientos y competencias profesionales, técnicos y especializados,** necesarios para satisfacer las demandas de ocupaciones especificas, pero también para ser aplicables, con el suficiente potencial de transferencia, en nuevos campos aún desconocidos.

La mayoría de los sistemas de competencias (que incluyen no solo la educación formal, sino también el aprendizaje no formal e informal en el hogar, en la comunidad y en el trabajo) tienen dificultades para preparar a los estudiantes para el futuro en un mundo tan impredecible, especialmente porque cada vez es más fácil automatizar las competencias cognitivas comunes y, sin embargo, se siguen enseñando en los sistemas de educación.

Otra de las preocupaciones clave de los países miembros de la OCDE es capacitar a los estudiantes con un amplio conjunto de competencias necesarias para un mundo cambiante. El proyecto Educación 2030 destaca los esfuerzos actuales para identificar las «competencias transformadoras» que abordarán la necesidad de que la juventud sea más innovadora y responsables en un mundo complejo, así como las formas de incorporar esas competencias en el currículo educativo (OECD, 2018[40]).

La necesidad de un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida

El veloz ritmo al que están cambiando el mundo laboral y la sociedad está forzando a los países a redefinir los objetivos de las políticas de competencias y su contribución al desarrollo de las competencias de las personas a lo largo de la vida.

Tradicionalmente, la educación consistía en un periodo durante la infancia y la juventud en el que se adquiría la mayoría de las competencias y se lograba la especialización. Después de este periodo, las personas mejoraban un poco sus competencias en el puesto de trabajo a través del aprendizaje formal, no formal e informal. Este modelo es cada vez más insostenible en un mundo de rápidos cambios tecnológicos, económicos y sociales, donde se requiere que las personas «aprendan a aprender» a adaptarse a un panorama en constante cambio, en el que el aprendizaje para adultos se vuelve de suma importancia.

Participar en el aprendizaje para adultos brinda a las personas la oportunidad de actualizar y perfeccionar sus competencias de acuerdo con las demandas cambiantes del mercado laboral. Sin embargo, según los datos de PIAAC, solo el 41 % de los adultos de los países miembros de la OCDE analizados participa en el aprendizaje para adultos formal o no formal en cualquier año. Además, tienen menos probabilidades de participar los adultos que más se beneficiarían de la educación y la formación, como los adultos poco cualificados, los desempleados de larga duración o las personas cuyos trabajos están en alto riesgo de automatización. Otro grupo importante que muchas veces está infrarrepresentado en el aprendizaje para adultos es el de las personas con formas de empleo atípicas: trabajadores por cuenta propia, temporales o a tiempo parcial. Garantizar una participación alta en el aprendizaje para adultos debe encabezar la agenda de los gobiernos, empleadores, agentes sociales y proveedores de aprendizaje para adultos que quieran configurar un futuro laboral más productivo e inclusivo.

Hasta ahora, muy pocos países han aplicado políticas de aprendizaje a lo largo de la vida eficaces y, de hecho, la mayoría se han dirigido principalmente a adultos con un nivel de competencias alto. Implicar al 59 % de los adultos que actualmente no participa en la educación y formación es una importante tarea para todos los agentes implicados, ya que la mayoría no tienen interés ni motivación para hacerlo. Entre los países miembros de la OCDE que participaron en la encuesta de PIAAC, en cualquiera de los años, el 48 % de los adultos ni participa ni quiere participar en programas de aprendizaje para adultos. Dado que el aprendizaje para adultos es uno de los elementos clave para que la población activa se prepare para las necesidades de competencias cambiantes, será fundamental encontrar formas efectivas para motivar a esta parte de la población y hacer que participe en los programas de educación y formación. La falta de motivación es especialmente importante entre las personas con un nivel de competencias bajo, y es probable que esto se deba a una combinación de poca disposición al aprendizaje, falta de comprensión de los beneficios que pueden obtener de la formación y la percepción de que las barreras existentes para participar son insalvables.

Son necesarias mejores políticas para fomentar modelos de gobernanza, una gestión de la información y mecanismos de financiación nuevos que tengan en cuenta el papel de los diferentes agentes, prestando más atención a los proveedores institucionales no tradicionales y a los entornos de aprendizaje. Los esfuerzos políticos también deben centrarse en las personas que quieren aprovechar (aún más) las oportunidades de aprendizaje, pero se enfrentan a una serie de obstáculos para poder hacerlo. De media, el 33 % de las personas que participa en el aprendizaje para adultos vinculado a un empleo quiere ampliar sus oportunidades de aprendizaje, pero no lo hace por diferentes motivos. A su vez, el 11 % de las personas que no participan en el aprendizaje a lo largo de la vida vinculado a un empleo, en realidad, querría participar en oportunidades de aprendizaje.

Por último, dado que se está aprendiendo mucho en el puesto de trabajo, es fundamental que los empleadores colaboren en el diseño, la aplicación y la financiación de oportunidades de desarrollo de competencias para que los sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida tengan éxito. Es especialmente importante implicar a las pequeñas y medianas empresas, ya que constituyen la amplia mayoría de las empresas del mundo, pero también es un desafío debido a su capacidad más reducida para planificar, financiar y ofrecer formación.

Convertir los sistemas de educación en sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida requiere un cambio de los modelos de educación tradicionales que se centran en etapas concretas, principalmente en la educación primaria, secundaria y terciaria, hacia unos modelos de aprendizaje que también inviertan de forma considerable en la educación y atención a la primera infancia y en el aprendizaje para adultos.

La importancia y los medios para adoptar un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida se analizan en mayor profundidad en el Capítulo 4. Desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida, y en el Capítulo 6. Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.

La necesidad de generar oportunidades y resultados más equitativos

Los resultados desiguales en las competencias entre los grupos de población son un importante impulsor de la desigualdad y debilitan la cohesión social (OECD, 2015[41]). Los datos de PISA y de PIAAC muestran que las diferencias en la situación socioeconómica contribuyen a ampliar la brecha en el dominio de competencias entre los quince y los veintisiete años, especialmente entre los alumnos con bajo desempeño (Borgonovi *et al.,* 2017[42]).

Cuando los peores resultados se concentran en ciertos grupos, como las personas de origen socioeconómico bajo y las inmigrantes, pueden generarse tensiones y situaciones de marginación social. Tener de media un nivel alto de competencias no es de por sí «suficientemente bueno», ya que puede esconder diferencias subyacentes entre grupos. Es fundamental buscar activamente la equidad y la calidad educativa, así como la adquisición de competencias para garantizar que todas las personas pueden participar de forma plena en la economía y en la sociedad. Tal y como muestran todas las encuestas internacionales, estos objetivos no son excluyentes (OECD, 2013[43]; OECD, 2016[8]).

Reducir las desigualdades de género en los resultados relacionados con las competencias

Las políticas dirigidas a reducir la desigualdad de oportunidades entre niños y centros educativos son importantes para garantizar que todos los jóvenes cuentan con las competencias que necesitan para tener una carrera exitosa y que les permitan aprovechar el impacto de la tecnología en un mundo laboral cambiante. Estas políticas deben dirigirse a los grupos más vulnerables de nuestras sociedades: personas en situación de abandono escolar, personas que ni estudian ni trabajan, ni reciben formación (ninis), jóvenes en el desempleo, parados de larga duración y adultos con un nivel bajo de competencias. Abordar los obstáculos en el aprendizaje para adultos, especialmente para las personas con un bajo nivel competencial, requiere un trabajo en diferentes frentes, como el aumento de incentivos para la inversión en formación, el desarrollo de mecanismos que permitan la transferencia de derechos de formación entre empleadores, el fomento de la motivación y la eliminación de restricciones temporales o de otro tipo.

La dimensión de género merece una especial atención. La publicación *2013 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship* (Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Igualdad de Género en Educación, Empleo y Emprendimiento de 2013) recomienda promover la igualdad de género en los resultados educativos de forma que se garantice que niños y niñas tienen el mismo acceso a una educación de buena

calidad y los mismos derechos y oportunidades para completar sus estudios con éxito, así como la igualdad de género en las elecciones educativas (OECD, 2017[44]).

Los datos de PISA 2015 resaltan que, en la actualidad, los niños y las niñas tienen un nivel competencial similar en ciencias. Sin embargo, entre los estudiantes con mejores resultados aparecen las diferencias de género en favor de los niños, si bien las niñas, por lo general, tienen menos probabilidades de estar entre los estudiantes con peores resultados. Estas diferencias se suman a las desigualdades de género, una vez más, en favor de los niños, en el desempeño en matemáticas entre los estudiantes con los resultados más altos, reforzado por el hecho de que muchas niñas tienen actitudes negativas con respecto a sus habilidades matemáticas, y afirman sufrir altos niveles de ansiedad producida por las matemáticas (OECD, 2015[45]).

Esto puede tener implicaciones importantes no solo en la educación superior, donde las mujeres ya están infrarrepresentadas en los campos de estudio de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), sino también cuando lleguen al mercado laboral. En los países miembros de la OCDE, en 2015, las mujeres solo representaron el 30 % del conjunto de estudiantes que obtuvieron un título de educación terciaria en ámbitos relacionados con las ciencias naturales, la ingeniería o las TIC (OECD, 2017[6]). Además, las mujeres solo representan el 30 % de las personas con una titulación terciaria en estudios relacionados con las TIC, un ámbito especialmente relevante en la era digital.

Los responsables políticos de la OCDE son cada vez más conscientes de los estereotipos de género presentes en los centros educativos y en los hogares, así como del efecto que pueden tener en las futuras elecciones educativas o profesionales. Por ello, muchos países han comenzado a esforzarse para abordar estos estereotipos y eliminar esa brecha.

Detener la creciente desigualdad de ingresos

La desigualdad de ingresos está considerada como uno de los mayores desafíos de la actualidad, ya que debilita el apoyo a la globalización e incluso la confianza en las instituciones democráticas. Durante las últimas tres décadas, la desigualdad de ingresos ha aumentado en los países miembros de la OCDE, con un patrón general de aumento de la riqueza en las clases altas y un estancamiento en las clases bajas (OECD, 2017[46]). En los países miembros de la OCDE, a mediados de la década de 1980, el 10 % de las personas con más ingresos ganaron siete veces lo que ingresaban el 10 % que menos ganaba, lo que se incrementó hasta diez veces a mediados de la década de 2010. El coeficiente de Gini para la región aumentó durante el mismo periodo. En las economías emergentes se dan más contrastes: desde la década de 1990, la desigualdad de ingresos ha aumentado en China y en Sudáfrica, pero ha descendido (aunque desde niveles altos) en varias de las grandes economías de América Latina, como Chile y México.

La creciente desigualdad de ingresos refleja, en parte, la creciente demanda laboral de trabajadores con un nivel de competencias alto, impulsada por el cambio tecnológico y la globalización (Card y Dinardo, 2002[47]; Goldin y Katz, 2007[48]; Acemoglu y Autor, 2011[49]). Para abordar la desigualdad, las políticas de competencias deben apoyar a las personas para que desarrollen las competencias más demandadas en la economía. Se debe prestar especial atención a la mejora del nivel de competencias de los trabajadores que cuentan con un nivel competencial bajo, quienes necesitan oportunidades para desarrollar, mantener y mejorar sus competencias con el fin de reducir el riesgo de quedarse estancados en trabajos que requieren un nivel de competencias bajo o de quedarse en el desempleo, y para poder responder a la cambiante demanda de competencias en los empleos actuales y futuros. Todo esto es especialmente difícil, ya que los trabajadores con un nivel bajo de competencias suelen participar menos en las actividades de aprendizaje para adultos (OECD, 2016[8]). Se puede animar a que esos trabajadores participen en actividades de aprendizaje

para adultos a través de la formación en el trabajo, que está específicamente dirigida a ellos, y permitiendo que las competencias adquiridas en esa experiencia laboral se puedan certificar.

En los capítulos 4. Desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida, 5. Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad, y 6. Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias, se analizan en mayor profundidad la importancia y los medios para desarrollar oportunidades y conseguir resultados en materia de competencias más equitativos.

La necesidad de hacer un mejor uso de la tecnología como vía de aprendizaje

La próxima publicación *OECD Skills Outlook 2019* (Perspectivas de las competencias de la OCDE de 2019) sostiene la importancia de hacer un mejor uso de la tecnología como vía de aprendizaje. Las nuevas tecnologías pueden mejorar el aprendizaje y ayudar a desarrollar las competencias para el siglo XXI. Muchos de los nuevos enfoques pedagógicos hacen uso de las nuevas tecnologías. Las herramientas digitales favorecen la enseñanza personalizada y permiten a los estudiantes progresar a su propio ritmo y a los docentes dedicar más tiempo al alumnado con mayores dificultades. La tecnología cambia el contenido y las fuentes de conocimiento: los libros de texto tradicionales y el currículo pueden complementarse con *software* educativo, cursos en Internet y libros de textos digitales. Estos recursos amplían las posibilidades de los jóvenes para encontrar información y poner en práctica las competencias digitales requeridas para hacer un uso sostenible de las nuevas tecnologías (OECD, 2016[12]). En los diferentes niveles de la educación, los nuevos dispositivos digitales permiten el intercambio de prácticas docentes y una recopilación de datos de estudiantes más rápida y sencilla para facilitar una retroalimentación más ágil y mejor orientada al estudiante, así como la difusión en tiempo real de la enseñanza, incluso en zonas aisladas (OECD, 2019[3]).

De forma más general, las herramientas digitales amplían el universo del aprendizaje más allá de las premisas físicas de las instituciones de educación y formación. En concreto, los trabajadores pueden aprender durante el trabajo con más facilidad a través de Internet y los empleadores pueden proponer programas de formación en línea que se pueden ajustar para trabajar en función de las limitaciones temporales. Los cursos en línea, masivos y abiertos (conocidos como MOOC) ofrecen nuevas oportunidades de aprendizaje y pueden utilizarse como una forma para que estudiantes o trabajadores indiquen o desarrollen intereses o conocimientos específicos.

Sin embargo, la información en relación con el impacto del uso de la tecnología en los centros educativos sobre el rendimiento de los estudiantes han sido diversas. La inversión en TIC en forma de ordenadores, tabletas o conexiones a Internet no se ha traducido en un mayor rendimiento académico para los estudiantes, a pesar que de esas inversiones no redujeron los recursos asignados a otros gastos educativos (Bulman y Fairlie, 2016[50]). Esto sugiere que la forma de utilizar la tecnología es importante: tanto estudiantes como docentes deben estar motivados y preparados para utilizar la tecnología de modo que tenga un impacto positivo en el aprendizaje.

Los datos disponibles sugieren que la educación abierta y, más en concreto, los MOOC puede facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida de los trabajadores (OECD, 2019[3]). La educación abierta es utilizada, principalmente, por quienes compaginan trabajo y educación formal (Goodman, Melkers y Pallais, 2016[51]). Muchos proveedores de plataformas de MOOC han comenzado a explorar los MOOC para el desarrollo profesional, y ya hay algunos ejemplos exitosos en este ámbito (Music, 2016[52]). Sin embargo, todavía no se han explotado plenamente las posibilidades que los MOOC pueden ofrecen a las empresas para formar a sus trabajadores. Además, aunque en general se puede acceder a la educación abierta y a los MOOC de forma gratuita, los patrones de participación parecen reproducir los de la participación en la educación y formación para adultos estándar, ya que los adultos con un alto nivel de educación y de competencias son los que tienen más probabilidades de participar (OECD, 2019[3]).

Por último, las personas necesitan una variedad de competencias para beneficiarse de las oportunidades de aprendizaje que ofrece la tecnología. Por ejemplo, participar en un MOOC puede requerir una buena competencia en TIC, así como competencias de gestión de tiempo y la capacidad de ser un estudiante con automotivación. La búsqueda de empleo en Internet puede ser más efectiva, en especial para adultos que han estado fuera del mercado laboral durante mucho tiempo, siempre que se complemente con competencias de orientación profesional efectivas (OECD, 2019[3]).

En los capítulos 4. Desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida, y 6. Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias, se analiza con más detalle las posibilidades para aprovechar la tecnología como una vía de aprendizaje.

4

DESARROLLAR LAS COMPETENCIAS NECESARIAS A LO LARGO DE LA VIDA

Este capítulo presenta la parte del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE referida al desarrollo de las competencias necesarias a lo largo de la vida. Analiza cinco prioridades políticas para mejorar el rendimiento en el desarrollo de las competencias necesarias: 1) mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida; 2) proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida; 3) hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible; 4) hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante, y 5) hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante.

Desarrollar competencias necesarias a lo largo de la vida: pilares básicos clave
El desarrollo de competencias es permanente, abarca todos los ámbitos de la vida y requiere:
Hacer que el aprendizaje permanente sea visible y gratificante:
fortalecer los sistemas de validación y certificación de competencias
Hacer que el aprendizaje permanente sea asequible y sustentable:
fortalecer los mecanismos de financiación para el aprendizaje para adultos.
Hacer que el aprendizaje permanente sea accesible y relevante:
dar respuesta a las necesidades de las personas y de los empleadores
Mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje permanente:
establecer el enfoque y respaldar las elecciones de aprendizaje fundadas
Proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje permanente:
construir una base sólida durante la educación temprana y en la educación formal
Pilares básicos del desarrollo y uso de competencias, respaldados por acuerdos de gobernanza sólidos.

Recuadro 4.1. Lecciones clave de política sobre el desarrollo de las competencias necesarias a lo largo de la vida

Mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida: las visiones y estrategias nacionales pueden promover una sensibilización en cuanto a los beneficios del aprendizaje a lo largo de la vida y guiar el desarrollo de políticas coherentes y coordinadas para apoyar el aprendizaje a lo largo de la vida. La información completa y manejable sobre los posibles beneficios del aprendizaje, las necesidades de competencias actuales y futuras y las oportunidades de aprendizaje disponibles pueden ayudar a mejorar las aspiraciones para aprender y a orientar las decisiones relacionadas con aprendizaje a lo largo de la vida.

Proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida: los primeros años sientan las bases para el aprendizaje a lo largo de la vida. Eliminar las barreras económicas y de cualquier tipo en la educación y atención a la primera infancia (ECEC) y garantizar su alta calidad es fundamental para fomentar la participación. Los programas de apoyo a las familias, las visitas y las ayudas económicas pueden ayudar a garantizar que los niños, especialmente los más desfavorecidos, tengan un inicio positivo en el aprendizaje. La educación obligatoria desempeña un papel fundamental para el desarrollo de competencias básicas y actitudes positivas hacia el aprendizaje. Los países deben identificar pronto a los estudiantes desfavorecidos o con un rendimiento bajo para brindarles un apoyo orientado a ellos y a sus centros educativos, mantener altas las expectativas de cada estudiante y formar y conservar a los docentes altamente cualificados. Por último, el sistema de educación posobligatoria puede consolidar la maduración de los jóvenes como estudiantes adultos con un alto nivel de competencias. Esto implica apoyo y orientación para los jóvenes desfavorecidos o en riesgo, oportunidades de aprendizaje de alta calidad y en el trabajo, competencias básicas combinadas con formación práctica y educación de «segunda oportunidad».

Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sustentable: los adultos y las empresas cuentan con una serie de necesidades de aprendizaje, para también obstáculos para acceder. Las barreras económicas suelen ser grandes para los adultos más desfavorecidos y para las pequeñas empresas. Los sistemas de financiación pueden hacer que el aprendizaje para adultos sea asequible para quienes más lo necesitan, al tiempo que se mantiene una financiación pública sostenible. Esto se puede conseguir orientando la financiación hacia las personas (independientemente del tipo de contrato y con quién aprendan), especialmente hacia las más desfavorecidas. También se puede lograr sumando a los incentivos económicos otro tipo de apoyos, también para las pequeñas empresas.

Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante: la adquisición de competencias a lo largo de la vida es más gratificante para las personas cuando se les reconoce. Los países pueden ayudar a visibilizar las competencias adoptando un enfoque basado en las competencias para las cualificaciones formales, fomentando la certificación de la educación y formación no formal, reconociendo el aprendizaje no formal e informal en su marco nacional de cualificaciones, aprovechando

la tecnología para certificar competencias y buscando una armonización internacional de reconocimiento y certificación.

Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante: promover la participación en el aprendizaje a lo largo de la vida requiere que las oportunidades sean accesibles y flexibles para satisfacer las necesidades de los alumnos. Esto se puede lograr poniendo las necesidades de los alumnos y los empleadores en el centro del diseño de la educación y la formación, adaptando los programas a las necesidades y contextos específicos de los alumnos, abordando las brechas en las competencias básicas de los adultos, aprovechando la tecnología para hacer que el aprendizaje sea más accesible y personalizado y dando respuesta a las necesidades específicas de competencias en el trabajo y la sociedad. Las instituciones terciarias también deben mejorar en dar respuesta a las necesidades de aprendizaje y a los obstáculos que tienen los alumnos adultos.

Introducción

El desarrollo de competencias sólidas es una inversión en la prosperidad económica, la cohesión social y el bienestar general de los países. En los países miembros de la OCDE, los adultos con mayor nivel de comprensión lectura, competencia matemática y capacidad de resolución de problemas con ordenadores tienen una mayor tasa de empleo y salarios más altos, gozan de mejor salud y están más implicados en la vida cívica (OECD, 2016[8]; OECD, 2013[43]).

Las megatendencias, como los avances tecnológicos, la globalización y la expansión de las cadenas de valor mundiales, el cambio demográfico, las migraciones o el cambio climático, se combinan de tal forma que el aprendizaje a lo largo de la vida se hace necesario (consulte el Capítulo 3. Las implicaciones de las megatendencias en las competencias). El enfoque tradicional del desarrollo de competencias centrado en unas etapas concretas es cada vez más insostenible en un mundo lleno de cambios tecnológicos, económicos y sociales. El aprendizaje a lo largo de la vida no solo se dirige a las personas con un alto nivel de competencias; es fundamental para todos los ciudadanos con el fin de que puedan participar de forma plena y activa en la economía y la sociedad.

Dada la importancia de las competencias en el bienestar individual y social, también es fundamental crear oportunidades y resultados más equitativos. Tal y como se indicó en el Capítulo 3 (consulte la sección «La necesidad de crear oportunidades y resultados más equitativos» del Capítulo 3), unos resultados desiguales en materia de competencias entre los grupos de población son una importante fuente de desigualdad que puede debilitar la cohesión social.

Con el fin de mejorar la calidad y la eficacia del desarrollo de competencias, se puede hacer mucho más para hacer un mejor uso de las nuevas tecnologías y para apoyar el aprendizaje. En el Capítulo 3 (consulte la sección «La necesidad de hacer un mejor uso de la tecnología como vía de aprendizaje») se afirma que la necesidad del aprendizaje a lo largo de la vida significa que los sistemas de competencias tienen que diseñarse de forma que funcionen para los alumnos de cualquier edad o situación socioeconómica. Los avances tecnológicos también presentan oportunidades (todavía por conocer) para desarrollar competencias de una forma más inclusiva y menos costosa.

Los países miembros de la OCDE muestran diferentes niveles de desempeño en el desarrollo de competencias sólidas desde la juventud hasta la edad adulta. Se enfrentan a muchas prioridades y desafíos políticos similares y aplican una serie de políticas y prácticas como respuesta.

Evaluar el desempeño en el desarrollo de las competencias necesarias

A través de su experiencia trabajando con países en proyectos de estrategias nacionales de competencias, la OCDE ha identificado una serie de indicadores clave para evaluar el desempeño general de los países en el desarrollo y el uso eficaz de las competencias necesarias. Estos indicadores se presentan en el Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE. Este cuadro de indicadores permite a los países realizar una evaluación preliminar de las fortalezas y debilidades comparativas de sus sistemas de competencias y facilita el análisis de las posibles conciliaciones o sinergias en las políticas de competencias.

En el cuadro 4.1 se presentan los indicadores de **desarrollo de las competencias necesarias** (los indicadores sobre el uso eficaz de las competencias se presentan en el Capítulo 5). Los indicadores de resultados incluidos en este cuadro se escogieron de forma que reflejen las perspectivas vitales permanentes de la Estrategia de Competencias de la OCDE, así como para reflejar el nivel, la integración y las tendencias en el desempeño de competencias.

Una conclusión clave del cuadro 4.1 es que, si bien el desempeño en el desarrollo de competencias en una etapa de la vida suele tener implicaciones importantes en el desempeño durante las etapas posteriores, esta relación no siempre es directa. En la mayoría de países, cada etapa del sistema de educación y formación se basa en el éxito de la anterior, pero a menudo los países no logran continuar este ciclo de desarrollo continuo de las competencias a lo largo de la vida.

Los países cuya juventud y estudiantes desarrollan competencias sólidas también suelen tener poblaciones adultas con un alto nivel de competencias

El éxito temprano en el desarrollo de competencias es importante para el éxito en el desarrollo de competencias en las siguientes etapas de la vida. La mayoría de los países con una media alta en los resultados en materia de competencias en la educación obligatoria (40 % superior o mejor en la encuesta de PISA) también cuentan con una media de resultados en materia de competencias alta entre los adultos (40 % superior o mejor en PIAAC) (gráfico 4.1). Finlandia y Japón son los mejores ejemplos de unos buenos resultados en el desarrollo de competencias tanto entre la juventud como entre los adultos. Sin embargo, la situación opuesta también es cierta: un desempeño comparativamente bajo entre la juventud (40 % inferior o peor) en países como Chile, España, Estados Unidos, Grecia, Israel, Italia o Turquía coincide con un desempeño bajo de media entre los adultos (40 % inferior o peor).

Cuadro 4.1. Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE: desarrollo de las competencias necesarias a lo largo de la vida

Indicadores sintéticos de las principales dimensiones de *Desarrollar las competencias necesarias*

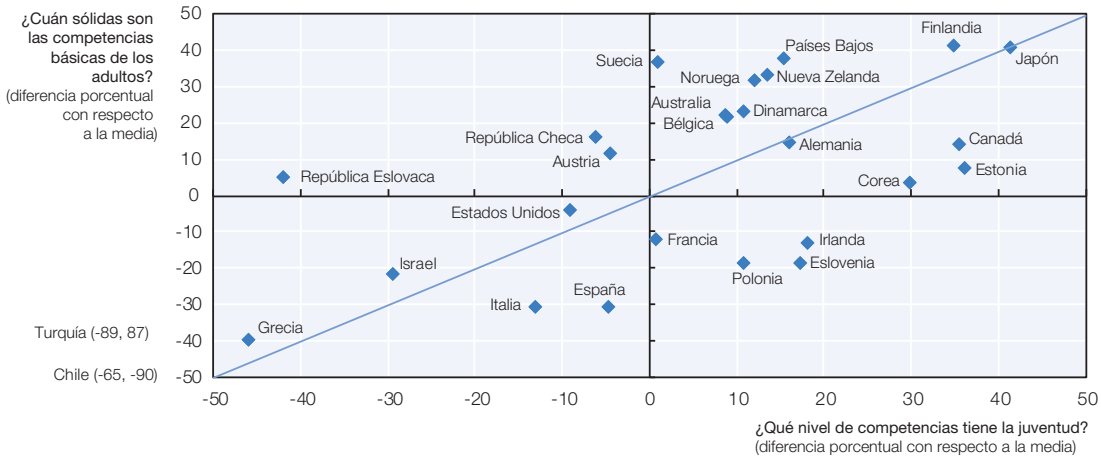
● 20% superior
● 20%-40% superior
○ En torno a la media
● 20%-40% inferior
● 20% inferior

	Australia	Austria	Bélgica (Flandes) 1	Canadá	Chile	República Checa	Dinamarca	Estonia	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Hungría	Islandia	Irlanda	Israel	Italia	Japón	Corea	Letonia	Luxemburgo	México	Países Bajos	Nueva Zelanda	Noruega	Polonia	Portugal	República Eslovaca	Eslovenia	España	Suecia	Suiza	Turquía	Reino Unido (Inglaterra) 1	Reino Unido (Irlanda del Norte) 1	Estados Unidos
¿Qué nivel de competencias tiene la juventud? (Puntuación media de PISA, lectura, matemáticas, ciencias, 2015)	○	○	●	●	●	○	●	●	●	○	●	●	●	○	●	●	○	●	●	○	○	●	●	●	●	●	○	●	●	○	○	●	●	○	○	●
¿Las competencias de la juventud están mejorando? (Tendencia media en 3 años de PISA [lectura, matemáticas, ciencias], 2015)	●	○	●	○	●	○	●	●	●	○	●	○	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
¿Las competencias de la juventud se están desarrollando de manera inclusiva? Índice de la situación económica, social y cultural [ESCS] de PISA, 2015)	●	○	○	●	●	○	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○	○	●	●	○	●	●	○	○	○	●	○	○
¿Cuántos jóvenes tienen un título de educación terciaria? Tasa de finalización de la educación terciaria, personas de 25 a 34 años, 2016)	●	○	○	●	●	●	○	○	○	○	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	○	○	●	○	●	○	○	○	●	●	●	●	○	●
¿Qué nivel de competencias tiene la juventud con estudios terciarios? (Puntuaciones de PIAAC, personas de 25 a 34 años con estudios terciarios, 2012-2015)	○	●	●	○	●	●	●	●	●	x	●	●	x	x	○	●	x	●	○	x	x	x	●	○	●	○	x	○	○	x	●	x	●	○	○	○
¿Cuán inclusiva es la educación terciaria? (Porcentaje de personas con estudios terciarios cuyos progenitores tienen un nivel de educación inferior, PIAAC)	○	●	●	●	○	●	○	●	●	○	○	●	x	x	●	●	●	●	●	x	x	x	○	●	●	○	x	●	○	○	○	x	●	●	○	○
¿Cuán sólidas son las competencias básicas de los adultos? (Puntuaciones de PIAAC, personas de 15 a 64 años, 2012-2015)	●	○	●	●	●	●	●	○	●	x	●	●	x	x	○	●	x	●	○	x	x	x	●	●	●	○	x	○	○	x	●	x	●	○	○	○
¿Los adultos cuentan con un conjunto amplio de competencias? (Porcentaje de adultos con un conjunto amplio de competencias, PIAAC, 2012-2015)	●	○	●	○	●	○	●	○	●	x	●	●	x	x	●	○	x	●	○	x	x	x	●	●	●	●	x	○	●	x	●	x	●	○	○	○
¿Existe una sólida cultura de educación para adultos? (Tasa de participación en la educación para adultos de PIAAC, disposición, obstáculos, 2012-2015)	○	○	○	●	○	○	●	●	●	●	●	●	x	x	○	●	●	○	○	x	x	x	●	●	●	●	x	●	○	○	●	x	●	●	○	●
¿Las competencias se están desarrollando de manera inclusiva? (Progenitores con nivel alto o bajo de educación, diferencia ajustada en cuanto a comprensión lectora, PIAAC)	●	○	●	○	○	●	●	●	○	○	○	●	x	x	○	●	○	●	●	x	x	x	●	●	○	●	x	●	○	●	●	x	●	●	○	●

1. Para Bélgica (Flandes) y el Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte) se ha utilizado una combinación de datos regionales (PISA y PIAAC para Flandes, Inglaterra e Irlanda del Norte) y nacionales, según la fuente.

Nota: El Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias se centra en los resultados del sistema de competencias. Se ha seleccionado una lista de indicadores relevantes, los cuales se han agregado y normalizado de tal forma que el hecho de obtener un valor más alto y estar en la categoría del «20 % superior» refleje un mejor desempeño. Los colores del cuadro de indicadores representan la posición del país en la clasificación, por quintiles. La «x» indica que los datos no se encuentran disponibles o que son insuficientes para los indicadores subyacentes. No se dispone de los datos de todos los países para todos los indicadores agregados, debido, sobre todo, a su ausencia en la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC). En el Anexo A se proporciona una explicación de los indicadores subyacentes.

Gráfico 4.1. Desempeño relativo en el desarrollo de competencias para jóvenes y adultos



Nota: El gráfico se basa en los indicadores del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE y utiliza puntuaciones normalizadas de los siguientes indicadores agregados: «¿Qué nivel de competencias tiene la juventud?», con base en los resultados de PISA 2015, y «¿Cuán sólidas son las competencias básicas de los adultos?», con base en las puntuaciones de PIAAC.

Fuente: OECD (2016[53]), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, https://doi.org/10.1787/9789264266490-en; cálculos de la OCDE basados en (2018[10]), *Survey of Adult Skills (PIAAC)* (base de datos), 2012/2015, http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927894

También se pueden encontrar patrones comparables para el desempeño en la educación terciaria: los países con estudiantes que cuentan con un nivel de competencias alto también suelen tener poblaciones adultas con ese alto nivel competencial. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las altas tasas de finalización de la educación terciaria no son una garantía de un desempeño de competencias medio sólido. En varios países con tasas de desempeño altas en la educación terciaria entre jóvenes y adultos (como Canadá, Corea, Inglaterra [Reino Unido], Irlanda e Israel) los titulados recientes tienen, comparativamente, un nivel de competencias medio más bajo. Esto subraya la importancia de garantizar que las políticas que mejoran el acceso a la educación terciaria se complementan con políticas que refuercen la calidad de la educación terciaria.

En general, teniendo en cuenta el rendimiento medio de los países, cada etapa del sistema de educación y formación se suele basar en el éxito de la etapa anterior, lo que muestra la importancia de los primeros años para un desarrollo de competencias sólido a lo largo de la vida (consulte la sección «Proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida: crear una base sólida durante el aprendizaje temprano y la educación formal»).

El desempeño en una etapa de la vida no garantiza el desempeño en otra: algunos países mejoran, pero otros no consiguen capitalizar los éxitos previos

Varios países experimentan un desempeño desigual en el desarrollo de competencias a lo largo de la vida. Por ejemplo, en la República Checa, en la República Eslovaca y en Suecia, las competencias de los adultos son sólidas en comparación con las de la juventud, pero en cambio, en Corea, Irlanda, Eslovenia y Polonia las competencias de los adultos son más débiles en comparación con las de la juventud.

Las diferencias de desempeño entre los grupos de edad en un momento determinado se pueden explicar por una serie de factores. Entre ellos se encuentra un cambio en el desempeño educativo y en la calidad de la educación obligatoria a lo largo del tiempo, tal y como demuestran las tendencias divergentes de PISA durante los últimos años: por ejemplo, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia presentan una tendencia negativa, mientras que Irlanda, Eslovenia y Polonia presentan una tendencia positiva. Otros factores son los cambios en el desempeño y en la calidad de la educación terciaria, el efecto del deterioro de las competencias con el paso del tiempo y los cambios en la accesibilidad y la calidad de la educación y formación para adultos. Si bien la combinación de estos factores dificulta la comparación directa entre el desempeño de las diferentes etapas, el desempeño desigual en el desarrollo de competencias a lo largo de la vida pone de relieve la necesidad de una acción política amplia en todas la etapas de la vida (consulte la sección, «Mejorar las aspiraciones para el aprendizaje a lo largo de la vida: establecer el enfoque y respaldar las elecciones de aprendizaje fundadas»).

Se puede desarrollar una cultura de educación para adultos sólida en cualquier país, independientemente de las competencias de su población

Algunos países con un desempeño en el desarrollo de competencias de jóvenes y adultos por debajo de la media parecen tener una cultura de educación para adultos sólida, que se caracteriza por tener una tasa alta de participación y un interés manifiesto en el aprendizaje para adultos, así como por contar con obstáculos relativamente asequibles para acceder a ese aprendizaje. Este patrón es más notable en Estados Unidos: la media de los resultados en materia de competencias de la juventud, los titulados en educación terciaria y los adultos es relativamente baja, pero la participación y la disposición a participar en la educación para adultos es relativamente alta, con pocos obstáculos para hacerlo. En Chile e Israel se da un patrón similar, aunque en menor medida. Si bien en estos países la sólida cultura de educación para adultos es un logro claramente positivo,

el bajo nivel de competencias de la población pone sobre la mesa la efectividad y la relevancia de la educación para adultos, así como si un bajo desempeño en el desarrollo de competencias durante los primeros años implica la necesidad de una mayor participación en el aprendizaje en los años posteriores.

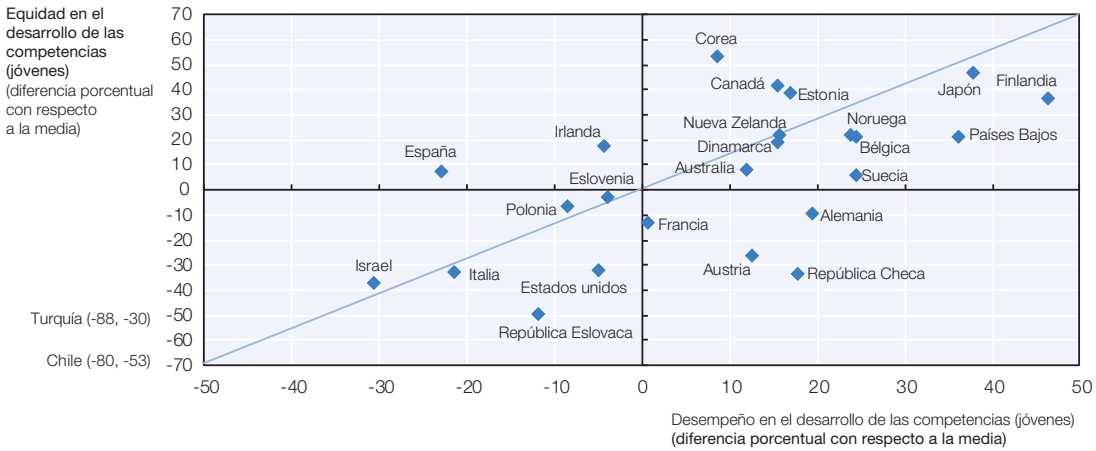
Los países cuya población adulta ya cuenta con un nivel alto de competencias no deben ser complacientes y deben seguir invirtiendo en las competencias de los adultos. La tecnología sigue transformando o destruyendo puestos de trabajo y creando otros nuevos, al tiempo que transforma la forma de vivir e interactuar de las personas. Ni siquiera los adultos con mayor nivel de competencias pueden confiar en que sus competencias actuales sean suficientes para las futuras necesidades de la economía y la sociedad. La educación y la formación para adultos puede ayudar a que las personas actualicen y perfeccionen sus competencias con el paso del tiempo para garantizar que siguen siendo necesarias en un mundo en constante cambio. Es importante (incluso para los países con poblaciones con un nivel de competencias alto) seguir adoptando políticas que promuevan el aprendizaje a lo largo de la vida y que fomenten la participación y la motivación (consulte las secciones «Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sustentable: fortalecer los mecanismos de financiación para el aprendizaje para adultos» y «Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante: fortalecer los sistemas de validación y certificación de competencias»).

No existe compensación entre excelencia y equidad

Muchos países con una media alta de competencias básicas entre su juventud, titulados de educación terciaria y adultos también trabajan para garantizar la equidad de su desempeño en el desarrollo de competencias (gráfico 4.2). Por ejemplo, las poblaciones de los países escandinavos, Bélgica (Flandes), Canadá, Estonia, Japón, Nueva Zelanda y los Países Bajos tienen un nivel de competencias relativamente alto, y su situación socioeconómica y el nivel educativo de sus progenitores solo tienen un efecto reducido en los resultados en materia de competencias. Por el contrario, los países con un desempeño equitativo más bajo también son los que tienen la media más baja de nivel competencial entre los adultos. Chile, Estados Unidos, Israel, Italia, Polonia, la República Eslovaca y Turquía obtuvieron una puntuación por debajo de la media en prácticamente todos los indicadores relacionados con los niveles de competencias y su nivel de equidad. Sin embargo, algunos países se caracterizan por no tener más que un nivel medio de equidad en los resultados en materia de competencias pese a tener una media alta en el nivel de competencias entre los adultos. En Austria, Alemania o la República Checa, por ejemplo, las competencias básicas de la población están por encima de la media, pero el efecto del nivel educativo de los progenitores en las competencias es comparativamente grande.

Estos resultados subrayan que, con el paquete de medidas adecuado, la excelencia y la equidad pueden ir de la mano. Sin embargo, en varios países son necesarias políticas orientadas a ayudar a fortalecer las competencias de las personas más desfavorecidas, por ejemplo, mejorando la accesibilidad y la relevancia del aprendizaje a lo largo de la vida (consulte la sección «Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante: dar respuesta a las necesidades de los particulares y de los empleadores»).

Gráfico 4.2. Desempeño y equidad en el desarrollo de competencias



Nota: El gráfico se basa en los indicadores del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE y utiliza puntuaciones normalizadas de los siguientes indicadores agregados: «¿Qué nivel de competencias tiene la juventud?», con base en los resultados de PISA 2015, y «¿Cuán sólidas son las competencias básicas de los adultos?» con base en las puntuaciones de PIAAC.

Fuente: OECD (2016[53]), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, https://doi.org/10.1787/9789264266490-en; Cálculos de la OCDE basados en OECD (2018[10]), *Survey of Adult Skills (PIAAC)* (base de datos), 2012/2015, http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927913

Mejorar las aspiraciones para el aprendizaje a lo largo de la vida: establecer el enfoque y respaldar las elecciones de aprendizaje fundadas

La transformación de las economías y de las sociedades ha llevado a muchos gobiernos a prestar una mayor atención al desarrollo de competencias a lo largo de la vida como clave de la bonanza y el bienestar. Muchos países aspiran a construir una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, que, como se indicó antes, puede entenderse de forma general como un nivel alto de interés y participación en la educación y formación de varios tipos por parte de toda la ciudadanía, independientemente de su edad, experiencia educativa o situación socioeconómica.

Mediante el establecimiento de la educación universal obligatoria, los gobiernos han sentado las bases de esta cultura: gran parte de la población de los países miembros de la OCDE considera que completar la educación formal, a nivel secundario y cada vez más a nivel terciario, es una inversión fundamental para el éxito económico y el bienestar social. Por ejemplo, de media en los países miembros de la OCDE, la proporción de adultos de entre 25 y 34 años que han completado un nivel de educación terciaria ha crecido sustancialmente durante las últimas décadas, de un 26 % de la población en el año 2000 a un 43 % en el 2016.

Sin embargo, después de dejar el sistema de educación formal, muchos adultos no continúan con su educación de forma activa. Como consecuencia, las competencias adquiridas se quedan obsoletas con el paso del tiempo. En todos los países, e independientemente del tipo de aprendizaje considerado, los estudiantes adultos suelen ser jóvenes con un alto nivel de educación y de competencias. Si bien se esperaba que la riqueza de oportunidades de aprendizaje en Internet surgida durante las últimas dos décadas incrementara el acceso al aprendizaje de toda la ciudadanía, hasta

la fecha, oportunidades como los cursos en línea abiertos y masivos (MOOC) las aprovecha solo una pequeña proporción de los adultos que ya tienen un buen nivel de estudios (OECD, 2019[3]). En cambio, los adultos con un bajo nivel competencial presentan las tasas más bajas de interés y participación en programas de aprendizaje. Por tanto, los patrones de aprendizaje para adultos refuerzan las desigualdades educativas previas, pero también amenazan con empeorar la desigualdad económica, ya que los adultos con un nivel de competencias bajo son los que corren más riesgo de sufrir las alteraciones del mercado laboral, como las que resultan de la deslocalización y la automatización.

Desafío: la participación desigual en el aprendizaje

Desarrollar una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida sólida implica un alto nivel de participación en el aprendizaje a lo largo de la vida de toda la población. Solo unos pocos países tienen buenos resultados en los indicadores que miden la igualdad de oportunidades en el aprendizaje a lo largo de la vida, entre los que se encuentran Estonia, Japón y los Países Bajos (OECD, 2017[54]). Sin embargo, la diversidad de estos países y sus sistemas de educación sugieren que existen diferentes estrategias que pueden ayudar a conseguir buenos resultados de aprendizaje para todo el mundo.

Ampliar el aprendizaje no obligatorio a la primera infancia y a la edad adulta es todo un desafío. Pese a todo, ha habido algunos progresos y las matrículas en la educación de la primera infancia han aumentado: las tasas de participación de niños menores de tres años crecieron, de media en los países miembros de la OCDE, más de ocho puntos porcentuales entre 2005 y 2014, de un 26 % a un 34 %. Sigue habiendo variaciones significativas entre países y, en muchos casos, la situación socioeconómica sigue teniendo una gran influencia en la participación (OECD, 2018[55]; OECD, 2017[56]).

En el lado opuesto, con el paso del tiempo ha aumentado la participación en la educación para adultos: por ejemplo, en 2007, el 35,2 % de adultos de países europeos afirmaba haber participado al menos en una actividad formativa durante los últimos doce meses, una cifra que aumentó hasta el 45,1 % en 2016. Sin embargo, sigue habiendo grandes brechas entre países: los Países Bajos y los países escandinavos tienen tasas que superan el 60 %, mientras que en algunos países la tasa está por debajo del 30 % (OECD, 2018[57]). La educación para adultos implica una serie de actividades que se recogen en el recuadro 4.2.

Recuadro 4.2. Definiciones: aprendizaje a lo largo de la vida y aprendizaje para adultos

El aprendizaje a lo largo de la vida abarca todas las actividades de aprendizaje durante todo el ciclo de vida, incluidas todas las etapas de educación y formación, ya sean dentro del sistema de educación forma o fuera de él.

El aprendizaje para adultos abarca toda actividad educativa o formativa realizada por adultos con fines relacionados con el empleo o con otro objetivo, e incluye:

- **Educación o formación formal:** actividad educativa o formativa que conduce a la obtención de un certificado formal (a nivel primario, secundario, postsecundario o terciario).
- **Educación o formación no formal:** actividad educativa o formativa que no tiene por qué conducir a la obtención de un certificado formal, como la formación en el trabajo, la educación abierta o a distancia, cursos o clases privadas, seminarios o talleres.

- **Aprendizaje informal:** aprendizaje que es resultado de las actividades diarias relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio. No está organizado ni estructurado desde el punto de vista de objetivos, tiempo o apoyo al aprendizaje. En la mayoría de los casos es involuntario desde la perspectiva del alumno.

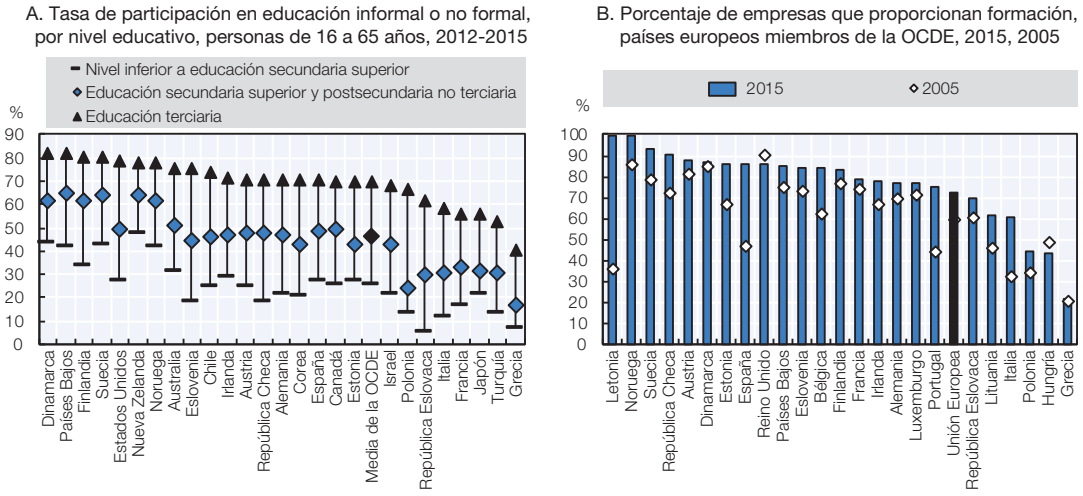
Fuente: OECD (2001[58]), *Education Policy Analysis 2001*, http://dx.doi.org/10.1787/epa-2001-en; Werquin, P. (2010[59]), *Recognising Non-Formal and Informal Learning: Outcomes, Policies and Practices*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264063853-en; OECD (2019[3]), *OECD Skills Outlook 2019: Skills and Digitalisation*; OECD (2019[60]) *Getting Skills Right: Future-ready Adult Learning Systems*, https://doi.org/10.1787/9789264311756-en

Existe una tendencia generalizada a que las personas con mayor nivel de estudios y las que trabajan en grandes empresas sean las que más participen en el aprendizaje a lo largo de la vida (OECD, 2018[57]; Cedefop, 2015[61]). Tal y como muestra el gráfico 4.3, en Eslovenia, Grecia, Polonia y la República Eslovaca, la proporción entre personas con un nivel de estudios más alto y más bajo que afirman haber participado en programas de aprendizaje supera el 4:1. Esto significa que por cada adulto con un nivel de estudios bajo que participan en una actividad de aprendizaje, hay al menos cuatro adultos con un nivel de estudios alto que participa. Esta diferencia se da tanto en países con una participación general baja como en países con unas tasas de participación relativamente altas. En cambio, en los países escandinavos y en los Países Bajos (OECD, 2017[62]) gozan de unas tasas de participación altas con menos diferencias entre personas con pocos estudios y personas con un nivel de estudios alto.

La formación en el trabajo puede ser una forma de llegar a muchos adultos, pero la formación financiada por la empresa sigue siendo reducida, sigue concentrándose en las empresas más grandes y en general suele estar disponible para empleados con un nivel de competencias alto. Existen diferencias significativas entre países: Grecia, Hungría y Polonia siguen a la cola, pues menos de una de cada dos empresas ofrecían formación en 2015; en cambio, en Letonia, Noruega, la República Checa y Suecia esta tasa supera el 90 %.

Los adultos se enfrentan a muchos obstáculos que limitan su participación en el aprendizaje. Entre ellos se encuentran los costes directos e indirectos, las limitaciones de tiempo y la falta de opciones relevantes de aprendizaje. Sin embargo, el principal obstáculo, especialmente entre los adultos con menos competencias, sigue siendo la poca motivación. Alrededor del 75 % de los adultos que participaron en PIAAC afirma que no tiene interés en el aprendizaje (OECD, 2013[43]). Para los empleadores, las decisiones relativas a la formación radican principalmente en el equilibrio entre los costes de la formación y los beneficios previstos, que depende de múltiples factores, entre ellos, el tiempo necesario para que aumente la productividad y la capacidad de retener a los trabajadores formados (Bishop, 1996[64]; Mühlemann, 2016[65]).

Gráfico 4.3. Participación en el aprendizaje a lo largo de la vida y porcentaje de empresas que ofrecen formación



Fuente: OECD (2018[10]), *Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC)* (base de datos), 2012/2015, http://www.oecd.org/skills/piaac/; Eurostat (2018[63]), *Continuing Vocational Training Survey (CVTS)* (base de datos), https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/continuing-vocational-training-survey.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927932

Buenas prácticas

Los países con una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida sólida suelen tener una concepción común en la sociedad sobre los amplios beneficios de las competencias y del aprendizaje para el trabajo y para la vida. También cuentan con mecanismos que fomentan el aprendizaje en múltiples formas, dentro y fuera del sistema de educación formal (OECD, 2019[3]). Un primer paso para mejorar la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida de un país consiste en hacer que los beneficios de las competencias y del aprendizaje sean más claros.

Establecer una perspectiva nacional para las competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida

Los ejercicios y estrategias que cuentan con una perspectiva nacional pueden ayudar a promocionar los beneficios de las competencias y del aprendizaje a lo largo de la vida. Brindan una oportunidad para articular y sensibilizar sobre los beneficios de las competencias y del aprendizaje entre un gran rango de responsables políticos y partes interesadas. La participación de diferentes ministerios, gobiernos subnacionales y partes interesadas en el proceso de desarrollo de la perspectiva nacional para las competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida también puede ayudar a sensibilizar sobre los beneficios de las competencias y del aprendizaje a lo largo de la vida. En Noruega, La Estrategia Noruega para la Política de Competencias 2017-2021 describe las competencias de la población como el recurso más importante de la sociedad y la base para el bienestar, el crecimiento, la creación de riqueza y la sostenibilidad (recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Prácticas por países: establecer la visión nacional para las competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida

En 2017, **Noruega** adoptó la Estrategia Noruega para la Política de Competencias 2017-2021. Esto dio seguimiento a las recomendaciones del Proyecto de Estrategia de Competencias 2012-2014 de la OCDE, que recomendaba a Noruega desarrollar una estrategia de competencias que incorporara un enfoque del conjunto del Gobierno y una gran participación de las partes interesadas.

La estrategia noruega consiste en un acuerdo vinculante entre los socios de la estrategia, en concreto, entre el gobierno, asociaciones de empleadores, sindicatos, sector del voluntariado y el Parlamento Sami. Esta estrategia define los papeles y responsabilidades de cada socio. Por ejemplo, el gobierno (ministerios), en cooperación con los agentes sociales, es el responsable de desarrollar y aplicar la política de competencias y de garantizar la coordinación entre los sectores políticos y los niveles de gobierno. Los municipios, incluidas las autoridades locales y regionales, son los propietarios de los centros educativos y proporcionan múltiples servicios al usuario final. Los empleadores proporcionan formación en el trabajo, a menudo en colaboración con otros socios. El Parlamento Sami garantiza que las autoridades permiten al pueblo sami adquirir los conocimientos lingüísticos y culturales necesarios para desarrollar la sociedad y el comercio sami. El sector del voluntariado contribuye al desarrollo de competencias tanto dentro como fuera del mercado laboral.

La estrategia noruega está supervisada por el Consejo sobre la Política de Competencias e incorpora un Comité sobre las Necesidades de Competencias en el Futuro. El consejo está formado por representantes de todos los socios de la estrategia y está a cargo de su seguimiento. Se reúnen periódicamente durante el periodo de la estrategia y analizan las valoraciones del Comité sobre las Necesidades de Competencias en el Futuro, así como otras cuestiones relevantes. El consejo es el responsable de evaluar la estrategia durante el segundo año y de decidir si se debe renovar.

Fuente: OECD/ELS (2018[66]), «Policy Questionnaire: Readiness of Adult Learning Systems to Address Changing Skills Needs», documento interno; Government of Norway (2017[67]), *Norwegian Strategy for Skills Policy 2017-2021*, www.regjeringen.no/contentassets/3c84148f2f394539a3eefdfa27f7524d/strategi-kompetanseeng.pdf.

Evaluación y anticipación de competencias

Tanto las personas como las empresas necesitan información sobre las competencias disponibles o insuficientes en el mercado laboral para tomar decisiones sobre qué competencias desarrollar. Los gobiernos necesitan esa información para diseñar políticas y programas de educación y formación relevantes. Muchos países miembros de la OCDE respondieron a esta necesidad desarrollando sistemas de evaluación y anticipación (SAA, por su sigla en inglés) que, en mayor o menor medida, tienen como objetivo identificar los tipos de ocupaciones, cualificaciones y campos de estudio demandados en el mercado laboral o que puede estarlo en el futuro. Estos sistemas varían mucho entre países, según la definición de competencias y el método utilizado, así como el alcance geográfico, la duración temporal y la frecuencia de las evaluaciones.

En varios países existen practicas prometedoras para fortalecer la calidad y la credibilidad de estos ejercicios y para ampliar su uso. El uso de métodos cuantitativos y cualitativos y de evaluaciones a corto, medio y largo plazo permite un análisis sólido y una diversidad de usos. Australia, Bélgica (Flandes), Corea e Italia se encuentran entre los pocos países que combinan sistemáticamente fuentes de datos cuantitativos y cualitativos en el mismo ejercicio de evaluación y anticipación de competencias. El Modelo de Agente Económico Racional de Dinamarca (DREAM) se puede utilizar para simular y estimar los niveles educativos nacionales a cincuenta años vista o más. En Alemania, el sistema de Proyecciones de Cualificaciones y Ámbitos Profesionales del BIBB-IAB funciona con una capacidad de proyección de treinta años, y estima las ocupaciones y las cualificaciones mediante datos cualitativos y cuantitativos (OECD, 2017[68]). La base de datos *Competencias para el Empleo de la OCDE* (2018[69]) también proporciona información oportuna sobre el déficit y el superávit de una amplia gama de competencias de los países, incluidas las cognitivas, sociales y las físicas, así como otro tipo de conocimientos.

La participación de varios ministerios también puede mejorar los usos de las políticas de los ejercicios de evaluación y anticipación de competencias. En Noruega, las autoridades educativas y laborales participan en el desarrollo de estimaciones, mientras que en Portugal un organismo gubernamental, bajo la supervisión conjunta del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía, es el responsable de gestionar el recién creado sistema de evaluación y anticipación de competencias (OECD, 2018[70]).

Otro enfoque para mejorar tanto la calidad como la utilidad de los ejercicios de evaluación y anticipación de competencias consiste en establecer estructuras que impliquen de forma regular a las partes interesadas. En Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Portugal, el Reino Unido y la República Eslovaca existen consejos y comités específicos en los que los empleadores y los sindicatos participan en el desarrollo de la información obtenida de la evaluación y anticipación de competencias.

Son varios los países que adoptan un enfoque multimétodo e intersectorial para mejorar la información sobre las necesidades de competencias (recuadro 4.4).

Recuadro 4.4. Prácticas por países: mejorar la información sobre las necesidades de competencias

El Comité sobre las Necesidades de Competencias de **Noruega** se constituyó como respuesta a la necesidad de una visión con base empírica sobre las futuras necesidades del país. Este comité desempeña un papel fundamental en la coordinación entre los diferentes ministerios y organismos implicados en el ámbito de la evaluación de las necesidades de competencias y sus respuestas. El comité está financiado por el Ministerio de Educación e Investigación, y su secretariado forma parte del programa Skills Norway. El comité cuenta con dieciocho miembros que representan a agentes sociales, ministerios e investigadores. Su función es la de recopilar datos sobre las futuras necesidades de competencias, contribuir a realizar debates abiertos y a hacer un mejor uso de los recursos entre las partes interesadas y elaborar un informe anual con los análisis y la evaluación de las futuras necesidades de competencias de Noruega. Excepcionalmente, estas necesidades se calculan a nivel nacional, regional y sectorial. El Comité sobre las Necesidades de Competencias utiliza un extenso conjunto de

métodos y herramientas que incluye encuestas a empleadores, encuestas a trabajadores o titulados, modelos de estimación cuantitativa, estudios sectoriales, métodos cualitativos y sistemas de información del mercado laboral. También se centra en cómo utilizar las proyecciones: Noruega calcula las necesidades de competencias de diez a ochenta años vista en el ámbito sanitario y a 35 años vista en el ámbito educativo. También realiza estimaciones laborales generales a veinte años. Calcula los recursos educativos necesarios con un año de antelación y también estima las tendencias laborales en industrias específicas con un año de antelación, como una contribución directa para planificar las políticas formación y empleo.

El sistema de evaluación de necesidades de competencias de **Portugal** se denomina Sistema de Anticipação de Necessidades de Qualificações (SANQ) y fue creado en 2014. El SANQ está coordinado por la Agencia Nacional para la Cualificación y la Educación Profesional, cuenta con un consejo consultivo formado por el Servicio de Empleo Público y por representantes de los trabajadores y los empleadores, y también cuenta con asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sus ejercicios de diagnóstico evalúan las necesidades de competencias a través de un análisis retrospectivo de las tendencias del mercado laboral y de una estimación de la demanda de ciertas cualificaciones. El sistema se utiliza para planificar la oferta de educación y formación profesional para la juventud, y el país se está planteando ampliar su uso para planificar la oferta de programas de aprendizaje para adultos. Portugal también sigue las directrices de la OCDE sobre la aplicación de los datos sobre las competencias necesarias en el ámbito de la orientación profesional, mediante la utilización de datos sobre la evaluación de las necesidades de competencias, para ofrecer orientación en su red de Centros Cualifica, antes denominados Centros para la Cualificación y la Educación Profesional, cuyo objetivo es orientar a la juventud y a los adultos en la identificación de oportunidades para conseguir certificados que formen parte del Catálogo Nacional de Cualificaciones.

Fuente: OECD (2016[23]), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en; OECD (2018[70]), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en; Norwegian Committee on Skills Needs (2018[71]), *Mandate of Official Norwegian Committee on Skill Needs,* https://kompetansebehovsutvalget.no/mandate-of-official-norwegian-committee-on-skill-needs/.

Información de calidad sobre los niveles de competencias y beneficios de las competencias y de las oportunidades de aprendizaje

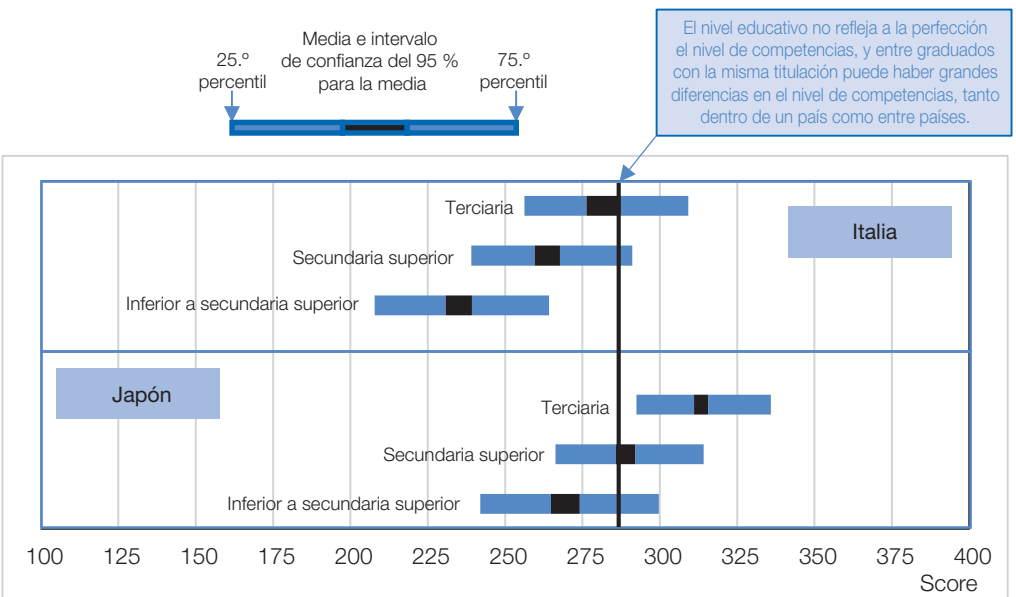
Invertir en competencias supone muchos beneficios para las personas, las empresas y las sociedades. Por ejemplo, entre los beneficios para las personas se encuentran unas mejores oportunidades laborales y unos salarios más altos, así como una mayor satisfacción laboral, mejor salud y una mayor tendencia a participar en la vida cívica. Para los empleadores, los beneficios pueden incluir un aumento de la productividad o una mejora en la innovación. Para las sociedades, los beneficios van desde tener una población activa más competitiva e innovadora y más ingresos fiscales hasta tener una ciudadanía más comprometida e informada y una menor dependencia de la red de seguridad pública.

La variedad de estos beneficios y la complejidad que supone medirlos es todo un desafío. Sin embargo, es importante entender mejor ese «rentabilidad de las competencias», independientemente de las ocupaciones y las cualificaciones específicas en que se utilizan o desarrollan, por varias razones. En primer lugar, el nivel de competencias no es un fiel reflejo del nivel educativo, ya que las personas con un mismo título pueden tener un nivel de competencias muy diferente, tanto dentro de cada país como entre diferentes países. En Italia y Japón, por ejemplo, muchos adultos con pocos estudios tienen un nivel de comprensión lectora a la altura del de los adultos con un nivel de estudios medio o alto (gráfico 4.4) (OECD, 2018[72]). Además, las tecnologías digitales ofrecen a las personas muchas oportunidades nuevas para desarrollar y demostrar sus competencias, más allá de los certificados formales (Lehdonvirta *et al.,* 2018[73]) (consulte la sección «Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante: fortalecer los sistemas de validación y certificación de competencias»).

Calcular los beneficios de los distintos tipos y conjuntos de competencias, incluidas las competencias sociales y emocionales, puede ayudar a identificar las competencias más demandadas en el mercado laboral. Si bien las ocupaciones son un indicador imperfecto para evaluar las competencias que las personas necesitarán en el futuro, ya que muchos trabajos del futuro aún no existen, ya hay más conocimiento sobre lo que las personas van a tener que hacer con más frecuencia en el trabajo (sus tareas) y, por tanto, las competencias que serán necesarias. Por ejemplo, en los entornos digitales los trabajadores utilizan con más frecuencia que en los entornos no digitales competencias como la gestión y la comunicación, la contabilidad y el *marketing,* o competencias matemáticas avanzadas (OECD, 2019[3]). Datos recientes de la OCDE sobre la digitalización y la globalización de la economía sugieren que un conjunto sólido de competencias cognitivas, no cognitivas, sociales y emocionales son fundamentales para que las personas y los países sean resilientes y se adapten a largo plazo (OECD, 2017[6]; 2017[74]; 2019[3]).

Gráfico 4.4. Distribución de la puntuación en comprensión lectora y nivel educativo en Italia y Japón

Nivel medio de comprensión lectora y distribución de la puntuación en comprensión lectora, por nivel educativo



Fuente: Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012) en OECD (2013[43]), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills,* https://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927951

Un primer paso para comprender los beneficios de las competencias consiste en evaluar el nivel de competencias de las personas. Las evaluaciones internacionales de competencias, como PISA o PIAAC, ofrecen herramientas útiles para evaluar los niveles de competencias y sus beneficios. La herramienta de evaluación Formación & Competencias Online de la OCDE ofrece resultados a nivel individual comparables con los resultados nacionales e internacionales de PIAAC. Mide la comprensión lectora, la competencia matemática y la resolución de problemas en entornos altamente digitales, incluye medidas no cognitivas del uso de las competencias, interés profesional, salud y bienestar, y pronto medirá las competencias relacionadas con el comportamiento. Por ejemplo, el Higher Education Quality Council of Ontario (HEQCO) (Consejo de Calidad de la Educación Superior de Ontario) realizó dos pruebas a gran escala en veinte universidades y escuelas profesionales para medir la comprensión lectora, la competencia matemática y el pensamiento crítico entre los estudiantes de primer y último año (consulte el recuadro 4.9 de este capítulo).

Algunos países también han desarrollado sus propias herramientas: en Estados Unidos, el Collegiate Learning Assessment («CLA+») (Evaluación del Aprendizaje Universitario) tiene como objetivo medir el desempeño de los estudiantes de educación superior en el análisis y resolución de problemas, el razonamiento científico y cuantitativo, la redacción, la lectura crítica y la valoración. La prueba se ha ampliado para incluir una versión para estudiantes escolares y para uso internacional (Council for Aid to Education, 2018[75]). En Canadá, los esfuerzos se han centrado en evaluar las necesidades de competencias de los empleadores con el fin de desarrollar una «prueba de competencias esenciales para el trabajo» que permita a las personas evaluar su desempeño en las competencias más demandadas por los empleadores (Government of Canada, 2018[76]). La Comisión Europea también ha desarrollado un Marco de Competencias Digitales, utilizado en varios países para desarrollar pruebas de competencia digital, que realiza una evaluación anual de las competencias digitales de los países de la UE, como parte del Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI, por sus siglas en inglés). Este índice compendia los treinta indicadores sobre rendimiento digital en las dimensiones de conectividad, capital humano, uso de Internet, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales. Las grandes empresas también han desarrollado sus propias evaluaciones, como se explicará más adelante.

Conseguir que los beneficios de los programas de aprendizaje sean más claros es un desafío que los países deben abordar para aumentar el interés y las inversiones en el aprendizaje de las personas y las empresas.

Hay mucha información disponible sobre la rentabilidad de la educación formal, muy vinculada a mejores resultados económicos y sociales (OECD, 2017[77]). En el ámbito del aprendizaje no formal, un estudio reciente de la OCDE (Fialho, Quintini y Vandeweyer, de próxima publicación[78]) indica que la formación ligada al trabajo está asociada con un aumento del 11 % en los salarios por hora. En la misma línea se manifiesta una amplia bibliografía, que indica que el aprendizaje no formal puede tener efectos positivos en la empleabilidad, en los salarios y en la productividad de la empresa, así como en varios resultados sociales como la salud, la autoestima y el bienestar de la comunidad (OECD, 2005[79]; Card, Kluve y Weber, 2015[80]; Adhvaryu, Kala y Nyshadham, 2018[81]; Merriam y Kee, 2014[82]). Por otro lado, si bien el aprendizaje informal es, probablemente, uno de los modelos de aprendizaje predominantes en la edad adulta, hay poca información sobre cómo afecta a los resultados. El mismo estudio de la OCDE calcula que el aprendizaje informal está asociado con un aumento de un 3 % en los salarios por hora (Fialho, Quintini y Vandeweyer, de próxima publicación[78]).

Sin embargo, son muchos los factores que afectan a la rentabilidad del aprendizaje para adultos, lo que dificulta su generalización a los programas de aprendizaje específicos y orientar a los posibles alumnos. Estos factores van desde la experiencia de los participantes (incluido su nivel de competencias previo y el tiempo que le queda en el mercado laboral), la calidad de la formación

y el entorno laboral (perspectivas laborales, oportunidades de uso de las competencias) hasta la flexibilidad salarial, en general.

Por tanto, el control sistemático de los resultados y la evaluación efectiva de los programas de aprendizaje son herramientas fundamentales para que los países fortalezcan la calidad de sus sistemas de aprendizaje y, a su vez, promuevan una cultura del aprendizaje. Se pueden tener en cuenta varias herramientas, como las evaluaciones de impacto con diseños experimentales y el cálculo del valor añadido de los programas mediante una evaluación de los niveles de competencias antes y después de su finalización, que son ejemplos de posibles enfoques a través del uso de herramientas de elaboración de perfiles profesionales y de evaluación. Para mejorar la confianza en el valor del aprendizaje para adultos, los empleadores y los proveedores de aprendizaje formal deben reconocer las competencias adquiridas a través del aprendizaje no formal. Esto hace que sean fundamentales unos buenos sistemas de reconocimiento y validación de competencias, como se analizará más adelante.

Igual de importante es la necesidad de transmitir de manera eficaz los beneficios que tanto las personas como las empresas pueden obtener del aprendizaje a lo largo de la vida. Los gobiernos pueden facilitar este proceso difundiendo la información relacionada con los resultados de los programas de aprendizaje. Por ejemplo, durante dos décadas, el gobierno de Ontario (Canadá) solicitó que los centros preuniversitarios financiados con fondos públicos establecieran indicadores clave de rendimiento, como las tasas de empleo o el nivel de satisfacción de los estudiantes, los titulados y los empleadores con los titulados, y que estuvieran disponibles anualmente (Colleges Ontario, 2018[83]). Los gobiernos también pueden hacer un mayor uso de las nuevas tecnologías para compartir información sobre el impacto del aprendizaje. Desde 2017, el servicio público de empleo de Francia ha estado probando un sistema de calificaciones de usuarios para la formación profesional en sectores en los que existen decenas de miles de proveedores (Pôle Emploi, 2018[84]).

Promover el aprendizaje entre las personas con un nivel competencial bajo requiere un apoyo específico, tanto económico como no económico. Los gobiernos pueden aprovechar los conocimientos de la economía conductual para diseñar mejor el tipo de información que proporcionan, así como el momento y la forma en que se comparte la información.

Varios países tienen programas en marcha para sensibilizar sobre los beneficios y las oportunidades del aprendizaje (recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. Prácticas por países: sensibilizar sobre los beneficios y las oportunidades del aprendizaje

En **Eslovenia,** la Semana del Aprendizaje a lo largo de la vida, una campaña anual organizada y coordinada por el Instituto Esloveno para la Educación de Adultos (ACS, por sus siglas en esloveno), ha ayudado a desarrollar una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida en el país. Promueve las oportunidades de aprendizaje a través de varios programas y proveedores, servicios de orientación y eventos sociales y culturales a nivel nacional y local.

La semana comienza con una gran inauguración y con los premios anuales al aprendizaje para adultos del ACS, e incluye una conferencia sobre aprendizaje para adultos, caravanas del aprendizaje en ciudades seleccionadas y otros eventos diferentes. La campaña busca desarrollar actitudes positivas hacia el aprendizaje y la educación y sensibilizar sobre la importancia de hacer que el aprendizaje para adultos esté en

todas partes. La Semana del Aprendizaje a lo largo de la vida ha crecido significativamente durante las últimas dos décadas. En 2016, se organizaron casi 9.000 eventos por todo el país, que reunieron a cerca de 1.800 proveedores y 150.000 visitantes.

En **Polonia,** la Base de Datos de Servicios de Desarrollo (Baza Usług Rozwojowych) es una plataforma nacional de información en línea gratuita que ofrece información sobre ofertas educativas y formativas (como cursos de formación profesional, orientación, estudios de posgrado, tutorías u orientación), lo que ayuda a las personas y a los empleadores a encontrar cursos adecuados a sus necesidades y a tomar decisiones fundadas en relación con el aprendizaje para adultos.

La base de datos, gestionada por la Agencia Polaca para el Desarrollo Empresarial (PARP, por su sigla en polaco), contiene información detallada sobre los programas de formación disponibles y sus proveedores, y distingue entre servicios que puede subvencionar el Fondo Social Europeo (FSE) y otros financiados por fondos privados. También ofrece información sobre la calidad, como la satisfacción del usuario (tanto el participante como el empleador). La PARP siempre verifica los proveedores de formación registrados en la base de datos en función de su capacidad para ofrecer servicios educativos de alta calidad.

Desde su lanzamiento en 2017, en la base de datos se han registrado alrededor de 3.800 proveedores de educación y formación que ofrecieron más de 212.500 servicios, de los cuales el 80 % puede ser subvencionado por el FSE.

En **Estados Unidos** se utilizan técnicas conductuales para ofrecer asistencia e información sobre ayudas económicas. Una investigación basada en la economía conductual midió el efecto de diferentes enfoques para fomentar que las personas de familias con pocos ingresos solicitasen ayudas económicas para acceder a estudios superiores. Se utilizó un modelo experimental de campo aleatorio para comprobar si proporcionar ayuda directa para cumplimentar los formularios de solicitud de ayudas económicas para estudios superiores o si ofrecer información sobre las posibles ayudas disponibles en comparación con los costes de la matrícula en los centros preuniversitarios locales podría hacer que más personas solicitasen esa ayuda económica y, después, intentasen acceder a esos estudios superiores. El enfoque completo implicaba ayuda directa para completar el proceso de solicitud de la ayuda económica, proporcionada por un asesor fiscal durante una reunión relacionada con cuestiones tributarias, así como información sobre la ayuda estimada que cada persona podría recibir en comparación con la matrícula en un centro preuniversitario local. El enfoque completo tuvo un impacto significativo, ya que el número de matrículas en estudios superiores aumentó del 34 % al 42 % en el año posterior al experimento entre las personas cuyos progenitores recibieron la ayuda, mientras que el hecho de proporcionar únicamente información sin asistencia no tuvo ningún impacto.

Fuente: Adaptación de OECD (2018[85]), *Skills Strategy Implementation Guidance for Slovenia: Improving the Governance of Adult Learning,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264308459-en; ACS (2017[86]) «Identity Card of TVU», http://tvu.acs.si/datoteke/TVU2017/Osebna%20izkaznica%20TVU%202017.pdf; Bettinger, Eric P. *et al.* (2012[87]), «The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FAFSA Experiment», https://doi.org/10.1093/qje/qjs017; PARP (2018[88]), *Database of Development Services,* https://uslugirozwojowe.parp.gov.pl/, información proporcionada por la PARP (3 de diciembre de 2018).

Recomendaciones de políticas para mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida

Teniendo en cuenta los resultados y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida (recuadro 4.6).

Recuadro 4.6. Recomendaciones de políticas: mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida

- **Desarrollar una visión nacional que promocione los beneficios de las competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida.** Esto podría hacerse mediante una estrategia nacional de competencias y una estrategia sobre aprendizaje a lo largo de la vida. Las estrategias nacionales pueden transmitir la necesidad y los beneficios del aprendizaje a lo largo de la vida. También pueden establecer la promoción de estos beneficios como una prioridad nacional y prescribir medidas apropiadas, como actividades de divulgación y campañas. Involucrar a un conjunto amplio de ministerios y de partes interesadas en su desarrollo también ayuda sensibilizar a los agentes clave.
- **Fortalecer los sistemas de evaluación y anticipación de competencias.** Mejorar los métodos empleados (por ejemplo, la información cuantitativa y cualitativa, las proyecciones a corto y largo plazo o el nivel local/nacional) e implicar a las partes interesadas puede mejorar la relevancia y el uso de la evaluación de competencias y de la información sobre anticipación. Algunos de los usos clave deben centrarse en las políticas de apoyo (por ejemplo, en educación, empleo y migraciones), orientación profesional y toma de decisiones por parte de posibles estudiantes y empleadores.
- **Comprender y transmitir los beneficios de participar en el aprendizaje a lo largo de la vida.** Es fundamental contar con una recopilación de datos mejorada sobre los beneficios del aprendizaje a lo largo de la vida para incrementar el interés por el aprendizaje e identificar los tipos de programas que funcionan mejor. La información sobre los beneficios de los programas de aprendizaje se debe desarrollar con base en una metodología sólida, debe incluir un amplio conjunto de resultados relevantes y se debe transmitir a los usuarios de forma clara y manejable.
- **Proporcionar información completa y manejable sobre las oportunidades de aprendizaje.** Las personas que están pensando en formarse necesitan información sobre las oportunidades de aprendizaje disponibles. Esto requiere información de alta calidad, centralizada y en línea, así como servicios de orientación eficaces, y esto se complementaría mejor aún con información sobre los posibles beneficios de esas oportunidades.

Proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida: crear una base sólida durante el aprendizaje temprano y la educación formal

El aprendizaje a lo largo de la vida empieza pronto. Aprender es una actividad humana natural, que no conoce límites de edad y que abarca toda la vida. Pero el aprendizaje también es una competencia que las personas necesitan adquirir. El proceso para convertirse en un alumno a lo largo de la vida eficaz empieza en la infancia y está muy influenciado por los mecanismos institucionales que brindan las oportunidades de aprender.

Aunque está lejos de ser un proceso automático y acumulativo, el aprendizaje en cada etapa de la vida se basa en los resultados de aprendizaje y las experiencias de las etapas previas. Por tanto, es importante sentar unas bases sólidas en las primeras etapas, en las que puede iniciarse una vida de aprendizaje. En esta sección se analizan las formas en las que las primeras etapas de aprendizaje y educación escolar pueden posibilitar o dificultar la construcción de esas bases para el desarrollo de competencias a lo largo de la vida.

Las competencias necesarias para convertirse en un alumno a lo largo de la vida eficaz son múltiples. En primer lugar, es necesaria una base sólida de desarrollo cognitivo y unas competencias cognitivas básicas: el desarrollo del lenguaje, la comprensión lectora, la competencia matemática o la resolución de problemas son competencias que se pueden activar para abordar múltiples desafíos, y todas ellas constituyen la base sobre la que construir una vida de aprendizaje. En segundo lugar, son necesarias competencias no cognitivas bien desarrolladas: las competencias sociales, que permiten a una persona relacionarse de manera efectiva con otras y aprender de ellas, y también las competencias emocionales y los rasgos de carácter, como la responsabilidad y la sinceridad, generan una disposición favorable al aprendizaje posterior. Las competencias metacognitivas (o competencias para «aprender a aprender») permiten que una persona encamine su propia trayectoria de aprendizaje, aprenda de sus errores, oriente sus esfuerzos de aprendizaje hacia los objetivos y experimente la satisfacción y el orgullo de aprender.

Desafío: el impacto perdurable del contexto social y familiar

Los estudiantes no comienzan su travesía educativa como un folio en blanco. Gracias a los lugares y los contextos en los que nacen, esas travesías están, hasta cierto punto, influenciadas y determinadas. Los países, las regiones, las comunidades y las familias difieren en gran medida en el valor que le dan al aprendizaje y cuánto lo apoyan. Como resultado, las oportunidades de adquirir las competencias y las actitudes necesarias para convertirse en un alumno a lo largo de la vida se distribuyen de forma desigual.

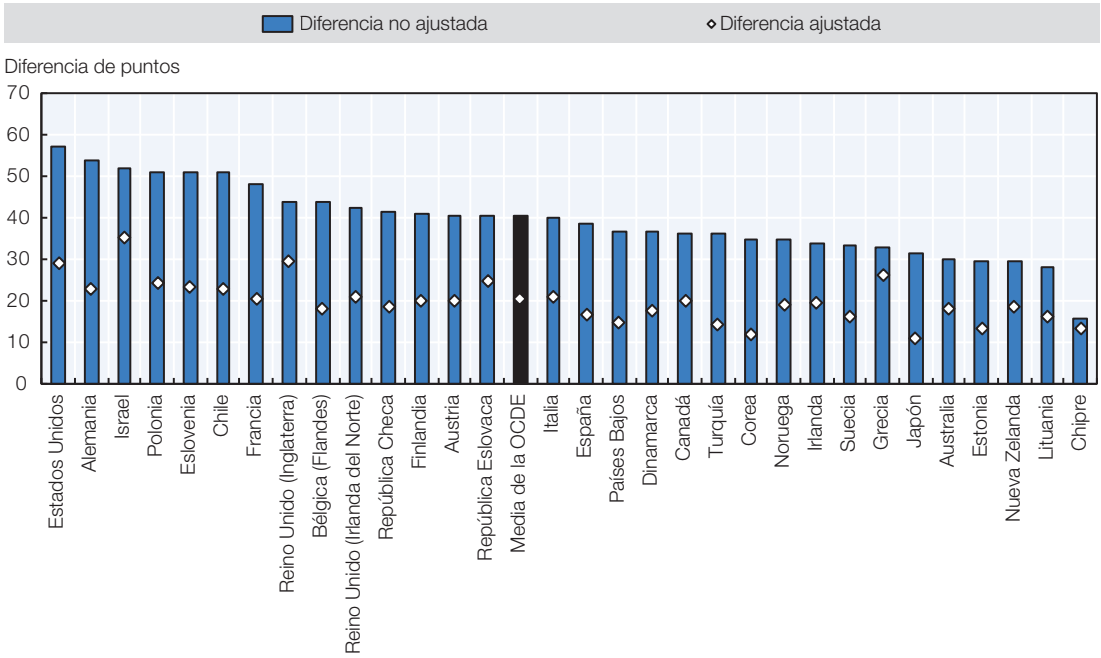
Las desigualdades en cuanto a ingresos y riqueza, pero también en cuanto a capital social y cultural, pueden limitar las oportunidades de las personas que se encuentran en el nivel más bajo de la distribución de ingresos y riqueza para ascender en la escala económica y social. Quienes comienzan en desventaja tienen menos probabilidades de acceder a un entorno de aprendizaje de alta calidad y de recibir apoyo para desarrollar la capacidad de ascender en la escala socioeconómica a medida que crecen. En consecuencia, las brechas educativas y competenciales entre personas de diferentes estatus socioeconómicos (SES, sus siglas en inglés) pueden agravar la desigualdad de ingresos y riqueza y perpetuar el círculo vicioso de una generación a otra.

El nivel educativo de los progenitores es, junto a la riqueza o los recursos culturales en el hogar, una de las principales medidas empleadas para evaluar la importancia del contexto familiar en las oportunidades de aprendizaje de las personas. Como cualquier otra medida, tiene sus defectos, como el hecho de que no es estable en el tiempo y está influenciada por el momento de expansión

educativa de un país. PIAAC reveló una brecha sustancial (una diferencia de cuarenta puntos) en las puntuaciones de comprensión lectora entre adultos cuyos progenitores tienen un nivel de estudios alto o bajo (gráfico 4.5). Incluso después de tener en cuenta los factores sociodemográficos como el sexo, la edad, la condición de extranjero o el número de años que la persona encuestada estuvo trabajando para un mismo empleador o por cuenta propia, la brecha en las competencias de comprensión lectora se mantenía en todos los países que participaron en la encuesta (OECD, 2016[8]). Las brechas son especialmente grandes en Estados Unidos, Alemania, Israel, Polonia, Eslovenia, Chile y Francia (OECD, 2016[8]). Esto sugiere que los adultos cuyos progenitores tienen un nivel de estudios alto se benefician de mejores oportunidades de aprendizaje y de más apoyo que las personas cuyos progenitores tienen un nivel de educación inferior.

Gráfico 4.5. Brechas en la comprensión lectora entre adultos cuyos progenitores tienen un nivel de estudios alto o bajo

Diferencia en la comprensión lectora entre adultos con al menos un progenitor con estudios terciarios y adultos con un progenitor que no ha terminado la educación secundaria superior



Nota: Todas las diferencias son estadísticamente significativas. Las diferencias no ajustadas son las diferentes entre las dos medias para cada categoría de contraste. Las diferencias ajustadas se basan en un modelo de regresión y tienen en cuenta las diferencias asociadas a otros factores, como la edad, el sexo, la educación, el origen migrante y el contexto lingüístico. Solo se muestran las diferencias de puntuación entre dos categorías de contraste, lo que es útil para mostrar la importancia relativa del nivel educativo de los padres en relación con las diferencias de puntuación observadas. La educación secundaria superior está formada por los niveles ISCED 3A, 3B, 3C (largo) y 4. La educación terciaria está formada por los niveles ISCED 5A, 5B y 6. La diferencia ajustada para la Federación Rusa no está disponible debido a la falta de variables de idioma. La media de la OCDE se basa en la muestra de los países/regiones miembros evaluados en la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC).

Fuente: OECD (2016[8]), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927970

Buenas prácticas

Sentar las bases: la importancia fundamental de un aprendizaje temprano de alta calidad

La primera infancia es un periodo crucial. Según el economista y premio Nobel James Heckman, «el aprendizaje temprano engendra el aprendizaje posterior y el éxito temprano genera el éxito posterior, tal como el fracaso temprano genera el fracaso posterior» (Heckman y Carneiro, 2003[89]). Heckman analizó cómo se acumula el capital humano a lo largo del tiempo y cómo varía la rentabilidad de la inversión según cada etapa de la vida. Los niños con una alta capacidad de aprendizaje a edades tempranas tienen más probabilidades de acrecentar sus competencias y obtener mejores resultados en el futuro (Heckman y Carneiro, 2003[89]; Cunha *et al.,* 2006[90]).

Los entornos de aprendizaje en el hogar tienen un gran impacto en los resultados de los niños durante la primera infancia. En algunas familias, esto puede suponer un verdadero desafío. Las familias monoparentales, con pocos ingresos y con un nivel educativo bajo suelen tener el tiempo, la capacidad y los recursos limitados para invertir en el aprendizaje temprano. Especialmente en países o comunidades que todavía están lejos de conseguir una participación universal en la educación y atención a la primera infancia, los países deben desarrollar actuaciones para mejorar las condiciones del aprendizaje en el hogar. Los programas parentales con base empírica, las visitas a domicilio para familias con problemas y las ayudas para aumentar los ingresos pueden ayudar a que estas familias mejoren el entorno de aprendizaje que les proporcionan a sus hijos (Haskins y Margolis, 2014[91]). Para fomentar una mayor cohesión social, el desarrollo comunitario y unos mejores resultados para los niños, también son recomendables las visitas a domicilio, los servicios comunitarios y las iniciativas de formación para padres (OECD, 2012[92]).

En efecto, un creciente grupo de investigaciones confirma que la educación y atención a la primera infancia mejora las capacidades cognitivas de los niños, ayuda a crear una base para el aprendizaje a lo largo de la vida, hace que los resultados de aprendizaje sean más equitativos, reduce la pobreza y mejora la movilidad social de generación en generación. Estos beneficios suelen ser mayores para los niños pequeños de entornos desfavorecidos. Dado que las desigualdades en las oportunidades y resultados educativos suelen aumentar cuando la escolarización no es obligatoria, una entrada temprana en el sistema de educación puede ayudar a que todos los estudiantes tengan una oportunidad mejor para tener éxito y, por tanto, que se reduzcan las desigualdades educativas. A medida que los países amplíen sus programas de educación y atención a la primera infancia, será importante tener en cuenta las necesidades y las expectativas de los padres en cuanto a la accesibilidad, el coste, la calidad del programa y la rendición de cuentas.

La calidad de la educación y atención a la primera infancia es un elemento fundamental en los resultados de aprendizaje de los niños y en el desarrollo de sus competencias socioemocionales, y también influye en las decisiones de los padres sobre si usar esos servicios. Los niños de entornos desfavorecidos normalmente corren un mayor riesgo de no poder obtener unos servicios de educación y atención a la primera infancia de calidad (OECD, 2016[93]; OECD, 2011[94]). Atraer a docentes de educación y atención a la primera infancia de alta calidad hacia zonas empobrecidas es difícil, y construir y mejorar sus instalaciones también puede ser un desafío si no hay fondos disponibles.

Las instituciones y programas de educación y atención a la primera infancia son muy diferentes de un país a otro, con grandes variaciones en las funciones de educación y atención. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, los beneficios para el desarrollo de las competencias de los niños son innegables. Según los datos de PISA 2015, dos años de educación y atención a la primera infancia son la duración mínima requerida para mejorar significativamente el rendimiento académico a los quince años. Sin embargo, de media entre los países miembros de la OCDE, solo un 66 % de

los jóvenes de quince años de entornos desfavorecidos gozó de más de un año de experiencia de educación de la primera infancia, mientras que el 81 % de los jóvenes de esa edad pertenecientes a las clases socioeconómicas más altas disfrutó de más de un año de experiencia en educación preprimaria (OECD, 2013[95]).

El precio por perder oportunidades de aprendizaje en las primeras etapas de la vida es alto. De media en los países miembros de la OCDE, alrededor de un 41 % de los estudiantes sin educación preprimaria tiene un rendimiento por debajo del nivel de competencia básico (nivel 2) en matemáticas. En cambio, el 30 % de los estudiantes con al menos un año de educación preprimaria y el 20 % de los estudiantes con más de un año de educación preprimaria tiene un rendimiento al nivel de referencia. En todos los países, excepto en Albania, Estonia, Irlanda y Letonia, tener más de un año de educación preprimaria tuvo un efecto estadísticamente significativo en la proporción de estudiantes con bajo rendimiento (OECD, 2016[93]). La brecha es especialmente grande en países miembros de la OCDE como Chile, Francia, Grecia, Israel, México y la República Eslovaca. Incluso después de tener en cuenta otras características de los estudiantes como el estatus socioeconómico, el sexo, el origen migrante, la lengua materna, la estructura familiar, la ubicación del centro educativo (zona rural, pueblo o ciudad), la repetición de curso y la orientación del programa (profesional o general), la probabilidad de tener un desempeño bajo en matemáticas para un estudiante sin educación preprimaria es casi el doble (1,9 veces) que la de un estudiante que participó durante más de un año en educación preprimaria (OECD, 2016[93]).

Los países miembros de la OCDE han tomado varias medidas para ampliar el acceso y la calidad del aprendizaje temprano (recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Prácticas por países: ampliar el acceso y la calidad del aprendizaje temprano

En **Australia,** la participación de los niños de tres y cuatro años en la educación preprimaria (ISCED/CINE 02) está cerca de la media de la OCDE. Las tasas de participación con cuatro años han aumentado drásticamente desde 2005, de un 53 % en 2005 a un 85 % en 2014, lo que representa el cuarto mayor aumento entre los países miembros de la OCDE. Para fortalecer el rendimiento y apoyar a las poblaciones desfavorecidas e indígenas, Australia ha desarrollado una serie de estrategias, incluida el National Partnership Agreement on Universal Access to Early Childhood Education (Acuerdo Nacional de Colaboración para el Acceso Universal a la Educación de la Primera Infancia), cuyo objetivo es mantener el acceso universal a programas de educación de la primera infancia de calidad para todos los niños durante el año anterior a la escolarización de seiscientas horas al año, impartidos por docentes con formación en la primera infancia que cumplen con los requisitos del National Quality Framework (Marco Nacional de Calidad).

En la **República Eslovaca,** la participación en la educación y atención a la primera infancia es comparativamente inferior a la media de la OCDE. Los datos muestran que solo el 28 % de los niños romaníes se matriculó en educación preprimaria en 2011, en comparación con el 70 % del conjunto de niños. La República Eslovaca ha tomado medidas para mejorar el acceso a la educación y atención a la primera infancia, centradas en aumentar la capacidad de la educación preescolar en las zonas con más demanda,

apoyar la participación de niños desfavorecidos y proporcionar servicios de cuidados infantiles en el lugar de trabajo. La Estrategia de la República Eslovaca para la Integración de la Población Romaní en 2020 también tiene como objetivo mejorar la posición de las comunidades romaníes más vulnerables durante los próximos años. Este apoyo está financiado por el presupuesto estatal y por fondos estructurales de la UE. En 2015, los municipios con mayor demanda de educación y atención a la primera infancia podían solicitar ayudas económicas para ampliar su capacidad preprimaria (con una asignación presupuestaria total de quince millones de euros del presupuesto estatal). En la primera fase, el Ministerio de Educación, Ciencia, Investigación y Deporte de la República Eslovaca apoyará la creación de 3.600 nuevos centros de educación y atención a la primera infancia en 113 municipios. Debido al alto número de solicitudes, el gobierno tiene la intención de asignar recursos adicionales para satisfacer la demanda restante.

La Unión Europea y el Gobierno eslovaco están cofinanciando la educación inclusiva en la educación preescolar de 82 municipios para aumentar la participación en la educación y atención a la primera infancia de los niños desfavorecidos, incluidos los niños romaníes. Otros proyectos nacionales se centran en sensibilizar sobre la importancia de la educación y atención a la primera infancia entre los padres romaníes, desarrollar y aplicar un currículo preescolar inclusivo, formar a maestros de educación y atención a la primera infancia para trabajar con niños romaníes y contratar a auxiliares pedagógicos.

Fuente: OECD (2017[56]), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en.

Sentar una base sólida: escolarización obligatoria

Si las inversiones realizadas durante la primera infancia deben ser productivas, el apoyo continuo durante la escolarización es fundamental. Los años de educación obligatoria, durante los cuales todos los estudiantes deben asistir a los centros educativos, permiten llegar a la mayor cantidad posible de estudiantes y educarlos. Los marcos curriculares, de diversa naturaleza y nivel de detalle, prescriben lo que los estudiantes deben aprender en cuanto a conocimientos, competencias, actitudes y valores, incluidas las competencias para «aprender a aprender» y las actitudes positivas hacia el aprendizaje.

La educación obligatoria tiene como objetivo llegar a todos los estudiantes de unas edades concretas. Aun así, la situación de los estudiantes que no están escolarizados es motivo de preocupación, ya que no tienen acceso a las oportunidades educativas que necesitan para adquirir competencias. Aunque la educación primaria y secundaria es prácticamente universal en la mayoría de los países miembros de la OCDE, muchos países del mundo aún tienen mucho trabajo que hacer para conseguir que la educación sea accesible para todos (OECD, 2016[53]). Según los datos del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 2014, alrededor de un 16 % de los jóvenes cuya edad se correspondía con el nivel de educación secundaria inferior no estaba escolarizado. El último informe PISA (OECD, 2016[53]) también reconoce la variación en las tasas de escolarización entre los países participantes. En veinte países de los que participaron en PISA 2015, menos del 80 % de los jóvenes de quince años está matriculado en un centro educativo y cumple los requisitos para participar. Estar fuera del

sistema de educación no tiene por qué ser sinónimo de estar privado de todas las posibles fuentes de aprendizaje, pero la educación escolar es fundamental para desarrollar las competencias para tener éxito a lo largo de la vida.

La calidad del aprendizaje en los centros educativos («resultados de aprendizaje») es tan importante como el acceso a la educación escolar. Los resultados de las diferentes pruebas de PISA resaltan las grandes diferencias en los resultados de aprendizaje. Además, los resultados de aprendizaje están lejos de estar distribuidos de forma equitativa, sino que están fuertemente influenciados por varias fuentes de desigualdad, especialmente el entorno social y familiar. Los resultados de PISA han demostrado sistemáticamente que en la mayoría de los países participantes existen brechas significativas en el rendimiento entre estudiantes de diferentes contextos socioeconómicos.

Según los últimos resultados de PISA 2015, el contexto socioeconómico de los estudiantes tiene un grado de influencia variable en su desempeño en ciencias, lectura y matemáticas. En países como Alemania, Austria, Bélgica, Chile, Francia, Singapur o Suiza, el contexto socioeconómico tiene una influencia especialmente fuerte en el desempeño de los estudiantes, ya que los estudiantes de entornos desfavorecidos no obtienen tan buenos resultados en las evaluaciones PISA como sus compañeros de entornos más favorables. Por otro lado, en países y territorios como Canadá, Corea, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Hong Kong (China), Japón, Macao (China) y el Reino Unido, el contexto socioeconómico de los estudiantes influye mucho menos en su desempeño. Es más, en todos estos países la calidad de los resultados de aprendizaje es relativamente alta, lo que indica que no existe una incompatibilidad inevitable entre excelencia y equidad en el aprendizaje. Las diferentes tasas de progreso en la oferta de educación y competencias a los estudiantes desfavorecidos sugieren que las políticas, instituciones y otros agentes educativos desempeñan un papel central para reducir la brecha entre estudiantes de contextos socioeconómicos desfavorecidos y privilegiados y para garantizar que todos los estudiantes tienen oportunidades de aprendizaje de alta calidad. Algunos países han tomado medidas para apoyar especialmente los resultados de aprendizaje de estudiantes migrantes y refugiados.

La situación de los estudiantes que tienen un rendimiento bajo merece una atención especial, ya que existe una alta probabilidad de que ese bajo rendimiento en el centro educativo limite la posibilidad de que más adelante se conviertan en alumnos a lo largo de la vida eficaces. Según el último informe PISA (OECD, 2016[96]), el 28 % de los estudiantes obtuvo una puntuación por debajo del nivel básico de referencia en al menos una de las tres materias principales de las evaluaciones de PISA (lectura, matemáticas y ciencia). De media en los países miembros de la OCDE, la proporción de estudiantes con un desempeño bajo es superior en matemáticas (23 %) que en lectura o ciencia (18 % en cada una). En los países miembros de la OCDE, el rendimiento de casi cuatro millones de estudiantes de quince años en matemáticas y de casi tres millones en lectura y ciencia es bajo. En los 64 países y economías que participaron en PISA 2015, las cifras se traducen en 11,5 millones de estudiantes de quince años con un rendimiento bajo en matemáticas, 8,5 millones en lectura y 9 millones en ciencia. (OECD, 2016[93]).

Los países han ido adoptando diferentes enfoques para garantizar el acceso y la calidad de la educación obligatoria y para proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida (recuadro 4.8).

Recuadro 4.8. Prácticas por países: garantizar el acceso y la equidad de la educación obligatoria

En **España,** el abandono escolar temprano ha sido un problema desde hace mucho tiempo. Durante décadas, más de uno de cada cuatro estudiantes (30 %) abandonaba sus estudios con un nivel bajo de competencias. La mayoría de esos estudiantes provienen de entornos con un nivel socioeconómico bajo y el 70 % no tiene un título en educación secundaria inferior.

El abandono escolar temprano se identificó como una importante prioridad en la reforma educativa (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa - LOMCE) aprobada por el Congreso español en 2013. Las políticas aplicadas para abordar este problema incluyen:

- Realizar evaluaciones tempranas (sin consecuencias académicas) durante la educación primaria para identificar a los estudiantes que se estén quedando atrás y proporcionarles el apoyo necesario para superar sus dificultades, así como evaluaciones al final de la educación secundaria obligatoria y superior para mantener los mismos estándares para todos los estudiantes.
- Modernizar el modelo de educación y formación profesional incluyendo nuevos módulos en sectores con empleo de cualificación media y alta, creando itinerarios flexibles y construyendo puentes con el itinerario académico/general, facilitando la transición de la educación secundaria superior a la educación terciaria/educación y formación profesional (FP) y reforzando los vínculos con el mercado laboral.

Además, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Ministerio de Empleo elaboraron de forma conjunta un nuevo modelo de formación profesional dual, aprobado en 2012. Este nuevo modelo pone su atención en la formación en el trabajo e involucra a los empleadores en la capacitación de los estudiantes con las competencias requeridas por el mercado laboral, al tiempo que garantiza que los estudiantes adquieran una base de competencias sólida a través de su participación en centros de formación profesional. A pesar de las preocupaciones generalizadas sobre si un modelo de este tipo funcionaría en un país con una proporción tan grande de pequeñas y medianas empresas (PYME), resultó ser un éxito. El número de estudiantes se cuadriplicó del primer año académico (2013-2014) al siguiente. Aunque esto todavía representa un número bajo de estudiantes si lo comparamos en términos absolutos con la FP, la matrícula sigue creciendo y los empleadores están cada vez más implicados. Las PYME se están organizando en sectores que comparten unos estándares comunes a fin de minimizar los altos costes que supone la formación para una pequeña empresa y de defenderse ante el riesgo de tener tasas de retención bajas si los competidores que no invierten en formación atraen a los estudiantes después de su formación.

Dado que el número de estudiantes matriculados en FP aumentó un 30 % (de 611 000 a 793 000 estudiantes de 2011-2012 a 2014-2015), la tasa de abandono escolar temprano ha experimentado en paralelo la reducción más drástica desde que existen registros, bajado del 26,3 % en 2011 al 20 % en 2015. Sin embargo, la tasa sigue siendo una de las más altas de la Unión Europea (18 % en 2017), por lo que se deben seguir aplicando esas medidas para garantizar la erradicación de este problema.

El modelo educativo de **Japón** se centra en el enfoque holístico de la educación (desarrollo cognitivo, social, emocional y físico de los estudiantes) y utiliza una amplia gama de métodos para lograr ese objetivo, como las actividades grupales para desarrollar la iniciativa propia y el aprendizaje colaborativo. Los docentes se centran tanto en la excelencia docente como en la participación en otras actividades, como la supervisión de actividades extracurriculares. Un método docente muy común en educación primaria es el «estudio de la lección», donde los docentes trabajan juntos para identificar el contenido o las competencias más difíciles de enseñar, para revisar la bibliografía académica y las buenas prácticas y para aprender unos de otros a través de la observación del empleo de una nueva práctica pedagógica en el aula por parte de un docente. Desde 2009, Japón también introdujo el Sistema de Renovación de Títulos de Docencia, que requiere que las personas en posesión de un título de docente participen en al menos treinta horas de programas de desarrollo profesional cada diez años para mejorar sus conocimientos y prácticas.

En Japón también están centrados en una colaboración amplia y profunda con las partes interesadas a fin de mejorar la educación. Por ejemplo, las juntas de educación envían a supervisores escolares para dirigir y asesorar a los centros educativos con respecto al diseño del currículo, y la autoevaluación es una obligación legal en cada nivel educativo hasta la educación secundaria superior. Desde 2007, cada año se realiza una Evaluación Nacional sobre la Capacidad Académica a los estudiantes de 6.º a 9.º curso, con un fin único de control y mejora. Incluye la cumplimentación de cuestionarios por parte de estudiantes, padres y centros educativos con el fin de entender mejor los vínculos entre el desempeño de los estudiantes, los entornos de aprendizaje, el estilo de vida de los estudiantes y las prácticas docentes.

En **Canadá,** casi el 38 % de los menores de quince años son inmigrantes o al menos uno de sus progenitores nació en el extranjero. Sin embargo, los escolares de origen inmigrante tienen el mismo desempeño que los no inmigrantes, incluso cuando se tiene en cuenta el contexto socioeconómico. Esto contrasta con los resultados de la mayoría de países miembros de la OCDE.

El desempeño de Canadá está relacionado, entre otras cosas, con su gran historial en educación de inmigrantes. Canadá ha establecido varios programas integrales de inserción y evaluaciones rápidas de idiomas para niños inmigrantes recién llegados. Por ejemplo, los centros de acogida evalúan las competencias de inglés y matemáticas de los recién llegados, lo que ayuda a que los centros educativos ayuden a los nuevos estudiantes con los cursos más apropiados, de forma que se fomenta una transición fácil para los estudiantes. Los centros también ponen en contacto a los estudiantes y sus familias con un trabajador social, ofrecen consejos sobre el ingreso en la educación y proporcionan información sobre recursos comunitarios para familias inmigrantes y refugiadas.

En Ontario, donde se encuentra el mayor núcleo de migración de Canadá, uno de los puntos fuertes del sistema de educación es el enfoque orientado a los estudiantes de inglés. Dependiendo de su historial y de sus necesidades individuales, los estudiantes se incluyen en uno de estos dos programas: inglés como segunda lengua, para estudiantes

que tuvieron una educación adecuada a su edad en su país natal, o desarrollo de la lengua inglesa, para estudiantes que tuvieron un acceso limitado a la educación y que no tuvieron la oportunidad de desarrollar las competencias adecuadas a su edad en ningún idioma. Los estudiantes se pueden matricular en clases regulares con apoyo lingüístico individual adicional o pueden recibir apoyo de tutorías intensivas para proporcionarles las oportunidades de practicar y reforzar las competencias lingüísticas estudiadas en las clases. Además del apoyo lingüístico adaptado, se presta especial atención al bienestar socioemocional, cognitivo y físico de los estudiantes, y a los niños inmigrantes se les ofrece apoyo a la salud mental para dar respuesta a sus necesidades sociales y emocionales específicas. También se fomenta que los padres se comuniquen con los docentes y participen en la vida escolar de forma activa. Por ejemplo, el sistema escolar de Toronto ha creado recursos multilingües en Internet y ofrece intérpretes gratuitos para ayudar a los padres durante las reuniones presenciales o telefónicas entre padres y docentes. En muchas comunidades, los organismos locales ayudan a las familias inmigrantes y refugiadas a adaptarse a la vida en Canadá. Algunas organizaciones comunitarias también ofrecen ayuda con los deberes y tutorías para niños y adolescentes inmigrantes. El enfoque holístico para apoyar a los estudiantes inmigrantes y a sus familias ha ayudado a que esos estudiantes progresen a nivel educativo y alcancen altos niveles de éxito académico y de bienestar socioemocional.

Fuente: OECD (2018[97]), *Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264301528-en; OECD (2018[98]) *Education Policy in Japan: Building Bridges Towards 2030,* https://doi.org/10.1787/9789264302402-en; Bilgili, Özge (2017[99]), «The 'CHARM' Policy Analysis Framework: Evaluation of Policies to Promote Immigrant Students' Resilience», http://dx.doi.org/10.1787/164a7643-en; Cardoza, Kavitha (2018[100]), «In Canada's Public Schools, Immigrant Students Are Thriving», www.edweek.org/ew/articles/2018/02/28/in-canadas-public-schools-immigrant-students-are.html; Canadian Paediatric Society (2018[101]), «Caring for Kids New to Canada: School and Education», www.kidsnewtocanada.ca/mental-health/school; Statistics Canada (2017[102]), «Children with an immigrant background: Bridging cultures», www.12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016015/98-200-x2016015-eng.cfm.

Consolidar las competencias para el trabajo y la vida: educación posinicial y transición a la edad adulta

La transición de la enseñanza a la vida laboral, a la independencia económica y a la participación ciudadana activa es una fase de suma importancia en la trayectoria de aprendizaje de una persona. Está muy influenciada por las experiencias positivas y negativas de las etapas anteriores, por el nivel de competencias adquirido y por las aspiraciones que se han ido construyendo durante esas etapas. El fracaso escolar, el desempeño bajo y los sentimientos negativos proyectados sobre la persona que los ha experimentado pueden reprimir un comienzo exitoso en la trayectoria de aprendizaje en la edad adulta.

El grupo de alumnos con mayor riesgo durante esta transición son los que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis). En los países miembros de la OCDE, de media, el 15 % de los jóvenes de entre 18 y 24 años se encuentra en esa situación. En Alemania, Dinamarca, Islandia,

Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza, la proporción de personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación es de 10 % o inferior, mientras que en Chile, Colombia, Costa Rica, España, Grecia, Italia, México y Turquía supera el 20 % (OECD, 2017[77]). Con el tiempo, la proporción de jóvenes en esta situación en los grupos de edad relevantes ha ido reduciéndose. Sin embargo, estas personas están en una situación especialmente arriesgada. Se encuentran entre los marcos institucionales y los mecanismos de supervisión y control de la educación y del mundo laboral. Los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación corren el riesgo de quedar en situación de exclusión social: personas con ingresos por debajo del umbral de la pobreza y sin las competencias para mejorar su situación económica. El nivel de competencias adquiridas durante la educación obligatoria está estrechamente relacionado con la proporción de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. En general, cuanto mayor es el porcentaje de estudiantes de quince años con un rendimiento bajo, mayor es el porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación en edades posteriores. Por ejemplo, el porcentaje de estos jóvenes es inferior en los países que solo cuentan con una pequeña proporción de jóvenes con un nivel de comprensión lectora bajo (por debajo del nivel 2 de PISA), como Estonia, Finlandia o Japón, mientras que es más alta en los países con un alto porcentaje de estudiantes con un nivel bajo de competencias, como Costa Rica, México y Turquía.

Muchos de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación abandonaron el sistema de educación de forma prematura. Lo hicieron sin obtener el título de educación secundaria superior, que abre la puerta al empleo y a los ingresos laborales. De media en los países miembros de la OCDE, uno de cada cinco adultos tiene un nivel educativo inferior al de la educación secundaria superior (título de secundaria). En México (64 %), Turquía (63 %) y Portugal (55 %), más de la mitad de las personas de entre 25 y 64 años no tienen el nivel de educación secundaria superior. Algunas de estas personas tienen, como mucho, un título de educación secundaria inferior y otras no tienen ningún título de educación formal, ni siquiera de primaria. El entorno parental y una acumulación de desventajas educativas influye en gran medida en la probabilidad de abandonar el sistema de educación sin un título. Según los cálculos basados en la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos, de media en la OCDE, los adultos cuyos progenitores tienen un nivel de estudios bajo tienen un 15 % de posibilidades de acceder a la educación terciaria (OECD, 2017[54]). En cambio, los adultos cuyos progenitores tienen un nivel de estudios alto tienen, de media, cuatro veces más (63 %) de probabilidades de obtener un título de educación terciaria. Además, los adultos cuyos progenitores tienen un nivel estudios alto tienen seis veces menos de probabilidades de abandonar el sistema de educación en el nivel de secundaria inferior o antes, en comparación con los adultos cuyos progenitores tienen un nivel de estudios bajo. En la mayoría de los países miembros de la OCDE, el nivel educativo también está muy relacionado con los resultados obtenidos en el mercado laboral, y los adultos con un nivel educativo bajo tienen muchas más probabilidades de encontrarse con desafíos a la hora de encontrar trabajo.

Educación y formación profesional

En la OCDE, muchos jóvenes dejan los estudios durante la educación secundaria y entran en la edad adulta tras haber realizado algún tipo de formación profesional. Tradicionalmente, la FP tenía como objetivo proporcionar competencias relacionadas con el trabajo que pudieran emplearse de forma inmediata en el mercado laboral. Esto generó prejuicios y percepciones negativas que en algunos países aún existen. Aunque los programas de FP han ayudado a que los titulados encuentren un trabajo con rapidez, las perspectivas a largo plazo se han visto obstaculizadas por la falta de unas competencias básicas sólidas y por una formación inicial relacionada con el trabajo limitada, lo que dificulta la formación posterior. Muchos países han respondido a este desafío con la modernización de los sistemas de FP para que los estudiantes puedan desarrollar una comprensión lectora y una competencia matemática sólidas junto a una formación más práctica.

Una experiencia de formación profesional de alta calidad, que capacite a las personas con competencias básicas sólidas y con las competencias laborales específicas más demandadas en el mercado laboral, puede dar acceso a trabajos que requieren de competencias de nivel medio o alto, así como proporcionar una base duradera para el aprendizaje a lo largo de la vida. En consecuencia, los sistemas de FP pueden generar niveles altos de empleo y a la capacidad de reaccionar con rapidez a las cambiantes tendencias de competencias más demandadas. Un trabajo reciente de la OCDE sobre FP recalca la importancia de proporcionar a los estudiantes de FP oportunidades de aprendizaje en el trabajo de alta calidad a través de programas de prácticas o de otro tipo.

Para que los programas de aprendizaje en el trabajo faciliten una transición sencilla hacia el empleo estable, deben diseñarse de forma que satisfagan las necesidades de los trabajadores y los empleadores (Kuczera, 2017[103]). Un nuevo análisis resalta la crucial importancia del diseño de las prácticas (en especial en cuanto a su duración y remuneración) y de las medidas de apoyo para garantizar que los beneficios de la inversión en prácticas superen los costes para los empleadores. Datos internacionales muestran que un diseño efectivo de las prácticas proporciona una mayor rentabilidad que las políticas de incentivos económicos a los empleadores como las exenciones fiscales (OECD, 2018[40]).

La cooperación entre proveedores de educación, empleadores y otras partes interesadas, como los sindicatos y los organismos profesionales, es fundamental para desarrollar programas de aprendizaje en el trabajo de alta calidad (OECD, 2018[40]). Una intensa participación de las partes interesadas en FP también fomenta enfoques más flexibles para que los adultos vuelvan a formarse. Se espera que la demanda del aprendizaje de «segunda oportunidad» aumente a medida que la tecnología transforme las tareas laborales, por lo que los países buscan un número cada vez mayor de prácticas como medio para actualizar y perfeccionar las competencias de los trabajadores mayores. Los sistemas de FP eficaces reconocerán la posibilidad de que los trabajadores de más edad traigan consigo una amplia variedad de competencias y conocimientos, lo que también debería reconocerse con programas más individualizados (Kis y Windisch, 2018[104]).

Además, una vinculación sólida entre los responsables de las políticas de FP y los agentes implicados en el mercado laboral ayudan a adecuar los programas de educación y formación profesional a las necesidades tan cambiantes del mercado laboral (Álvarez-Galván *et al.,* 2015[105]). Dado que es probable que en el futuro el trabajo cambie cada vez con más velocidad debido al cambio tecnológico, se hace cada vez más importante proporcionar a los estudiantes una base sólida de competencias básicas. Esta base proporciona resiliencia frente a un mercado laboral dinámico, donde se espera que las competencias técnicas específicas se queden desfasadas con más rapidez que en el pasado. Los países también se están centrando más en la empleabilidad máxima del estudiante. En Bélgica (Flandes), por ejemplo, Syntra Vlaanderen (la Agencia Flamenca para la Formación Empresarial) ayuda a desarrollar las competencias empresariales de los estudiantes de formación profesional como anticipación al trabajo por cuenta propia (Kis, 2010[106]).

Una de las razones más comunes por las que la formación profesional no resulta atractiva para los estudiantes es que los títulos de FP suelen ser «callejones sin salida», ya que no conducen a un mayor nivel de competencias de manera sencilla. Si se trata de que la FP atraiga a estudiantes capaces y ambiciosos, es fundamental que los itinerarios de aprendizaje claros y bien organizados permitan la progresión hasta niveles terciarios. Es más, los futuros estudiantes deben entender lo que la FP les ofrece. Esto requiere una orientación profesional proactiva, con una amplia implicación de los empleadores, que desafíe las percepciones estereotipadas de la educación y formación profesional y de las vidas laborales a las que permite acceder. Además, un análisis realizado por la OCDE destacó el importante papel de la orientación profesional en la lucha contra la desigualdad.

Los jóvenes que más necesitan esa orientación de alta calidad suelen ser los que menos la reciben (Musset y Mytna Kurekova, 2018[107]).

Los países miembros de la OCDE están adoptando diversos enfoques para garantizar una experiencia de alta calidad en la educación y formación profesional para los jóvenes, con el fin de dotarlos con competencias básicas y específicas para el trabajo sólidas (consulte el recuadro 4.9 de este capítulo).

Educación terciaria

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, la educación terciaria es la etapa de la trayectoria de aprendizaje en la que la juventud adquiere el mayor nivel de competencias generales y específicas necesarias en la economía del conocimiento. El sistema de educación terciaria forma a las personas para que se conviertan en profesionales o trabajadores altamente especializados con competencias avanzadas. Por tanto, la proporción de jóvenes estudiantes terciarios suele considerarse un indicador relevante del capital humano de un país. A nivel individual, un título de educación superior todavía ofrece la perspectiva de obtener beneficios significativos de empleabilidad e ingresos, a pesar del hecho de que en la mayoría de países las tasas de matrícula y de titulados han aumentado enormemente. El sistema de educación terciaria también desempeña un importante papel en el desarrollo de las competencias sociales y emocionales que la ciudadanía necesita para participar de manera eficaz en los procesos sociales y políticos de las economías desarrolladas. Por tanto, las tasas de titulados terciarios también están muy relacionadas con los indicadores de capital social y cohesión social, como la confianza entre personas y el voluntariado.

Desde una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida, la etapa de la educación terciaria parece aportar mucho a las capacidades metacognitivas y al gusto por el aprendizaje de la juventud. Las desigualdades en la participación en la educación para adultos (cuanto más nivel de estudios, más participación en el aprendizaje para adultos) están muy sesgadas, pero también indican que la educación terciaria ofrece competencias para «aprender a aprender», que son realmente importantes en las etapas posteriores del ciclo vital del aprendizaje.

Sin embargo, desde el punto de vista de las competencias, el papel de la educación terciaria en su desarrollo es más ambiguo que desde la perspectiva de las titulaciones. Los resultados de la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC) muestran que la variación en y entre los países en la distribución de competencias de las personas con una titulación terciaria es tan amplia que la típica afirmación de que una titulación terciaria representa unas competencias mínimas mundialmente aceptadas no se sostiene. La globalización de la educación terciaria todavía no ha generado una mayor armonización en las competencias equivalentes de grados y titulaciones. Incluso en algunos países con sistemas de educación muy desarrollados, como Canadá, Israel o el Reino Unido, una proporción relativamente alta de titulados terciarios tiene un nivel bajo de competencias básicas como la comprensión lectora y la competencia matemática.

Por tanto, la calidad del sistema de educación terciaria es verdaderamente importante. Por desgracia, y a pesar de la importancia de la educación terciaria en el proceso de desarrollo de competencias, no existen datos válidos comparables sobre la calidad de los resultados de aprendizaje de las personas tituladas más allá de las competencias básicas evaluadas en PIAAC. La cuestión de la evaluación comparativa de los resultados de aprendizaje de estudiantes o titulados es muy polémica entre la comunidad de la educación superior, y muchas instituciones y países se resisten a desarrollar evaluaciones comparativas. Así, las diferencias de calidad percibidas entre instituciones se siguen basando en gran medida en mediciones sobre la investigación y la reputación, en lugar

de en una evaluación de las competencias reales que los titulados han adquirido. Las medidas comparativas de los resultados de aprendizaje de los titulados podrían mejorar en gran medida la capacidad para evaluar el valor y la eficacia de los sistemas de educación superior y ayudar a los gobiernos a comparar la calidad de sus titulados superiores con respecto a los estándares internacionales (OECD, 2017[108]; OECD, 2017[109]).

Dado que la educación terciaria se está convirtiendo en un itinerario cada vez más común para la juventud de los países miembros de la OCDE (quienes consideran que la educación superior es una vía para acceder a un mejor empleo, ingresos y bienestar), la contribución de la educación terciaria al desarrollo de competencias se vuelve más importante (OECD, 2017[109]). En este contexto, el límite entre proporcionar competencias «académicas» y «profesionales» es cada vez más difuso, a medida que las instituciones tratan de ofrecer conocimientos y competencias técnicas, profesionales y específicas por disciplinas, así como competencias cognitivas y socioemocionales transferibles y competencias necesarias para el emprendimiento. Además, unos buenos vínculos entre las instituciones de educación terciaria y los empleadores, unos mecanismos sólidos de garantía de calidad y los apoyos adecuados para promover el acceso y la finalización de la educación terciaria son elementos fundamentales para garantizar una transición sencilla a los mercados laborales cambiantes para todos los estudiantes.

Hay una serie de ámbitos en los que se puede mejorar el rendimiento de los sistemas de educación terciaria, por ejemplo, los desajustes de competencias (consulte el Capítulo 5), que pueden surgir cuando la educación terciaria no está bien armonizada con las necesidades competenciales de un país. Estos desajustes pueden darse en forma de un exceso de titulados, cuando la oferta y la demanda de educación terciaria se ha ampliado por encima de la capacidad del mercado laboral del país para absorber el creciente número de titulados. Esto es más visible en países con sistemas de educación terciaria en rápida expansión, como Corea o España. Sin embargo, incluso en los sistemas donde el desajuste entre el nivel de titulaciones y competencias no es un problema importante, puede haber problemas con respecto a la relevancia de las competencias adquiridas. Los desajustes en los campos de estudio, por ejemplo, surgen cuando la elección del campo de estudio por parte de los estudiantes no coincide con las necesidades específicas de las categorías de trabajadores y profesionales con un nivel de competencias alto. Todos los países miembros de la OCDE tienen cierto grado de desajuste en el campo de estudio, pero no en todos los casos se considera un problema real. Un alto nivel de movilidad entre los distintos campos puede indicar que el sistema de educación proporciona competencias transversales y transferibles, que los empleadores están dispuestos a invertir en una formación específica para el trabajo y que la experiencia compensa la falta de títulos. Sin embargo, el desajuste de campos de estudio puede ser un grave problema para aquellos titulados que tienen que aceptar un trabajo de baja cualificación debido a la falta de conocimiento específico y que, como consecuencia, sufren una penalización salarial significativa (Montt, 2015[110]). De forma más general, el aumento de la movilidad en el mercado laboral requiere que las instituciones de educación terciaria desarrollen no solo conocimientos específicos por campos, sino también competencias generales, transversales y para «aprender a aprender» que garanticen la empleabilidad a largo plazo de los titulados.

Los países miembros de la OCDE están adoptando diversos enfoques para garantizar que la educación terciaria proporciona a los estudiantes las competencias para la economía del conocimiento y para el aprendizaje a lo largo de la vida en la edad adulta (recuadro 4.9).

Recuadro 4.9. Prácticas por países: proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida en la educación posinicial

Finlandia tiene una alta proporción de jóvenes con títulos de educación terciaria, una pequeña proporción de adultos con un nivel competencial bajo y un alto porcentaje de adultos con competencias amplias. El gobierno se ha centrado en las estrategias que fomenten la facilidad y la eficiencia en la transición de la educación al mundo laboral. Como parte de Youth Guarantee, un compromiso asumido en 2013 por todos los estados miembros de la UE para garantizar las oportunidades educativas o laborales para la juventud de menos de 25 años que llevase cuatro meses en el desempleo o que abandonase los estudios en este periodo, Finlandia elaboró el Programa de Competencias de la Juventud para jóvenes de entre 20 y 29 años sin un título en educación secundaria superior. Este programa brinda a la juventud la oportunidad de obtener una titulación profesional de nivel secundario superior o postsecundario mediante la creación de 1700 plazas adicionales. En los dos primeros años del programa (2013-2015), 9160 estudiantes comenzaron el programa en una institución educativa y 785 estudiantes realizaron prácticas. El programa hace hincapié en las competencias profesionales específicas para el trabajo y en otras competencias básicas que la juventud necesita para su inclusión en la sociedad, y proporciona a los estudiantes una amplia gama de servicios de apoyo dentro y fuera del aula.

En **Dinamarca,** cada uno de los aproximadamente 117 centros de formación profesional del país (que proporcionan educación y formación en el centro educativo) trabajan con al menos un comité local de formación que cuenta con los representantes de los empleadores y los empleados locales designados por los comités nacionales de comercio, así como con los representantes de los trabajadores, la dirección y los estudiantes designados por los centros. Los comités locales de formación trabajan en estrecha colaboración con los centros para adaptar el contenido de los programas de FP a las necesidades locales, fortalecer los contactos entre el centro y los empleadores locales y apoyar a los centros en la ejecución de programas, por ejemplo, asegurando puestos de trabajo para los estudiantes.

En los **Países Bajos,** la Agenda Digital nacional tiene con objetivo promover el uso eficaz de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación y en los programas de desarrollo de competencias, así como ofrecer las competencias adecuadas para el mundo digital. A través de su Agenda de Capital Humano para las TIC, el gobierno fomenta el estudio y el uso de las TIC en los centros de educación secundaria y apoya la cooperación regional entre las instituciones de educación y formación y los agentes implicados del mercado laboral. La iniciativa «Geef IT Door» (¡Pasa la información!) se creó para aumentar el interés de la juventud en estudiar y trabajar en el ámbito de las TIC, mediante conferencias de profesionales de las TIC en los centros de educación secundaria. En estas conferencias, los profesionales hablan sobre el trabajo en el sector de las TIC o sobre un tema específico, como el *big data*, la ciberseguridad o la programación. El programa ha tenido mucho éxito, y ya hay más de 250 centros que han solicitado alguna de estas conferencias.

En **Canadá,** el gobierno de Ontario está tratando de mejorar el desarrollo de competencias transversales y específicas para el trabajo en la educación terciaria.

El Higher Education Quality Council of Ontario (HEQCO) (Consejo de Calidad de la Educación Superior de Ontario) realizó dos pruebas a gran escala en veinte universidades y centros preuniversitarios para evaluar el nivel de comprensión lectora, competencia matemática y pensamiento crítico entre los estudiantes de primer y último año. El objetivo de estas pruebas fue conocer mejor las lagunas competenciales entre los titulados postsecundarios y fomentar que las instituciones enseñen, evalúen y acrediten las competencias más buscadas por los empleadores y el mercado laboral, en lugar de ofrecer solo contenidos específicos de una disciplina. Los resultados mostraron ciertas evidencias de que los estudiantes de último año tenían mejor nivel de comprensión lectora y competencia matemática que los de primero, aunque con unas diferencias considerables entre programas. El HEQCO recomendó que estas evaluaciones se realicen en todas las instituciones y a todos los estudiantes y que se integren en los requisitos de los programas.

Para garantizar la participación de los agentes sociales en el diseño y el desarrollo de los currículos, Ontario solicita que los centros preuniversitarios públicos establezcan «comité asesor del programa» (PAC, por sus siglas en inglés) para cada programa o grupo de programas. Estos comités suelen estar formados por entre cinco y doce miembros, que son trabajadores, estudiantes y un «grupo transversal de personas externas al centro que tienen un interés directo en él, así como experiencia diversa relacionada con el ámbito de ocupación del programa» (Ministry of Training, Colleges and Universities [ministerio responsable de la formación, los centros preuniversitarios y las universidades] de Ontario, actualizado en 2009). Las encuestas de los miembros de estos comités revelan un alto nivel de satisfacción con su eficacia, y varios centros preuniversitarios que se han transformado en universidades han decidido mantenerlos, aunque no están obligadas a hacerlo.

Fuente: OECD (2015[111]), «Building Skills For All: A Review of Finland. Policy Insights in Literacy, Numeracy and Digital Skills from the Survey of Adult Skills», http://www.oecd.org/finland/Building-Skills-For-All-A-Review-of-Finland.pdf; Dutch Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (2018[112]), *Dutch Digitalisation Strategy,* https://www.government.nl/documents/reports/2018/06/01/dutch-digitalisation-strategy ; Undervisningsminsteriet (2018[113]), *Om Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser,* https://uvm.dk/erhvervsuddannelser/ansvar-og-aktoerer/raad-og-udvalg/reu/om-reu; Andersen, O. and K. Kruse (2016[114]), «Vocational education and training in Europe – Denmark», http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/denmark-vet-europe-country-report-2016; Weingarten, H. and M. Hicks (2018[115]), «Summary of Findings from HEQCO's Skills Assessment Pilot Studies», http://www.heqco.ca/en-ca/Research/ResPub/Pages/On-Test-Skills-Summary-of-Findings-from-HEQCO%E2%80%99s-Skills-Assessment-Pilot-Studies.aspx; OECD (2018[116]), *Higher Education in Norway: Labour Market Relevance and Outcomes,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264301757-en.

Recomendaciones de políticas para proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida

Teniendo en cuenta los resultados y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida (recuadro 4.10).

Recuadro 4.10. Recomendaciones de políticas: proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida

En los primeros años

- **Eliminar obstáculos para acceder a la educación y atención a la primera infancia.** El principal obstáculo que impide que los niños de familias con pocos ingresos accedan a la educación y atención a la primera infancia es la accesibilidad. Las horas de atención y la proximidad de los servicios también afectan a las decisiones que los padres de entornos desfavorecidos toman con respecto a la participación de sus hijos en educación y atención a la primera infancia. Proporcionar apoyo económico y horas de atención adicionales (especialmente para familias monoparentales) puede ayudar a eliminar los obstáculos para acceder a este tipo de educación.
- **Reforzar la igualdad en los servicios de educación y atención a la primera infancia.** La calidad en estos servicios para todos los niños debe ser una piedra angular de las políticas de educación de la primera infancia. La calidad de la educación y atención a la primera infancia es un elemento fundamental en los resultados de aprendizaje de los niños y es especialmente importante para los niños de entornos desfavorecidos, que suelen sufrir un riesgo mayor de no poder acceder a servicios ECEC de calidad. Atraer a docentes de calidad a las zonas más empobrecidas es difícil, y construir y mejorar las instalaciones para la educación y atención a la primera infancia puede ser todo un desafío si no se cuenta con la financiación necesaria.
- **Apoyar a las familias para que eduquen a estudiantes a lo largo de la vida con un buen nivel competencial.** Las políticas que apoyen las visitas a domicilio, la divulgación comunitaria o las iniciativas de formación para padres pueden fomentar una mayor cohesión social y mejores resultados para los niños.

En la educación obligatoria

- **Identificar a los niños con un desempeño bajo en las primeras etapas de la vida mediante evaluaciones formativas.** Para identificar a los niños que tienen un desempeño bajo, es necesario realizar evaluaciones diagnósticas, sobre todo al inicio del curso escolar, para que se pueda ofrecer el apoyo adecuado a los estudiantes que lo necesiten. Estas pruebas pueden evaluar lo que los estudiantes saben y pueden hacer, así como las áreas temáticas y los conocimientos de los que carecen, lo que proporciona un punto de referencia para evaluar su progreso. Sin embargo, para controlar su progreso hacia los objetivos de aprendizaje, es necesario realizar evaluaciones a lo largo del curso académico. La información sobre el rendimiento de los estudiantes se debe emplear para establecer los siguientes pasos y para identificar las áreas que requieren de especial atención (OECD, 2012[92]; OECD, 2005[117]).

- **Proporcionar un apoyo personalizado a los estudiantes que lo necesiten.** Después de identificar a los estudiantes que tienen dificultades, estos necesitan un nivel adecuado de apoyo (OECD, 2016[93]). Proporcionar ese apoyo a los estudiantes con bajo rendimiento puede ayudar especialmente a los estudiantes de entornos desfavorecidos.
- **Ofrecer apoyo y recursos adicionales a los centros más desfavorecidos.** Según los resultados de PISA 2015, los directivos de los centros de la mayoría de los países miembros de la OCDE denuncian grandes diferencias en la asignación de recursos educativos entre los centros más privilegiados y los más desfavorecidos. Muchos de los directores de los centros a los que acuden alumnos desfavorecidos denunciaron que el acceso a unos recursos educativos de calidad, incluido el personal docente, puede reducir la calidad de la docencia que se da a los estudiantes. Los directivos de los centros más desfavorecidos denunciaron que la cantidad o calidad de los recursos de sus centros afecta negativamente a la capacidad del centro para proporcionar docencia de calidad en mayor medida de lo que afecta a los directores de centros privilegiados.
- **Mantener las expectativas altas para todos.** Los alumnos con un desempeño bajo suelen atribuir su insatisfactorio resultado de aprendizaje al bajo nivel de capacidad en lugar de a la falta de esfuerzo. Estas ideas se suelen desarrollar en etapas tempranas de la vida, mediante la interacción con padres, docentes y compañeros, y se refuerzan durante las siguientes etapas de la trayectoria educativa. Las expectativas, las actitudes y las perspectivas de los padres pueden influir en la actitud de sus hijos hacia el aprendizaje y los resultados académicos. Esto desempeña un papel fundamental para establecer las expectativas de los estudiantes, su ambición por alcanzar los objetivos académicos y su «gusto por el aprendizaje». Los directores y docentes también desempeñan un papel importante, ya que influyen en las ambiciones y expectativas de los estudiantes con respecto a sus logros académicos.
- **Atraer a docentes experimentados y altamente cualificados.** Los docentes son los primeros responsables de educar a los estudiantes y están mejor posicionados para proporcionarles el apoyo adecuado, dado que son los que mejor conocen a sus estudiantes y sus circunstancias. Sin embargo, los datos muestran que los centros más desfavorecidos, especialmente en zonas rurales y apartadas, son los que tienen más probabilidades de sufrir un déficit de docentes (OECD, 2012[92]). En algunos países, los centros desfavorecidos tienen una menor proporción de docentes cualificados con títulos universitarios que los centros más privilegiados. Para atraer y retener a docentes de alta calidad en los centros desfavorecidos es necesario proporcionar incentivos económicos y profesionales.

En la educación posinicial

- **Proporcionar apoyo y orientación profesional específica a las personas en riesgo, especialmente las que ni estudian ni trabajan.** La transición de la educación inicial al trabajo y a la vida adulta puede ser especialmente desafiante y arriesgada para las personas con un nivel educativo bajo, experiencias de fracaso y abandono, desventajas de aprendizaje acumuladas y un nivel de competencias bajo.

Esto incluye a las personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, pero también otro tipo de personas como los jóvenes desempleados, las mujeres que han abandonado el mundo laboral y los inmigrantes y refugiados sin competencias lingüísticas sólidas. Identificar a estas personas en riesgo y proporcionarles ayuda, orientación y oportunidades de aprendizaje específicas puede ayudar a mejorar la transición al trabajo y a la vida adulta.

- **Brindar oportunidades de aprendizaje de alta calidad en el trabajo.** El aprendizaje de alta calidad en el trabajo brinda oportunidades excelentes para apoyar la integración en el mercado laboral. Sin embargo, pueden aparecer desafíos a la hora de garantizar que los empleadores están dispuestos a acoger a estos estudiantes en programas como las prácticas. Los datos internacionales muestran que los incentivos económicos para los empleadores, como exenciones fiscales y ayudas, no son exitosos por sí solos. Se debe centrar la atención en medidas no económicas que mejoren el equilibrio coste-beneficio de las prácticas para los empleadores, especialmente para las PYME. Esto incluye un ajuste de los parámetros más importantes de los programas de prácticas (especialmente la duración del programa), una mejor preparación para las prácticas y la prestación de apoyo (por ejemplo, cursos de recuperación o tutorías) durante las prácticas. Las instituciones de educación terciaria también pueden establecer vínculos con los empleadores para proporcionar a los estudiantes una experiencia laboral relevante antes de titularse.
- **Desarrollar competencias básicas y técnicas en la formación profesional.** La educación y la formación desempeñan un papel fundamental en la capacitación de estudiantes con las competencias, el conocimiento y las cualidades personales que aumentan las posibilidades de conseguir un empleo y de dedicarse al trabajo de su elección (en otras palabras, su «empleabilidad»). Esto también se aplica a la formación profesional. Combinar las competencias básicas y la formación profesional práctica, especialmente «en el puesto de trabajo», proporciona a los estudiantes las mejores oportunidades para una empleabilidad duradera, para adquirir experiencias de aprendizaje positivas y para aumentar las posibilidades de aprendizaje futuro.
- **Capacitar a los estudiantes de educación terciaria con las competencias transversales necesarias para tener éxito a largo plazo.** Las competencias transversales cognitivas, sociales y emocionales, así como las competencias para «aprender a aprender», son cada vez más importantes para la empleabilidad a largo plazo y para el aprendizaje a lo largo de la vida de los titulados terciarios. Sin embargo, muchos estudiantes acceden a la educación terciaria y obtienen su título teniendo carencias en sus competencias transversales. Los sistemas de educación terciaria deben procurar, cada vez más, evaluar mejor las competencias transversales de los estudiantes en el momento en que se matriculan y desarrollar esas competencias al mismo tiempo que el conocimiento específico del campo del estudiante.
- **Ofrecer opciones de «segunda oportunidad» en la educación.** Los adultos que han perdido las oportunidades que ofrece el sistema de educación obligatoria por la razón que sea merecen una «segunda oportunidad» para adquirir una titulación significativa. Esto puede abrir la puerta a más posibilidades de aprendizaje o empleo.

Una experiencia educativa exitosa, después de múltiples fracasos, también puede despertar las ganas de aprender en el futuro. Además, los proveedores de educación terciaria deben ser más eficaces a la hora de adaptar los programas a las necesidades y limitaciones de los adultos que quieren actualizar o perfeccionar sus competencias.

Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible: fortalecer los mecanismos de financiación para el aprendizaje para adultos

Desarrollar competencias sólidas en las primeras etapas de la vida es importante para el éxito de las personas y de las sociedades. Sin embargo, las grandes inversiones en competencias durante los primeros años son insuficientes en un mundo laboral cambiante, donde la digitalización cambia las prácticas laborales y demanda mayores niveles de competencias, pero también hace que las competencias se queden desactualizadas con más rapidez. Dado que, en un contexto de mayor esperanza de vida, se espera que las personas permanezcan más tiempo en el mercado laboral, existe una creciente presión por garantizar que esas personas cuenten con las competencias adecuadas durante toda la vida (OECD, 2017[118]). Por tanto, garantizar que todos los adultos tengan oportunidades de perfeccionar sus competencias es una prioridad que se ha vuelto especialmente relevante a la luz de la creciente proporción de trabajadores con modelos de trabajo atípicos (la denominada *gig economy* o «economía del trabajo esporádico»). De hecho, los trabajadores con contratos temporales de corta duración o los trabajadores autónomos, que no tienen un trabajo fijo ni una vinculación con un empleador particular, pueden enfrentarse a mayores obstáculos para actualizar sus competencias (Katz y Krueger, 2016[119]).

La mayoría de los presupuestos públicos son insuficientes para invertir en las actividades formativas que los adultos necesitarán para mantener, actualizar o perfeccionar sus competencias con regularidad con el fin de seguir siendo útiles. Fortalecer los mecanismos de participación en la financiación de los gastos se ha vuelvo fundamental para garantizar que las inversiones en el aprendizaje a lo largo de la vida son suficientes.

Desafío: aumentar las inversiones en competencias y hacer que los incentivos funcionen

A pesar de la urgente necesidad de incrementar la participación en el aprendizaje a lo largo de la vida en muchos países miembros de la OCDE, los presupuestos para educación están muy concentrados en la educación formal inicial. Si bien es difícil medir el nivel actual de inversión en aprendizaje para adultos, la UNESCO calcula que el 42 % de los países gasta menos de un 1 % de los presupuestos públicos para educación en formación para adultos (UNESCO/UIL, 2016[120]). Un estudio anterior (FiBS y DIE, 2013[121]) calcula que el gasto total en aprendizaje para adultos oscila entre el 0,6 % y el 1,1 % del producto interior bruto (PIB). De este porcentaje, los ciudadanos y los empleadores contribuyen significativamente más que los gobiernos (entre el 0,1 % y el 0,2 % del PIB por parte de los gobiernos frente al 0,4 % por parte de los empleadores y del 0,2 % al 0,3 % por parte de la ciudadanía).

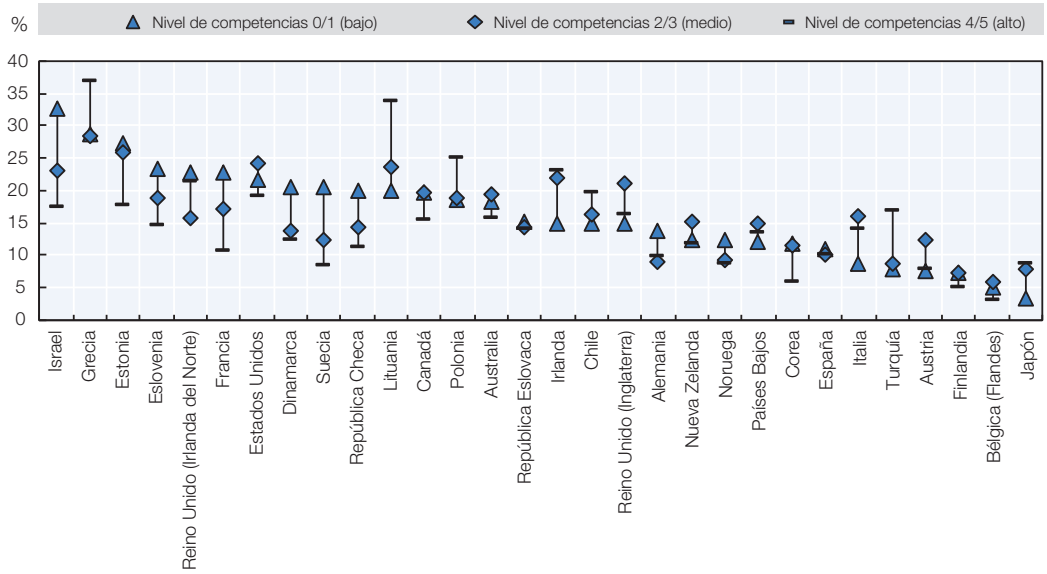
Las decisiones relacionadas con la educación y la formación están sujetas a los fallos de mercado, como la información asimétrica e incompleta, las restricciones de liquidez y de crédito, la contractibilidad deficiente y el riesgo de fuga de talentos. Esto impide que las empresas y las personas tomen decisiones de inversión en competencias adecuadas (OECD, 2005[79]). De hecho, los bajos

niveles de participación adulta en la formación que sufren algunos países, combinados con el riesgo asociado a un nivel de competencias insuficiente tanto de las personas como de las sociedades, sugieren que el nivel de inversión en competencias no es óptimo. Esta es una razón importante para que los gobiernos pongan en marcha incentivos económicos para aumentar la inversión en competencias a lo largo de la vida y para adecuar mejor la oferta de competencias a las necesidades del mercado laboral.

Los responsables políticos han reconocido la importancia de las políticas dirigidas a proporcionar incentivos económicos para promover el desarrollo de competencias más allá de la educación formal inicial. Como se muestra en el gráfico 4.6, los costes siguen siendo una importante barrera para muchos adultos que afirman querer participar en el aprendizaje, pero no pueden hacerlo. Por ejemplo, en Israel, Grecia y Eslovenia, cerca del 25 % de los adultos que querían participar en algún programa de formación pero no pudieron hacerlo citó el coste como un obstáculo (OECD, 2017[122]). Mientras que en países como Dinamarca, Estonia, Francia e Israel las personas con un nivel de competencias bajo fueron las que más señalaron el coste como una barrera, en Grecia, Lituania, Polonia y Turquía fueron las personas con un nivel de competencias alto las que más lo citaron. Esto sugiere que los diferentes grupos de adultos pueden necesitar diferentes niveles y tipos de ayudas económicas.

Gráfico 4.6. Coste de la formación como principal obstáculo para la participación en el aprendizaje para adultos

Porcentaje de adultos que querían participar, pero no pudieron hacerlo, y que citaron el coste como principal barrera, por nivel de competencias (2012 o 2015)



Fuente: cálculos de la OCDE basados en OECD (2018[10]), *Survey of Adult Skills (PIAAC)* (base de datos), 2012/2015, http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933927989

Utilizar incentivos económicos para orientar las decisiones relacionadas con la educación y la formación tiene muchas posibilidades. Se pueden emplear en educación inicial y continua, desde competencias básicas hasta formación doctoral, en formación profesional o académica, y tanto

para personas trabajadoras como para desempleadas o inactivas (OECD, 2017[118]). Pueden funcionar tanto en el lado de la oferta (proveedores de educación y formación) como de la demanda (personas y empleadores). Decidir en qué grupos se deben centrar los incentivos económicos requiere un diagnóstico cuidadoso del problema. Si bien los incentivos se suelen utilizar más para fomentar la inversión en la educación y formación, también se pueden emplear para guiar la provisión y adquisición de educación y formación hacia ámbitos con escasez de competencias (OECD, 2017[123]).

Buenas prácticas

Incentivos económicos para las personas

Los incentivos económicos se pueden utilizar para fomentar que las personas adquieran cierto tipo de competencias. El enfoque más habitual consiste en ofrecer ayudas como becas, subvenciones, subsidios, prestaciones, bonos y cheques de formación. Estas son las formas más directas y flexibles de proporcionar incentivos económicos, y pueden dirigirse a las personas con trabajo, mediante ayudas para la formación de los empleados, o a personas en el desempleo.

Las ayudas a las personas con trabajo normalmente se pagan directamente a los empleadores. Sin embargo, algunos programas de «retención y ascenso» están dirigidos a los trabajadores con un nivel de competencias bajo, que tienen menos probabilidades de beneficiarse de la formación financiada por la empresa, y tienen como objetivo aumentar sus posibilidades de conservar su puesto de trabajo o de ascender a uno de más calidad. En Alemania, por ejemplo, los trabajadores sin titulaciones y los trabajadores que han pasado al menos cuatro años en un trabajo no relacionado con su formación inicial pueden recibir fondos del gobierno para volver a formarse en un sector con buenas perspectivas laborales. Las cuentas individuales de tiempo/ahorros son otro instrumento, aunque menos utilizado, para que los gobiernos fomenten la formación (recuadro 4.11).

Los incentivos económicos dirigidos a los empleadores se pueden centrar de manera desproporcionada en las competencias específicas de la empresa, limitando la redistribución de mano de obra a otras regiones o sectores. En cambio, los incentivos para las personas les permiten desarrollar competencias trasferibles que pueden utilizarse con diferentes empleadores y en diferentes contextos, lo que facilita la redistribución de competencias entre regiones o sectores.

Los incentivos económicos para las personas pueden dirigirse a las que más los necesitan, como los trabajadores de las PYME, que normalmente se enfrentan a más obstáculos para su formación. Invertir en formación suele ser más costoso para las PYME que para las empresas grandes, para las cuales el coste administrativo de ofrecer formación y el coste de sustituir a esos trabajadores mientras se están formando es menor. Con el auge de la *gig economy,* el número de personas con trabajos atípicos está creciendo a mucha velocidad. Las plataformas en línea facilitan las conexiones entre trabajadores y empleadores, facilitan que las personas tengan trabajos temporales y combinen diferentes fuentes de ingresos, y pueden ayudar a aumentar su autonomía. Por tanto, estos nuevos mecanismos pueden reducir los obstáculos para entrar y salir del mercado laboral y permitir que los grupos más marginales accedan al mercado laboral. Sin embargo, también tienen grandes inconvenientes, como el acceso más restringido a la formación tradicional financiada por el empleador. En este sentido, los incentivos dirigidos a las personas pueden ayudar a superar ese obstáculo.

Si bien los últimos datos sobre grandes plataformas digitales como Uber y Airbnb sugieren que estos operadores también pueden querer facilitar la formación a los trabajadores no tradicionales, especialmente en el caso de contrataciones recurrentes o a largo plazo (OECD, 2016[23]), en otros contextos el *gig work* puede dejar a los trabajadores sin apenas oportunidades de mejorar sus

competencias. Las políticas dirigidas a hacer que la formación para los trabajadores no tradicionales sea más sistemática pueden incluir ayudas directas o bonos dirigidos a los empleados con contratos no estándares, como los trabajadores a tiempo parcial o los autónomos.

Los países miembros de la OCDE utilizan una variedad de incentivos económicos para los alumnos, que incluyen:

- **Ayudas:** becas, subvenciones, subsidios, prestaciones, bonos, cheques de formación, créditos (por ejemplo, Alemania, Bélgica [Flandes], Estados Unidos, Japón y Portugal).
- **Mecanismos de ahorro:** cuentas de aprendizaje individuales, cuentas de tiempo (por ejemplo, Francia) (recuadro 4.11).
- **Incentivos fiscales:** deducciones, créditos, desgravaciones (por ejemplo, los Países Bajos y la República Checa).
- **Préstamos:** garantías estatales, bonificaciones de intereses, garantías de préstamos, compensaciones contingentes, anulación o condonación de préstamos a estudiantes (por ejemplo, Australia, Canadá, Finlandia, el Reino Unido y Suecia).
- **Permiso de estudios/formación:** derecho al salario, protección frente al despido, conservación del derecho al seguro sanitario y a las pensiones (por ejemplo, Alemania, Austria, Estonia, Francia e Islandia).

Recuadro 4.11. Prácticas por países: incentivos económicos para alumnos

Francia ha introducido un sistema de cuentas de ahorro de tiempo denominado «Compte Personnel de Formation» (CPF) (Cuenta Personal de Formación), que permite a los empleados acumular créditos de tiempo durante varios años y, posteriormente, utilizarlos para jubilarse de forma anticipada/gradual, para pasar a trabajar a tiempo parcial o para coger un permiso de formación. La cuenta de ahorro de tiempo ha cambiado significativamente en los últimos años. Por ejemplo, en 2018, el «derecho al tiempo» se traducía en una subvención de 500 euros al año por empleado, tanto a tiempo complejo como a tiempo parcial, hasta un máximo de 5000 euros en diez años, y de ochocientos euros al año para adultos con un nivel de competencias bajo, hasta un máximo de ocho mil euros en diez años. Esta CPF mejorada se combina con la introducción de un proceso de certificación de calidad para los proveedores de formación, así como con una plataforma informativa en Internet, que también está disponible en forma de aplicación, para ayudar a los alumnos a analizar toda la oferta o para pagar a los proveedores de aprendizaje directamente desde su CPF.

Alemania ofrece incentivos en forma de permisos de estudios, dirigidos a las PYME y a las personas con un nivel de competencias bajo. El programa WeGebAU, puesto en marcha en 2006, apoya a las personas con pocas competencias, tanto desempleadas como empleadas en PYME (así como a trabajadores de más de 45 años) que deseen adquirir un título de formación profesional o participar en una formación continua certificada. El participante recibe un bono educativo con el cual el servicio público de empleo (SPE) certifica el pago de ciertos gastos. Además, se pueden recibir prestaciones de desempleo al mismo tiempo que la formación adicional subvencionada.

El SPE también paga subvenciones salariales y las cotizaciones a la seguridad social de los empleados poco cualificados durante su formación.

En **Estados Unidos,** el programa WorkAdvance ayuda a los adultos con pocos ingresos a conseguir empleos más gratificantes en sectores muy demandados y con oportunidades de crecimiento profesional (por ejemplo, tecnologías de la información, transporte, fabricación, atención sanitaria y recuperación ambiental). El programa ofrece educación formal que tiene en cuenta los requisitos y los resultados de los empleadores en cuanto a competencias en las certificaciones reconocidas por la industria.

Fuente: Adaptado de Ministère du Travail (2018[124]), «Transformation de la Formation Professionnelle», http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_reforme_de_la_formation_professionnelle.pdf; OECD (2017[118]), *Financial Incentives for Steering Education and Training,* https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en.

Incentivos económicos para empleadores

Los gobiernos también pueden enfocar los incentivos económicos hacia los empleadores para fomentar que inviertan en formación. Dirigir los incentivos económicos hacia los empleadores en lugar de hacia las personas tiene la ventaja de que es más probable que satisfaga las necesidades del mercado laboral, ya que los empleadores están mejor informados sobre las competencias específicas que necesitan sus trabajadores para rendir mejor en el trabajo. Sin embargo, enfocar los incentivos económicos hacia los empleadores puede no ser efectivo para llegar a los trabajadores más desfavorecidos, como los trabajadores con bajo nivel competencial, y puede financiar las competencias específicas de la empresa de forma desproporcionada.

La amplia mayoría de los incentivos para orientar las decisiones de los empleadores en cuanto a formación se dan en forma de ayudas directas (ILO, 2018[125]). La mayoría son generales y no se centran en competencias específicas, sino que permiten la flexibilidad en la identificación de necesidades de formación. Las ayudas dirigidas a sectores específicos (en lugar de a competencias) son habituales para lograr varios objetivos: 1) apoyar el cambio estructural; 2) superar obstáculos de formación específicos; o 3) apoyar a sectores estratégicos o sectores con posibilidad de crecimiento.

Los países miembros de la OCDE utilizan una variedad de incentivos económicos para empleadores con el fin de implicarlos en la educación y formación (recuadro 4.12). Entre ellos se incluyen:

- **Ayudas e incentivos fiscales:** para la formación en el trabajo o para prácticas, para contratar y formar a personas en desempleo, para formar a trabajadores (por ejemplo, Australia, Austria, Chile, Inglaterra [Reino Unido], los Países Bajos, Polonia).
- **Impuestos a la formación:** programas de generación de ingresos, programas de subvención de impuestos, programas de «formación o pago» (por ejemplo, Dinamarca, Grecia, Irlanda, los Países Bajos, Suiza).
- **Préstamos:** para que las empresas inviertan en formación (por ejemplo, Corea).
- **Rotación laboral:** sustitución temporal de trabajadores en formación (por ejemplo, Dinamarca, Portugal).

- **Cláusulas de devolución:** protección legal para recuperar al menos una parte de la inversión en formación en caso de que el empleado formado se vaya poco después (por ejemplo, Alemania, Letonia, los Países Bajos, Polonia, Suiza).

Recuadro 4.12. Prácticas por países: incentivos económicos para empleadores

En **Bélgica** (Flandes), el programa KMO-portefeuille (Cartera PYME) ofrece incentivos específicos para fomentar que las PYME formen a sus empleados. Está dirigido exclusivamente a las PYME y está diseñado para ayudarlas a crecer y a ser más competitivas mediante la inversión en competencias. El programa KMO-portefeuille cubre entre el 30 % y el 40 % de los costes de formación, en función del tamaño de la empresa. Las PYME pueden solicitar las ayudas por Internet, los empleadores determinan sus propias necesidades de formación y no hay ningún elemento de focalización. Una reciente evaluación de impacto determinó que las empresas participantes lograron un crecimiento mayor que el grupo de control. Otros países han desarrollado programas similares, dirigidos exclusivamente a las PYME, como el Chèque Formation en Valonia (Bélgica), el Profi!Lehre y el Weiter!Bilden en Austria; el Consorcio para el Programa Ampliado sobre la Capacidad para Recursos Humanos (CHAMP) en Corea, el Industry Skills Fund en Australia y Formação-Ação en Portugal.

Dinamarca mantiene un sistema de formación dual respaldado por un sistema de tasas a los empleadores. Todos los empleadores, públicos y privados, contribuyen al Fondo de Reembolso de Empleadores con una cantidad fija por cada empleado (en 2016, sobre 370 euros al año). Los fondos de recaudación se utilizan principalmente para pagar el salario de los alumnos mientras se están formando fuera del trabajo. En algunos casos, el reembolso puede ser superior al salario. Existen bonos para la juventud que encuentra una formación remunerada sin ayuda. Los salarios de los alumnos se establecen a nivel sectorial a través de los convenios colectivos, y normalmente rondan el 40 % o 50 % del salario mínimo. Los programas de prácticas cuentan con un programa básico (teórico) y un programa principal (práctico). Para el programa principal, el alumno debe alcanzar un acuerdo de formación con una empresa aprobado por los interlocutores sociales. Cuando comienzan con el programa principal, los estudiantes alternan entre periodos de formación en la empresa y educación práctica en el centro de formación. En general, entre el 50 % y el 70 % de la educación práctica se realiza en la empresa.

En el **Reino Unido** (Inglaterra), existe una Apprenticeship Grant for Employers (Subvención de Prácticas para Empleadores) disponible para aquellas empresas con menos de cincuenta empleados que no hayan tenido ningún empleado en prácticas en los últimos doce meses. El objetivo es fomentar que los empleadores creen nuevos puestos de trabajo y contraten a jóvenes de entre 16 y 24 años. Los empleadores seleccionados reciben una remuneración de mil quinientas libras cuando el estudiante en formación haya completado trece semanas «en aprendizaje» y pueden solicitar hasta cinco subvenciones durante el periodo en que estén disponibles.

En **Francia,** el programa Emplois d'avenir (Empleos del futuro) fomenta que los empleadores contraten a jóvenes desempleados con un bajo nivel de competencias por un periodo de tres años. El gobierno cubre el 75 % de los costes salariales (se les paga

el salario mínimo) y, a cambio, el empleador se compromete a proporcionar al joven un tutor que lo acompañará y le ayudará a identificar y participar en la formación adecuada. El programa se centra en el sector digital, en el sector verde, en los servicios sanitarios y sociales y en los sectores de los cuidados, la cultura y el turismo. Existen programas similares en Italia (Tirocini in Garanzia Giovani) y en la República Eslovaca.

Fuente: Adaptado de OECD (2017[118]) *Financial Incentives for Steering Education and Training,* https://doi.org/10.1787/9789264272415-en; Kuczera, M. y S. Field (2018[126]) *Apprenticeship in England, United Kingdom,* https://doi.org/10.1787/9789264298507-en.

Recomendaciones de políticas para hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible

Teniendo en cuenta los resultados y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible (recuadro 4.13).

Recuadro 4.13. Recomendaciones de políticas: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sostenible

- **Financiar una gran variedad de modelos y necesidades de formación.** Las necesidades de educación y formación son muy heterogéneas. Los desafíos e incentivos para iniciar una formación varían mucho de un grupo de trabajadores a otro, y las políticas de financiación deben tener en cuenta esa diversidad. Los instrumentos de financiación deben diseñarse para orientarse a grupos específicos y deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a una amplia variedad de modelos y necesidades de formación.
- **Orientar la financiación hacia las personas desfavorecidas.** Las personas que más necesitan la educación y formación normalmente son las que menos acceso a ella tienen. Los esfuerzos se deben concentrar en el diseño de incentivos económicos efectivos para los trabajadores en situaciones desfavorecidas, como los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores con contratos laborales no estándares, los inmigrantes y refugiados, las personas con un nivel competencial bajo y las personas desempleadas. Los programas poco específicos suelen acabar favoreciendo a los grupos que tienen un mejor acceso a la educación y formación (por ejemplo, las personas con un alto nivel de competencias) y, por tanto, se financia una formación que se habría realizado de todos modos.
- **Orientar la financiación hacia las personas.** Avanzar hacia un esquema en el que la seguridad y los beneficios (incluidos los incentivos para la formación y educación) estén vinculados a personas en lugar de a puestos de trabajo puede ayudar a superar los obstáculos y la falta de incentivos para la formación a los que se enfrentan los adultos que tienen trabajos no estándares, incluidos los de la *gig economy*.

- **Complementar los incentivos económicos con otras ayudas.** Es probable que los incentivos económicos aborden solo una parte de los obstáculos a las inversiones en competencias a los que se enfrentan las personas y los empleadores. Los incentivos económicos para promover el aprendizaje a lo largo de la vida deben ir acompañados de ayudas complementarias no económicas en forma de orientación o asesoramiento, así como de intervenciones con el objetivo de informar y sensibilizar sobre los beneficios de la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida (consulte la sección «Proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida: crear una base sólida durante el aprendizaje temprano y la educación formal»).

Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante: fortalecer los sistemas de validación y certificación de competencias

Adquirir competencias a lo largo de la vida es aún más gratificante cuando está reconocido. La validación y la certificación de competencias es una parte fundamental para fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida.

Como se señaló antes, evaluar las competencias es un desafío en cualquier sistema de educación y formación. Las personas con certificaciones formales del mismo nivel tienen un nivel de competencias significativamente diferente (gráfico 4.4). El problema se ve agravado por las megatendencias analizadas en el Capítulo 3. Además, el creciente uso de la tecnología digital en el trabajo está cambiando el tipo de tareas que realizan los trabajadores. Las tareas rutinarias (por ejemplo, las tareas manuales o cognitivas y las que se realizan siguiendo unas normas concretas) están disminuyendo, al igual que las tareas que no requieren el uso de las TIC. Por el contrario, las tareas no rutinarias y las que implican un alto uso tecnológico están creciendo (Autor, Levy y Murnane, 2003[127]). Esto incrementa el requisito de una serie de competencias amplias, incluidas las cognitivas, las digitales y las socioemocionales. Algunas de estas competencias, como las socioemocionales, pueden ser más difíciles de evaluar que las competencias específicas, que son más reducidas. La globalización incrementa aún más la necesidad de contar con buenos sistemas de evaluación y reconocimiento de competencias en los países, ya que facilitan la movilidad de los estudiantes y los trabajadores a lo largo de las fronteras. Aun cuando los trabajadores no se desplazan, la subcontratación de trabajadores en otros países es cada vez más habitual en la economía digital (OECD, 2017[128]).

En cuanto a la oferta, en los países miembros de la OCDE la cantidad de oportunidades de aprendizaje fuera de la educación formal se ha disparado en las últimas décadas. Estas oportunidades son diversas debido al creciente papel de los proveedores del sector privado en la prestación de aprendizaje para adultos y a las opciones de aprendizaje en Internet, lo que hace más difícil evaluar la calidad (OECD, 2005[79]; OECD, 2019[3]).

Desafío: crear mejores sistemas de reconocimiento y certificación de competencias

Poner en valor las competencias mediante la validación y la certificación del aprendizaje previo tiene múltiples beneficios. Para las personas, puede generar una empleabilidad, un uso de las competencias y una satisfacción laboral mayores. También puede ser un puente para volver a participar en el aprendizaje formal, al reducir la cantidad de tiempo y el coste requeridos para obtener

la certificación. Para los empleadores, conocer mejor las competencias de sus empleados puede ayudar a evitar desajustes de competencias, generar una mayor productividad y reducir la rotación de personal. Para la sociedad en general, el reconocimiento de competencias puede mejorar la correspondencia de competencias en el mercado laboral, lo que a su vez llevará a una reducción de las prestaciones por desempleo y a una mayor recaudación fiscal.

En los países miembros de la OCDE, la posibilidad de validar y certificar las competencias adquiridas durante el aprendizaje previo parece ser significativa. Por ejemplo, en Italia y Japón, muchos de los adultos con pocos estudios tienen un nivel de comprensión lectora similar al de los adultos con un nivel de estudios medio o alto (gráfico 4.4).

Por tanto, cada vez es más necesario evaluar y certificar competencias, pero puede ser complejo y costoso. A menudo, los procesos para reconocer la formación previa implican varios métodos de evaluación que van desde revisiones de portfolios, exámenes escritos y entrevistas o ejercicios presenciales hasta evaluaciones de competencias como las socioemocionales (Kis y Windisch, 2018[104]). Es fundamental hacer que estos procesos sean más accesibles y eficientes para todas las partes interesadas.

Muchas veces, las oportunidades de aprendizaje fuera de la educación formal inicial están excluidas de la educación formal y de los sistemas de nomenclatura como los marcos nacionales de cualificaciones. Esto puede dificultar la comprensión y la valorización por parte de los empleadores, los proveedores de formación y educación formal y los futuros estudiantes (OECD, 2014[129]).

Buenas prácticas

En los países miembros de la OCDE se utilizan principalmente dos sistemas de evaluación y reconocimiento de competencias: uno consiste en evaluar y validar las competencias adquiridas en un aprendizaje previo para expedir una certificación de educación formal, mientras que el otro se basa en las competencias y consiste en otorgar una certificación no formal.

Reconocer el aprendizaje previo con el fin de otorgar una cualificación de educación formal supone un enfoque tradicional, que consiste en clarificar qué implican las certificaciones formales en cuanto a qué pueden hacer los estudiantes en la práctica, es decir, las competencias que se espera que adquieran tras su formación. Combinados con varios mecanismos para que los estudiantes demuestren sus competencias, estos enfoques ayudan a identificar las competencias que ya tienen las personas y que les pueden servir para obtener una certificación. En este sentido, los marcos de certificaciones nacionales y las herramientas supranacionales como el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS) pueden ser útiles. Este enfoque tiene múltiples beneficios, ya que permite un mayor aprendizaje de una forma más eficiente en cuanto a tiempo y coste y facilita la movilidad de los estudiantes entre instituciones en un determinado nivel (por ejemplo, educación terciaria), entre niveles educativos (por ejemplo, de educación secundaria a terciaria) y entre países (por ejemplo, estudiantes internacionales, pero también migrantes con un nivel de competencias alto que intentan acceder a profesiones reguladas en el país de acogida).

Algunos países han desarrollado y ampliado estos sistemas. Por ejemplo, Portugal ha desarrollado estándares para reconocer las competencias adquiridas por los adultos fuera de la educación formal y que son equivalentes a las necesarias para obtener un título de educación secundaria superior, y tiene cientos de centros de aprendizaje para adultos por todo el país con personal dedicado a ayudar a los adultos a pasar por este proceso (OECD, 2018[70]). En Estados Unidos se han desarrollado muy bien los procesos para identificar las equivalencias entre las competencias adquiridas a través de programas de aprendizaje no formal (por ejemplo, ofrecidos por empleadores) y las certificaciones de educación postsecundaria (OECD/ELS, 2018[66]; OECD, 2019[3]).

El segundo enfoque se basa en las competencias y consiste en evaluar y reconocer las competencias adquiridas a través de herramientas diferentes a las herramientas de concesión de certificaciones formales. El desarrollo de credenciales abiertas y plataformas de certificación, así como de «nanogrados» o «micromásteres» desarrollados por proveedores de cursos en línea masivos y abiertos son ejemplos de este enfoque. El objetivo de estas herramientas es reconocer una variedad de competencias más amplia que la proporcionada por la educación formal. En el caso de las certificaciones basadas en MOOC, también pueden ser muy específicas, relacionadas con un conjunto determinado de competencias y conocimientos técnicos. Varias de las grandes plataformas en Internet que facilitan la contratación de trabajadores autónomos también ofrecen pruebas de competencias en línea, en las que los autónomos pueden realizar pruebas de opción múltiple sobre una variedad de ámbitos competenciales. Algunas de las características de las plataformas en Internet, donde los empleadores pueden hacer comentarios sobre la calidad de las personas contratadas, pueden ser de ayuda para las personas, que, de otro modo, tendrían dificultades para demostrar sus competencias a los empleadores, por ejemplo, trabajadores con una experiencia limitada o de economías emergentes (Lehdonvirta *et al.,* 2018[73]); (Agrawal, Lacetera y Lyons, 2016[130]).

En algunos países, los servicios públicos de empleo están comenzando a aplicar enfoques para evaluar las competencias de los clientes adquiridas fuera de la educación formal (recuadro 4.14).

Recuadro 4.14. Prácticas por países: evaluación y reconocimiento de competencias

En **Alemania,** la agencia federal de empleo, junto a la Fundación Bertelsmann, ha desarrollado una nueva prueba para personas desempleadas sin un certificado de formación profesional y para personas refugiadas, denominada MYSKILLS. La prueba consiste en 120 preguntas, seguidas de una entrevista de evaluación, y está diseñada para ayudar a las personas que no tienen certificaciones de formación profesional y están buscando trabajo a demostrar mejor sus competencias profesionales. En la actualidad esta prueba informatizada está disponible para ocho empleos y se puede realizar en alemán, inglés, ruso, turco, farsi y árabe. A lo largo del año, la prueba se ampliará para incluir treinta empleos.

Sudáfrica tiene establecido un sistema sólido para reconocer el aprendizaje previo. Activo desde el comienzo de la democracia en 1995, el reconocimiento del aprendizaje previo ha sido importante para corregir las desigualdades generadas por el sistema de *apartheid* y ha permitido la validación de competencias de aquellas personas a las que se les negara el acceso a una educación formal de calidad. Una nueva política para reconocer el aprendizaje previo de los artesanos propone ofrecer certificaciones de todos los oficios artesanos para los estudiantes no contratados que pasen una prueba nacional relacionada con los oficios, una política que debería ayudar a abordar el déficit en los oficios que requieren cierto nivel de competencias.

Fuente: OECD (2017[68]), *Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom,* https://doi.org/10.1787/9789264277892-en; OECD/ELS (2018[66]), «Policy Questionnaire: Readiness of Adult Learning Systems to Address Changing Skills Needs», documento interno.

Las empresas también están desarrollando sus propios sistemas de evaluación de competencias, así como diplomas y certificaciones, para depender menos de las acreditaciones. A este nivel, la prevalencia de estas prácticas no es muy conocida, aunque parece que está creciendo, motivado sobre todo por grandes empresas del sector de las TIC como IBM, Microsoft y Oracle (OECD, 2019[3]). Algunas empresas combinan oportunidades de aprendizaje a corto plazo con prácticas de evaluación, tal y como demuestra el ejemplo de la herramienta desarrollada por Google para ayudar a los estudiantes a utilizar Google Analytics, que se puso en marcha como parte de un programa de educación terciaria (Staton, 2016[131]). Sin embargo, los empleadores a pequeña escala sin capacidad para realizar evaluaciones de competencias internas o para pagar por otras soluciones disponibles en el mercado podrían seguir dependiendo de las acreditaciones.

La proliferación de herramientas de evaluación plantea cuestiones sobre cómo garantizar su aceptación y calidad. Los empleadores deben reconocer las herramientas de evaluación y las certificaciones que otorgan. Cuando las herramientas y certificaciones son demasiado numerosas o diversas, los empleadores puede que no reconozcan su calidad, validez o valor. Las herramientas también deben diseñarse para garantizar evaluaciones que: 1) examinen con eficacia las competencias de las personas en lugar de simplemente asociar la participación en actividades formativas con la adquisición de las competencias; 2) sean lo suficientemente amplias para examinar múltiples competencias relevantes, y 3) sean lo suficientemente inclusivas para que no dejen a determinados grupos en situación de desventaja (por ejemplo, debido a la falta de acceso o de experiencia con la tecnología de la evaluación).

Estos dos enfoques (reconocer las competencias para conceder una acreditación formal o hacerlo a través de nuevas formas de reconocimiento de competencias) no son excluyentes. Las personas pueden utilizarlas de forma secuencial o simultánea, según sus necesidades. En ambos casos, mejorar la credibilidad de los sistemas de evaluación y reconocimiento de competencias requiere diseñar herramientas que sean relevantes para las necesidades de los empleadores y de los estudiantes, que estén integradas en los marcos nacionales de certificaciones cuando sea posible y que cuenten con mecanismos para evitar diferentes riesgos como el fraude o problemas de privacidad. En este contexto, «Formación y Competencias Online» es una herramienta de evaluación de la OCDE que puede ser útil. Esta herramienta permite a las personas realizar la prueba y obtener resultados relacionados con las medidas de PIAAC de comprensión lectora, competencia matemática y resolución de problemas en entornos altamente tecnológicos.

Por último, la tecnología tiene la posibilidad de trasformar la forma de reconocer y validar las competencias de las personas. La globalización y la movilidad internacional han incrementado la necesidad de una certificación de competencias reconocida, validada y fiable universalmente (Gräther *et al.,* 2018[132]).

La tecnología *blockchain* (de cadenas de bloques) podría ofrecer una solución para registrar el aprendizaje de una persona de forma segura a través de métodos criptográficos de forma verificable y permanente. Ofrecería una solución práctica para expedir, validar y compartir los certificados entre estudiantes, educadores y empleadores sin necesidad de un intermediario de confianza (como un organismo de acreditación) (Chen *et al.,* 2018[133]). Aunque todavía está comenzando, *blockchain* tiene aplicaciones en el mundo del aprendizaje a nivel nacional e internacional. Podría utilizarse para almacenar acreditaciones y certificados de todo tipo de aprendizaje, lo que permitiría a los adultos elaborar un portfolio reconocido y valorado en el mercado laboral (Clark, 2016[134]). *Blockchain* ya se ha utilizado para expedir certificados digitales (el MIT Media Lab, la Open University, la Universidad de Nicosia), certificados internos en lugares de trabajo (Sony) y para verificar portfolios digitales (Indorse). Sin embargo, aplicar la tecnología *blockchain* en los

sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida supone enfrentarse a varios desafíos. Entre ellos se encuentran no solo cuestiones de reglamentos de datos, sino también mecanismos institucionales y de gobernanza para desarrollar estándares comunes y crear y conceder certificaciones (Grech y Camilleri, 2017[135]).

Recomendaciones de políticas para hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante

Teniendo en cuenta los resultados y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante (recuadro 4.15).

Recuadro 4.15. Recomendaciones de políticas: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante

- **Pasar a un enfoque basado en las competencias para las certificaciones formales.** Esto puede ayudar a lograr una mayor transparencia y homogeneidad de los diplomas expedidos por diferentes instituciones educativas y facilitar el aprendizaje modular, que puede satisfacer mejor las necesidades específicas de particulares y empleadores. La participación de los empleadores en el diseño y el análisis de los marcos de certificación es importante para obtener el reconocimiento.
- **Fomentar el desarrollo de certificados para competencias adquiridas fuera de la educación formal inicial.** Los gobiernos, los proveedores de educación y formación y los empleadores pueden cooperar en la definición de los estándares y las buenas prácticas para que la certificación avance hacia una evaluación de las competencias de las personas más fiable.
- **Integrar los certificados obtenidos a través del aprendizaje no formal e informal en los marcos nacionales de certificaciones.** Esto se tendría que hacer individualmente y estaría sujeto al respeto de varios estándares para proporcionar mejor información a los empleadores y a los proveedores educativos. Quedaría al criterio de los proveedores de educación decidir si los certificados pueden dar acceso a la concesión de créditos o a otros métodos para conseguir una cualificación formal.
- **Aprovechar la tecnología para registrar y validar las competencias de las personas.** La globalización ha aumentado la necesidad de una certificación de competencias universalmente reconocida, validada y fiable. Aunque todavía está comenzando, la tecnología *blockchain* ofrece la posibilidad de registrar diferentes formas de aprendizaje, lo que permitiría a los adultos crear un portfolio personal reconocido y valorado por los empleadores y los educadores. Los países podrían investigar cómo utilizar tecnologías como *blockchain* para hacer visible y gratificante el aprendizaje a lo largo de la vida.
- **Trabajar hacia la armonización internacional.** Los gobiernos podrían trabajar juntos para armonizar las prácticas de reconocimiento y certificación de competencias a nivel internacional.

Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante: dar respuesta a las necesidades de los particulares y de los empleadores

Además de los factores analizados en las secciones anteriores, incrementar el interés y la participación en el aprendizaje a lo largo de la vida requiere que las oportunidades de aprendizaje sean accesibles y flexibles, a fin de adaptarse a las necesidades de los estudiantes.

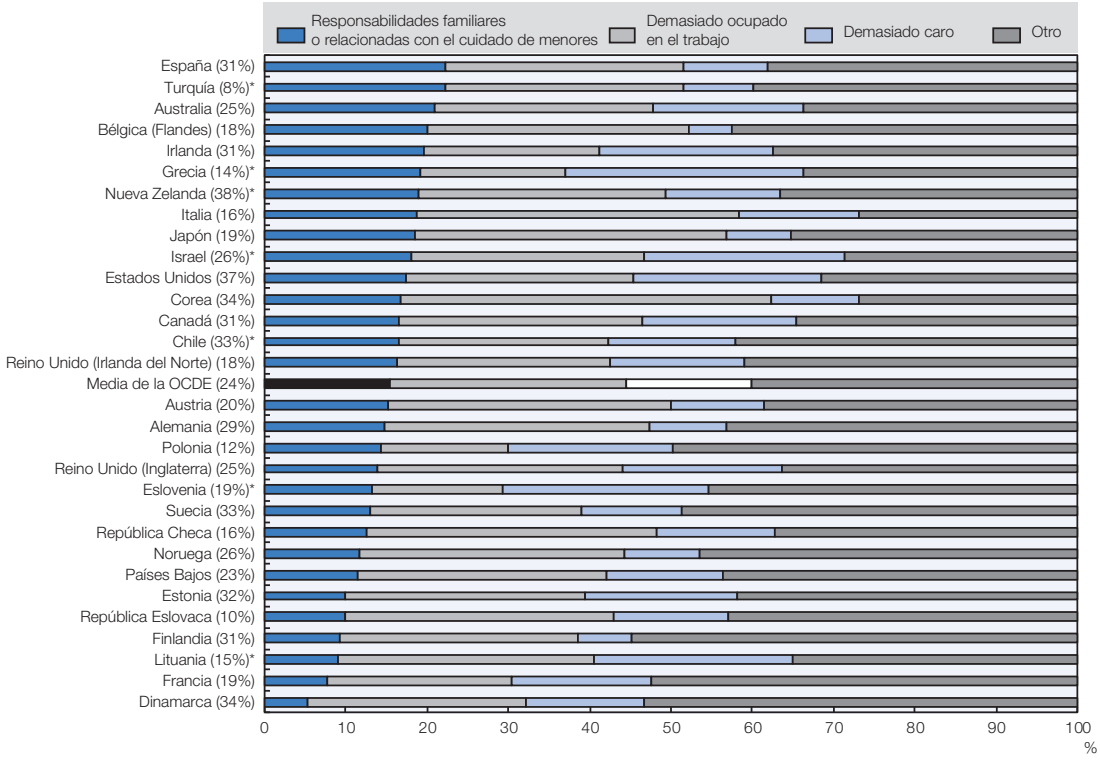
Desafío: diseñar oportunidades de aprendizaje más flexibles

En los países miembros de la OCDE, la participación en el aprendizaje para adultos suele estar por debajo de los objetivos nacionales, y es más baja entre los adultos que más necesitan desarrollar sus competencias, como los que tienen un nivel de competencias bajo (consulte la sección «Mejorar las aspiraciones para el aprendizaje a lo largo de la vida: establecer el enfoque y respaldar las elecciones de aprendizaje fundadas»). Las principales razones de esto son la baja motivación para aprender y la falta de conocimiento de los beneficios y las oportunidades del aprendizaje.

Sin embargo, la capacidad de respuesta de las oportunidades de educación y aprendizaje a las necesidades de los particulares y los empleadores también afecta a la participación. La falta de accesibilidad y flexibilidad de los sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida puede ser un gran impedimento para la participación de los adultos en programas de aprendizaje. Esto se debe, en parte, a que los planes de aprendizaje para adultos son una extensión de los planes de la educación formal o de marcos institucionales diseñados para la juventud que cursa la educación obligatoria, sin adaptación a las necesidades e intereses de los adultos.

Un análisis de los datos de PIAAC revela que las limitaciones de tiempo relacionadas con las responsabilidades laborales o domésticas fueron los obstáculos más importantes para que las personas de 25 a 64 años participasen en educación o formación formal (OECD, 2017[77]) (gráfico 4.7). Al pedirles que expusiesen por qué no participaron, de media en los países miembros de la OCDE, el 29 % de las personas encuestadas indicó que estaban demasiado ocupadas en el trabajo. Otro 15 % no inició una actividad formativa debido al cuidado de menores o a responsabilidades familiares. Por tanto, para el 44 % de las personas encuestadas, al parecer, la carga de trabajo o la familia no le dejó tiempo para las actividades formativas. En concreto, la presencia de niños pequeños en una familia joven (de 25 a 34 años) tiene un impacto negativo en la tasa de participación en la formación para adultos. Las mayores diferencias entre las familias con y sin niños pequeños (veinte puntos porcentuales o más) se encuentran en Austria, España, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Singapur, la República Eslovaca y Turquía. En los países con altas tasas de participación, la diferencia suele ser menor.

Gráfico 4.7. Motivos que impiden a los adultos participar (más) en educación formal o no formal



Nota: el porcentaje entre paréntesis representa la proporción de personas de 25 a 64 años que querían participar (más) en actividades de aprendizaje, pero no lo hicieron. Para evitar tener demasiadas categorías, la categoría «Otro» incluye cinco motivos citados para no comenzar la actividad: no cumplir los requisitos previos, falta de apoyo por parte del empleador, el curso o el programa se ofrecía en un horario o lugar poco oportuno, surgió algo inesperado que me impidió realizar la formación, otro.

* El año de referencia es 2015. Para los demás países y economías el año de referencia es 2012.

Fuente: OECD (2017[77]), *Education at a Glance 2017,* tabla C6.1b., https://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928008

Además, los factores relacionados con la organización de las actividades de aprendizaje impidieron participar a un 30 % de las personas encuestadas: por ejemplo, la hora o el lugar de la impartición del curso era poco oportuno (12 %), la formación era demasiado cara (15 %) o no cumplían con los requisitos previos (3 %). Alrededor del 7 % de las personas encuestadas mencionaron la falta de apoyo por parte del empleador (OECD, 2017[77]).

Estos datos sugieren que incluso cuando los adultos están interesados o motivados para participar en actividades de aprendizaje, la oferta disponible no les permite hacerlo. Los obstáculos relacionados con la organización de las oportunidades de formación parecen ser una barrera aún mayor que la económica.

Buenas prácticas

Proporcionar oportunidades de aprendizaje flexibles que sean compatibles con la vida diaria de las personas puede incrementar la participación en la educación y la formación para adultos. Para eliminar las barreras circunstanciales, horarias y geográficas, los programas de aprendizaje para adultos innovadores y eficaces (como el aprendizaje en línea y a distancia) y los planes de aprendizaje flexible (como las clases por módulos o los cursos nocturnos, durante el fin de semana o a tiempo parcial) pueden reducir los obstáculos no económicos para participar en el aprendizaje para adultos.

Entre las estrategias más eficaces para hacer que las oportunidades de aprendizaje para adultos sean más accesibles y estén adaptadas a las necesidades de los adultos se encuentran:

- **Reconocimiento de las competencias existentes:** para garantizar que el aprendizaje sea lo más eficaz posible, muchos países miembros de la OCDE han desarrollado formas de tener en cuenta el conocimiento y las competencias existentes en el aprendizaje a lo largo de la vida. Estos enfoques incluyen admitir a estudiantes en un programa cuando están en condiciones de beneficiarse de él aunque no tengan las certificaciones formales, reducir la duración del programa y avanzar hacia una evaluación final (Kis y Windisch, 2018[104]) (consulte la sección «Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante: fortalecer los sistemas de validación y certificación de competencias»).
- **Organización flexible del tiempo:** muchos países miembros de la OCDE ofrecen oportunidades de aprendizaje a tiempo parcial, que permiten a los adultos combinar trabajo y aprendizaje al mismo tiempo. Estos programas de educación para adultos pueden realizarse durante las horas de trabajo, por las noches o los fines de semana, lo que facilita la participación de los adultos que pueden estar ocupados durante el día debido a las responsabilidades laborales o familiares.
- **Diseño de cursos modulares:** copiar los programas de las titulaciones diseñadas para estudiantes a tiempo completo para un estudio a tiempo parcial ha demostrado ser ineficaz, ya que se tarda demasiado tiempo en completar estos programas. Los estudiantes adultos no siempre están interesados en todo el programa, sino que les gustaría poder seleccionar partes específicas de la información o las competencias que desean adquirir. Los enfoques modulares en el diseño de los cursos pueden permitir que los estudiantes aborden sus necesidades de aprendizaje específicas y puedan «ir juntando» o acumulando créditos para una certificación formal.
- **Diseño instruccional orientado al estudiante:** los programas y cursos destinados a estudiantes adultos deben diseñarse de acuerdo con los conocimientos que se tienen sobre la psicología de estos estudiantes. El diseño instruccional de los recursos y materiales del curso debe facilitar el aprendizaje al ritmo de cada persona, en el que cada estudiante se responsabiliza de su propio aprendizaje. Sin embargo, no todos los estudiantes tienen las competencias metacognitivas para gestionar su propio proceso de aprendizaje, lo que hace necesario poner a su disposición la orientación adecuada y la formación en competencias metacognitivas para apoyarlos.
- **Transferencia de créditos:** los adultos están más interesados en los objetivos, el contenido, la finalidad y los resultados del aprendizaje que en la institución y la organización específica que ofrecen los programas y cursos. En un mercado del aprendizaje muy completo, en lugar de seguir la trayectoria lineal prediseñada, escogerán y combinarán unidades de aprendizaje, como los módulos, donde se ofrezcan. Por tanto, los créditos u otras formas de certificación de módulos deben ser transferibles y acumulables entre proveedores de aprendizaje. Los estudiantes adultos no deberían tener que enfrentarse a problemas complejos de reconocimiento de créditos.
- **Programación en función de la demanda:** los proveedores institucionales de formación para adultos casi nunca resisten la tentación de programar cursos y diseñar objetivos y materiales de

aprendizajes en función de lo que creen que es fundamental o lo que está disponible con más facilidad. Sin embargo, el aprendizaje para adultos eficaz requiere que el currículo y los métodos didácticos se basen en las demandas de los estudiantes adultos y en lo que creen que es fundamental para satisfacer sus necesidades de aprendizaje.

- **Utilidad del aprendizaje:** para los estudiantes adultos es fundamental que el proceso de aprendizaje esté estrechamente relacionado con el lugar donde se originó la necesidad de aprendizaje y situado en él. Por tanto, es importante una proximidad entre el proceso de aprendizaje y el lugar en el que poder poner en práctica lo aprendido. Normalmente, esto se facilita mediante la formación en el lugar de trabajo o con planes formativos que implican una interacción cercana con el lugar de trabajo.
- **Aprovechar la digitalización y la tecnología:** las tecnologías de la información y la comunicación pueden facilitar una educación abierta y en línea y un aprendizaje personalizado y adaptable, dejar libres «horas de clase» para hacer ejercicios y facilitar la interacción entre ubicaciones. El uso del *big data* para la enseñanza y la gestión tiene la posibilidad de mejorar los sistemas y los procesos. Sin embargo, la tecnología no es la panacea y puede tener relativamente menos beneficios para los grupos desfavorecidos y para quienes tienen un bajo nivel de competencias en las TIC. Los responsables políticos y las instituciones deben hacer seguimiento y ampliar la información sobre el aprovechamiento de las TIC en el aprendizaje a lo largo de la vida.

En concreto, la digitalización proporciona una variedad de oportunidades para hacer que el aprendizaje sea más flexible y accesible para los adultos, como a través de la educación abierta.

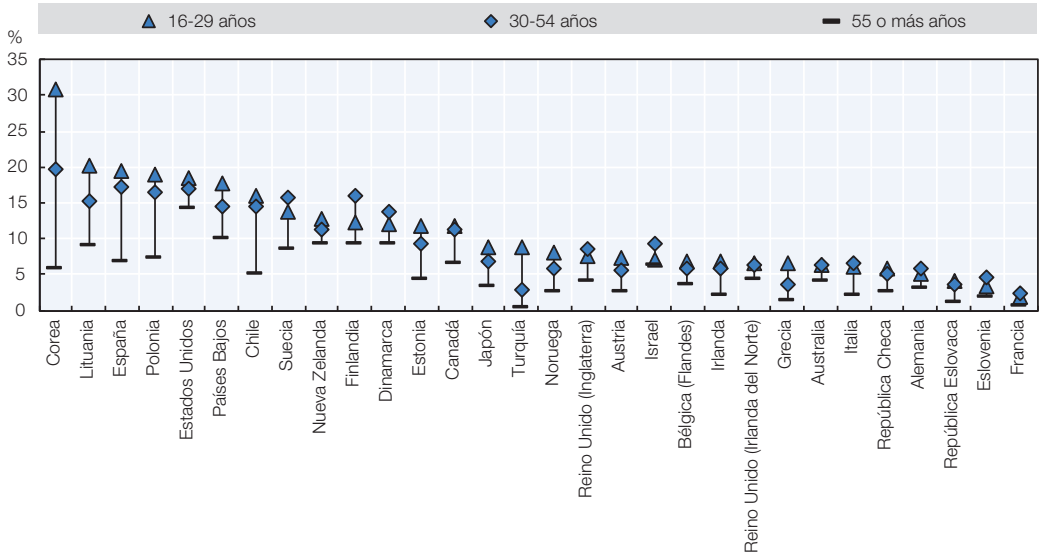
La educación abierta ofrece formación independientemente de la hora y el lugar y puede ser más flexible y sensible a las limitaciones horarias de los adultos que la formación presencial. Las universidades abiertas existen desde hace mucho tiempo, pero la digitalización ha ampliado significativamente las posibilidades de la educación abierta. Esta, a través de las tecnologías digitales, proporciona un nuevo nivel de flexibilidad para los adultos que combinan estudios y trabajo (OECD, 2019[3]). Sin embargo, a pesar del bajo coste para acceder a la educación abierta, los patrones de participación son similares a los de la educación y formación para adultos estándar: los que tienen un alto nivel de estudios y de competencias son los que más suelen participar. Aun así, todavía no se han explotado todas las posibilidades que la educación abierta y los MOOC ofrecen a las empresas para formar a sus trabajadores, aunque se están desarrollando iniciativas en este ámbito.

La próxima publicación *OECD Skills Outlook 2019* analiza la participación en la educación a distancia utilizando datos de PIAAC, que incluye preguntas sobre la participación en cursos «similares a los cursos presenciales pero que se realizan a través de vías de comunicación postales o electrónicas, de forma que se conecta a instructores, docentes y estudiantes que no están juntos en el aula». Dado que la mayoría de países realizaron la encuesta en 2012 en un momento en el que los MOOC estaban comenzando, es probable que las respuestas plasmen formas de educación abierta más tradicionales, como los componentes en línea de la educación formal. La aceptación de los MOOC y de otras formas de educación abierta ha aumentado desde entonces casi con total seguridad. Es necesario realizar un registro y un control del aprendizaje en línea para hacer un seguimiento de estos desarrollos (OECD, 2019[3]).

En los países incluidos en la encuesta de PIAAC de 2012 y 2015, la participación en la educación abierta varía considerablemente de un país a otro, desde casi un 20 % en Corea, un país con una larga y amplia experiencia en educación abierta, hasta menos de un 2 % en Francia. En la mayoría de países, la juventud suele participar más en la educación abierta que los adultos de más edad (gráfico 4.8). Sin embargo, estos datos también muestran que en muchos países todavía hay mucho margen de crecimiento y que la participación en educación abierta está creciendo (OECD, 2019[3]).

Gráfico 4.8. Participación en educación abierta por edad

Porcentaje de población que ha participado en educación abierta o a distancia en los 12 meses previos a la encuesta



Nota: En el cuestionario de la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC), la educación abierta o a distancia se define como aquella que no conduce a una certificación formal. Esto abarca cursos similares a los presenciales pero realizados por vías de comunicación postales o electrónicas, de forma que se conecta a instructores, docentes y estudiantes que no están juntos en el aula. Estas preguntas no se realizaron a jóvenes de dieciséis a diecinueve años que estuvieran cursando educación formal obligatoria.

Fuente: cálculos de la OCDE basados en (2018[10]), *Survey of Adult Skills (PIAAC)* (base de datos), 2012/2015, http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928027

Los entornos de aprendizaje virtuales, como videojuegos, simulaciones y mundos virtuales, pueden motivar más a los estudiantes en su aprendizaje, facilitar experiencias de aprendizaje centradas en la práctica de la situación que antes no eran posibles (por ejemplo, centros educativos pequeños situados en regiones alejadas) y generar nuevas vías para interactuar con otros y practicar competencias concretas (Merchant *et al.,* 2014[136]; OECD, 2016[12]). Algunos ejemplos pueden ser diseccionar animales en un laboratorio virtual o practicar ciertas competencias en situaciones de la vida real en realidad virtual (OECD, 2018[137]).

Los sistemas de aprendizaje digitales que adaptan el contenido según las respuestas de cada estudiante están mejorando su capacidad gracias a la computación en la nube y a la extracción de datos educativos (Oxman y Wong, 2014[138]). A medida que estos sistemas mejoran y encuentran su sitio en el aula (integrados en los sistemas de gestión del aprendizaje, por ejemplo), los docentes pueden dedicar más tiempo a planificar mejor las actividades y a mejorar los comentarios a los estudiantes. Los avances en inteligencia artificial permitirán, cada vez más, realizar evaluaciones más amplias y ajustadas, como reconocer las reacciones emocionales de los estudiantes frente a una tarea inminente o abrir nuevas vías para facilitar el aprendizaje colaborativo de los estudiantes (Luckin, Holmes y Forcier, 2016[139]; OECD, 2018[137]).

También se puede hacer uso de la tecnología para estar en contacto con los estudiantes o con quienes los apoyan de manera más eficaz. Ya existe una serie de ejemplos exitosos, como los

mensajes de texto a los padres para implicarlos en el aprendizaje de su hijo informándolos sobre la cantidad de faltas a clase, proporcionar a los estudiantes orientación profesional y consejos pertinentes para la admisión en la universidad, o los «mensajes motivacionales» para ayudar a los estudiantes a desarrollar actitudes positivas hacia ellos mismos, sus compañeros y el centro educativo. Estas intervenciones tienen un coste bajo y son efectivas, ya que producen resultados positivos (Escueta *et al.,* 2017[140]; OECD, 2018[137]).

Sin embargo, la tecnología no es la panacea en relación con la flexibilidad y la relevancia del aprendizaje a lo largo de la vida. Muchas veces los ciudadanos tienen preocupaciones sobre la privacidad, y los beneficios de la tecnología serán menores para los grupos desfavorecidos, especialmente si carecen de competencias digitales básicas o de otro tipo. Además, los datos sobre las formas efectivas de aprovechar las TIC en el aprendizaje a lo largo de la vida todavía están comenzando a aparecer. Los responsables políticos tienen que desempeñar un papel importante en la mejora de estos datos a través de la investigación y la experimentación de alta calidad.

Los países miembros de la OCDE han tomado varias medidas para hacer que la educación y la formación sean más flexibles y accesibles (recuadro 4.16).

Recuadro 4.16. Prácticas por países: flexibilizar el aprendizaje para adultos

Dinamarca cuenta con uno de los niveles más altos de participación en educación y formación continua para adultos. En 2016, la participación de adultos en actividades tanto de educación formal como no formal superó el 50 % en los adultos de 25 a 65 años. Estas altas tasas de participación son el reflejo de una larga tradición de aprendizaje para adultos en Dinamarca y del sistema flexible del país, entre otros factores.

En 1996, Dinamarca introdujo un sistema de educación para adultos paralelo al sistema habitual: el sistema de educación continua y para adultos (ACE, por sus siglas en inglés), que ofrece a los adultos la oportunidad de obtener un título de educación secundaria o superior. Gran parte de la oferta permite que los estudiantes combinen módulos de aprendizaje de entre una oferta diversa (incluidos los programas de educación no formal que se realizan en instituciones independientes) y de diferentes materias. Por ejemplo, las personas que obtienen una certificación profesional en centros de formación en el mercado laboral (*Arbejdsmarkedsuddannelse*) pueden elegir entre una amplia variedad de cursos de formación profesional, así como materias impartidas por el sistema de educación general.

Esto permite que los estudiantes adapten los programas de educación y formación a sus necesidades e intereses individuales. La oferta de educación y formación puede ser en forma de programas cortos de formación profesional (ya sean talleres abiertos o programas organizados en clases, con una duración que varía entre medio día y seis semanas), que suelen realizarse durante las horas laborales, pero también puede organizarse por las tardes o los fines de semana. También es posible organizar actividades formativas en el lugar de trabajo o como aprendizaje a distancia. Esta flexibilidad y diversidad de modos de aprendizaje ayuda a romper las barreras de la participación para los estudiantes adultos que tienen un tiempo limitado debido a las responsabilidades laborales o domésticas.

El programa WriteOn de **Irlanda** (activo desde 2008) forma parte de un servicio de aprendizaje a distancia más amplio, gestionado por la National Adult Literacy Agency (NALA) (Agencia Nacional encargada de la Alfabetización de los Adultos de Irlanda). Su objetivo es proporcionar ayuda de calidad, gratuita y confidencial, tanto en Internet como por teléfono, para la alfabetización, con tutores cualificados. En concreto, el programa ofrece una evaluación en línea de competencias y posibilidades de aprendizaje flexible para facilitar tanto la adquisición de competencias relacionadas con la comprensión lectora como la acreditación para estudiantes adultos de los niveles 2 y 3 del Marco Nacional de Cualificaciones de Irlanda.

El programa ofrece una herramienta en Internet que permite que las personas realicen un proceso paso a paso para evaluar el nivel de sus competencias. Después, da acceso a recursos de aprendizaje y a tutorías individualizadas a través de una línea telefónica gratuita, lo que permite que las personas estudien a su ritmo para mejorar las competencias básicas de comprensión lectora y competencia matemática, al tiempo que desarrollan nuevas competencias digitales.

Los datos recopilados por NALA sugieren que se realizan 10.000 llamadas al año por parte de adultos que buscan consejos sobre cómo mejorar sus competencias, que 32.000 estudiantes han creado una cuenta de aprendizaje en Internet, y que 2500 estudiantes obtuvieron 14000 certificados nacionales de niveles 2 y 3.

Fuente: Desjardins, R. (2017[141]), *Political Economy of Adult Learning Systems: Comparative Study of Strategies, Policies and Constraints,* Bloomsbury; Danish Ministry of Education (2018[142]), «Adult vocational training», http://eng.uvm.dk/adult-education-and-continuing-training/adult-vocational-training; OECD (2019[60]), *Getting Skills Right: Future-ready Adult Learning Systems,* https://doi.org/10.1787/9789264311756-en ; Cedefop (2012[143]) Vocational education and training in *Denmark*, www.cedefop.europa.eu/files/4112_en.pdf; OECD (2018[70]), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System,* recuadro 3.10, http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en; NALA (2018[144]), «NALA's Free Distance Learning Service», www.nala.ie/what-we-do/improve-literacy/distance-education.

Desafío: desarrollar competencias relevantes

Invertir en el desarrollo de competencias es beneficioso en la medida en que las competencias adquiridas son relevantes para las necesidades de las economías y las sociedades. Las competencias cognitivas básicas, las competencias no cognitivas sociales y emocionales y las competencias metacognitivas para «aprender a aprender» son bastante transversales. Son necesarias para el desarrollo de todas las demás competencias genéricas y específicas y es probable que sean aún más importantes a medida que la tecnología y la inteligencia artificial transformen la esencia del mundo laboral y de la participación en la vida social. Pero cuando se trata de competencias más específicas, el concepto de «relevancia» se vuelve más importante.

En muchos sistemas de educación, las trayectorias de las personas a lo largo del sistema escolar y en la educación superior están muy determinadas por las preferencias y elecciones hechas. Cuando los estudiantes y sus progenitores toman estas decisiones, entran en juego varios factores, y los económicos y sociales (como la información del mercado laboral) solo se tienen en cuenta de forma

parcial. No hace mucho tiempo, las ideas simplistas sobre la «planificación de los recursos humanos» sugerían que las necesidades del mercado laboral se podrían estimar con un alto grado de precisión, por lo que la juventud utilizaría esa información para tomar sus decisiones en relación con la educación. Con demasiada frecuencia esto ha generado fracasos. Incluso hoy en día, todavía es difícil para los países predecir, por ejemplo, el número de médicos que necesitarán en un periodo de seis o siete años, el tiempo que dura su formación. Las elecciones en relación con la educación realizadas por las personas también generan diferentes tipos de desajustes (consulte el Capítulo 5). La falta de una adecuación entre la oferta de competencias y la demanda del mercado laboral sigue alimentando el descontento y la preocupación entre los empleadores y los responsables políticos.

Con respecto a la educación y la formación para adultos, las recientes investigaciones de la OCDE sugieren que existen grandes diferencias entre países en cuanto a la adecuación general entre el aprendizaje para adultos y las necesidades del mercado laboral (OECD, 2019[60]). La evaluación de las competencias necesarias es un primer paso importante para evitar y abordar los desequilibrios de competencias. Las empresas que hacen un balance de sus necesidades competenciales actuales y futuras con regularidad están mejor preparadas para planificar sus actividades de formación y contratación. En los países europeos miembros de la OCDE, de media, el 69 % de las empresas evalúa sus futuras necesidades competenciales. En Dinamarca, Hungría, Italia y el Reino Unido, más del 80 % de las empresas afirma evaluar sus futuras necesidades competenciales, mientras que en Letonia y Polonia lo hace menos del 50 % de las empresas. Otro aspecto importante de la adecuación a nivel empresarial es en qué grado existe una superposición entre las necesidades competenciales identificadas por la compañía y las actividades formativas ofrecidas. Si se comparan las tres principales competencias que las empresas identifican como importantes para su desarrollo con las tres competencias más importantes en las que se centran las actividades de formación, solo hay una superposición completa en el 13 % de las empresas de los países europeos miembros de la OCDE.

La formación de personas con necesidades de aprendizaje concretas también es importante para adecuar el aprendizaje para adultos a las competencias necesarias en el mercado laboral (OECD, 2019[60]). A nivel individual, los adultos cuyas competencias no se corresponden con las requeridas en el marcado laboral son los que tienen algunas de las mayores necesidades formativas. Sin embargo, los trabajadores cuyos empleos corren un riesgo significativo de automatización participan en el aprendizaje para adultos con menos frecuencia que otros trabajadores. Esta misma observación se aplica a los trabajadores con empleos de fácil ocupación (es decir, ocupaciones con una demanda menor que la oferta): en la mayoría de los países miembros de la OCDE, la participación en formación para adultos relacionada con el puesto de trabajo es inferior entre los trabajadores con empleos de fácil ocupación que entre los trabajadores con empleos de difícil ocupación. Además, alrededor de un 34 % de los trabajadores de los países miembros de la OCDE de los que se dispone de datos afirma que necesitaría más formación para cumplir con sus obligaciones actuales. Sin embargo, solo el 60,3 % de esos trabajadores participó en oportunidades formativas en los últimos doce meses.

Buenas prácticas

Los responsables políticos de los países miembros de la OCDE han adoptado diferentes enfoques para garantizar que los sistemas de educación proporcionan las competencias necesarias en la sociedad y en la economía y que reducen los desajustes de competencias. Estos enfoques incluyen:

- Desarrollar competencias básicas de alta calidad para todos los estudiantes de educación formal, también mediante la aplicación de programas que se centren en las competencias transversales que cada vez son más importantes (por ejemplo, competencias digitales, resolución de problemas, creatividad, etc.).

- Desarrollar mecanismos flexibles para los estudiantes que les permitan una transferencia más libre entre trabajo y formación y entre programas formativos y proveedores, con el fin de minimizar la inversión de tiempo requerida para desarrollar las competencias necesarias.
- Desarrollar competencias técnicas específicas en el lugar de trabajo o en estrecha colaboración con él. Los mecanismos de aprendizaje en el trabajo brindan oportunidades mucho mejores para desarrollar estas competencias.
- Diseñar políticas y programas de aprendizaje para adultos de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, incorporando la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de competencias en la planificación estratégica, en los estándares de formación y en el diseño de los programas individuales.
- Orientar la inversión en el aprendizaje para adultos hacia las competencias más demandadas, limitando las opciones formativas a aquellas que están en línea con las necesidades de competencias, proporcionando incentivos económicos o no económicos para invertir en ciertas competencias demandadas y ofreciendo información y orientación que recalque la importancia de estas competencias.
- Ayudar a los trabajadores de sectores que están sufriendo un cambio estructural, utilizando la información de los sistemas de evaluación y anticipación de compentencias para identificar a las personas cuyas competencias no se corresponden con las que está demandando el mercado laboral y aplicando políticas que centren sus esfuerzos en estas personas.

Un método específico de formación relevante para el trabajo que se utiliza en algunos países miembros de la OCDE son las prácticas para adultos. Están consolidadas en Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido y están emergiendo en otros países miembros de la OCDE. El interés refleja la creciente necesidad de volver a formarse, lo que a su vez refleja en carácter cambiante del trabajo y la fortaleza de este tipo de prácticas. A menudo, el diseño de las prácticas dirigidas a adultos difiere de las destinadas a la juventud. Los trabajadores de más edad suelen contar con una comprensión lectora y una competencia matemática más sólidas, así como con un conocimiento técnico relevante, lo que les permite un desarrollo más rápido de las competencias productivas. Esto cambia la relación de costes/beneficios de los empleadores, que muchas veces tiene consecuencias en la duración y la remuneración de las prácticas (Kis y Windisch, 2018[104]).

Los países han adoptado diversos enfoques para hacer que el aprendizaje para adultos sea relevante en relación con las necesidades de competencias y para minimizar los desajustes de competencias en la vida laboral de los adultos (recuadro 4.17).

Recuadro 4.17. Prácticas por países: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea relevante

Los programas de Formación Profesional Superior (HVE, por sus siglas en inglés) de **Suecia** ofrecen formación profesional postsecundaria que combina estudios teóricos y aplicados en estrecha cooperación con los empleadores del sector industrial. Los programas están orientados a las necesidades explícitas del mercado laboral y permiten que los alumnos adultos pongan en práctica su aprendizaje a través de la formación en el trabajo. El gobierno sueco estableció el programa de Formación Profesional

Superior en 2001 para llenar un vacío en el sistema de educación sueco a través de la oferta de programas de educación superior no universitaria en los ámbitos específicos más demandados. La principal tarea de la autoridad reguladora (la Agencia Nacional Sueca para la Formación Profesional Superior) consiste en analizar la demanda de mano de obra cualificada en el mercado laboral, decidir qué programas de Formación Profesional Superior ofrecerá y asignar fondos públicos a los correspondientes proveedores de educación. Los empleadores y las industrias participan activamente en el diseño de los cursos y también dando conferencias y formando parte de los proyectos. Cada año también publican resultados de evaluación que, en general, son positivos: siete de cada diez estudiantes consiguen trabajo antes de terminar el programa y nueve de cada diez están trabajando o son autónomos un año después de obtener el título.

En **Corea,** el gobierno, en cooperación con los Consejos de Competencias en la Industria, utiliza la información del mercado laboral para desarrollar los estándares ocupacionales nacionales. Estos estándares se aplican a las cualificaciones de la educación y formación profesional para garantizar que se cubren las necesidades del lugar de trabajo. Al mismo tiempo, se fomenta que los empleadores utilicen estos mismos estándares en la gestión de recursos humanos.

En el **Reino Unido** (Inglaterra), las prácticas son una manera habitual de formar a los trabajadores, y en el sistema de prácticas, recientemente reformado, los grupos de empleados (denominados *trailblazers,* 'pioneros') son los responsables de establecer los estándares de las prácticas en sus sectores. Este sistema se introdujo para garantizar una mejor adecuación entre el contenido de los programas de prácticas y las necesidades de los puestos de trabajo.

En **Estonia,** los demandantes de empleo inscritos pueden acceder a oportunidades formativas a través de un sistema de créditos a la formación *(Koolituskaart).* Recientemente, estos créditos a la formación también se han puesto a disposición de ciertos grupos de personas con empleo en unas condiciones específicas. En el caso de los trabajadores mayores con un salario bajo y de los trabajadores con un nivel competencial bajo, la condición para poder utilizar créditos a la formación es que esta tenga relación con las competencias TIC o con competencias consideradas escasas por la Autoridad de Cualificaciones de Estonia. Los empleadores estonios que contraten a demandantes de empleo para ciertas ocupaciones en las que hay déficit y cuya importancia está aumentando en el mercado laboral pueden recibir subvenciones a la formación para la contratación *(Koolitustoetus töötajate värbamiseks)*, para compensar parte del coste de la formación de nuevos empleados.

Fuente: Cedefop (2012[143]), *Vocational Education and Training in Denmark,* http://www.cedefop.europa.eu/files/4112_en.pdf; Eurofound (2018[145]), «Denmark: Social partners welcome new tripartite agreement on adult and continuing education», https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2018/denmark-social-partners-welcome-new-tripartite-agreement-on-adult-and-continuing-education; (Eurostat, 2016[146]), *Adult Education Survey 2016,* https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/adult-education-survey; OECD (2018[40]), *The Future of Education and Skills - Education 2030,* https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf; OECD (2019[60]), *Getting Skills Right: Future-ready Adult Learning Systems,* https://doi.org/10.1787/9789264311756-en.

Recomendaciones de políticas para hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante

Teniendo en cuenta los resultados y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante (recuadro 4.18).

Recuadro 4.18. Recomendaciones de políticas: hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante

- **Poner las necesidades de los adultos y los empleadores en el centro del diseño de la educación y formación para adultos.** Con demasiada frecuencia, los programas de aprendizaje para adultos se inspiran en los programas para la infancia y la juventud, y se presta poca atención a las necesidades singulares de los adultos. Los proveedores de educación y formación deben desarrollar programas adaptados a las limitaciones horarias, económicas o de otro tipo de los adultos. Los programas de aprendizaje deben ser modulares y transferibles, y los currículos y métodos pedagógicos deben diseñarse de acuerdo con las necesidades y estilos de aprendizaje de los adultos.
- **Adaptar el aprendizaje a la necesidad de aprendizaje y al contexto originales.** Normalmente, los adultos aprenden de forma más eficaz y eficiente cuando el proceso de aprendizaje está estrechamente relacionado con el lugar donde se originó la necesidad de aprender, que la mayor parte de las veces es el lugar de trabajo. En consecuencia, las oportunidades de aprendizaje deben desarrollarse de forma que den respuesta al mundo laboral.
- **Abordar cualquier carencia en las competencias básicas de los adultos.** Las competencias básicas son la base para el éxito en el trabajo y en la vida. Las competencias transversales como la comprensión lectora, la competencia matemática, la resolución de problemas, las competencias digitales, la creatividad, etc., son fundamentales para el éxito en la mayoría de los aspectos laborales y vitales, incluido el aprendizaje a lo largo de la vida. Los centros educativos y la educación terciaria deben centrarse en desarrollar, en primer lugar y ante todo, estas competencias básicas.
- **Aprovechar la tecnología para hacer que el aprendizaje sea más accesible y personalizado.** La tecnología está transformando no solo las competencias que necesitan las personas, sino también su forma de aprender. La educación abierta, que ofrece un aprendizaje con independencia de horarios o lugares, puede ser más flexible y sensible a las limitaciones horarias de los adultos y puede expandir el acceso a las comunidades más alejadas. Las TIC pueden facilitar el aprendizaje personalizado y flexible, liberar las «horas de clase» para realizar ejercicios y facilitar las interacciones entre ubicaciones. El uso del *big data* para la enseñanza y la gestión posibilita la mejora de los sistemas y los procesos. Sin embargo, la tecnología no es la panacea: deben superarse el problema de la privacidad y otros desafíos, y la tecnología debe aplicarse para beneficiar a los grupos más desfavorecidos. Los responsables políticos y las instituciones deben hacer un seguimiento y mejorar la

información relacionada con cómo aprovechar de manera eficaz las TIC en el aprendizaje a lo largo de la vida.

- **Garantizar que las oportunidades de aprendizaje responden a las necesidades cambiantes de la economía y la sociedad.** Las necesidades de competencias están cambiando a gran velocidad en un contexto de rápido cambio tecnológico. Esto afecta tanto a las competencias sociales y cognitivas de alto nivel como a las competencias específicas del trabajo. Los proveedores de formación tienen que estar en sintonía con las cambiantes necesidades de competencias, buscar la participación de los empleadores en el diseño de los programas y hacer uso de las evaluaciones de competencias y de la información anticipada (véase el Capítulo 5). También deben proporcionar oportunidades de aprendizaje flexibles que permitan a los alumnos moverse entre programas según los cambios en la demanda. Las competencias técnicas altamente especializadas se deben desarrollar dentro de las empresas o en estrecha colaboración con ellas, para garantizar que las competencias cubren sus necesidades.

5

USAR LAS COMPETENCIAS DE MANERA EFICAZ EN EL TRABAJO Y EN LA SOCIEDAD

En este capítulo se presenta la parte del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE relativa al uso eficaz de las competencias, que permite hacer una evaluación comparativa del desempeño de los países. Se exploran una serie de prioridades de política referentes al uso de las competencias: 1) promover la participación en el mercado laboral; 2) promover la participación social; 3) ampliar la reserva de talentos disponibles; 4) hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo; 5) reducir los desequilibrios de competencias, y 6) estimular la demanda de competencias de alto nivel.

Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad: pilares básicos
Reducir los desequilibrios de competencias:
mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias
Estimular la demanda de competencias de alto nivel:
apoyar las actividades innovadoras de las empresas y eliminar los obstáculos al crecimiento
Hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo:
mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión para aprovechar al máximo las competencias de los empleados
Ampliar la reserva de talentos disponibles:
atraer las competencias adecuadas del extranjero, mejorar la transparencia de las competencias y proporcionar capacitación lingüística
Promover la participación social:
sensibilizar sobre los beneficios de la colaboración cívica y facilitar el uso de las competencias en la sociedad y en la vida diaria
Promover la participación en el mercado laboral:
reducir los obstáculos al empleo y activar a los trabajadores desplazados
Pilares básicos del desarrollo y uso de competencias, respaldados por acuerdos de gobernanza sólidos.

Recuadro 5.1. Lecciones clave de política sobre el uso eficaz de las competencias en el trabajo y en la sociedad

Promover la participación en el mercado laboral. El desarrollo de las competencias solo tendrá la repercusión deseada en la economía y la sociedad si esas competencias se ponen a disposición del mercado laboral. Es preciso determinar cuáles son los obstáculos al empleo e intervenir de forma temprana para promover la igualdad de oportunidades. Se deberían crear los incentivos adecuados al trabajo complementando las redes de seguridad con una estrategia de activación eficaz. Se puede ayudar a los trabajadores desplazados interviniendo antes del desplazamiento con medidas de reempleo que contemplen, entre otras cosas, un asesoramiento y una actualización de competencias que se basen en información sobre las necesidades en materia de competencias.

Promover la participación social. Un conjunto equilibrado de competencias cognitivas, sociales y emocionales puede ayudar a los adultos a lograr resultados sociales positivos y una mayor participación social. Los gobiernos pueden sensibilizar sobre los beneficios que conlleva usar las propias competencias para participar en la sociedad civil. También pueden establecer incentivos orientados a superar los obstáculos que dificultan el uso de las competencias en la sociedad civil, como, por ejemplo, dispensas laborales o incentivos económicos para realizar actividades de voluntariado.

Mejorar la transparencia de las competencias de las personas migrantes. Los migrantes constituyen hoy en día cerca de la décima parte de la población que vive en los países miembros de la OCDE; sin embargo, es frecuente que estén sobrecualificados. Las personas migrantes con un alto nivel educativo también presentan tasas de empleo más bajas que las de sus homólogos nativos. Los gobiernos deben colaborar con los empleadores para favorecer el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras y para garantizar que los migrantes obtengan una experiencia laboral temprana. Proporcionar formación lingüística reduce un importante obstáculo al empleo, y lo ideal sería que esta formación se impartiera en el puesto de trabajo.

Ayudar a los empleadores a hacer un mejor uso de las competencias de los empleados. Los gobiernos pueden apoyar a las empresas sensibilizando sobre las ventajas que conlleva la adopción de unas mejores prácticas de organización y gestión que contribuyan a lograr un uso más eficaz de las competencias, como, por ejemplo, el trabajo en equipo, la facultad discrecional en el desempeño de las tareas, el asesoramiento, la rotación en los puestos de trabajo, la puesta en práctica de nuevas formas de aprendizaje, el pago de incentivos y las modalidades de trabajo flexibles. Los gobiernos también pueden difundir buenas prácticas, elaborar herramientas de diagnóstico que ayuden a las empresas a establecer en qué ámbitos hay margen de mejora, promover la transferencia de conocimientos y ofrecer programas para el desarrollo de competencias de gestión. Las intervenciones deberían dirigirse específicamente a las pequeñas y medianas empresas (PYME), que están sujetas a limitaciones de índole económica para adoptar nuevas prácticas de gestión y organización.

Reducir los desequilibrios de competencias. Se debe apoyar la reasignación de competencias y de mano de obra a las ocupaciones, las regiones y los

sectores que más las necesiten, para lo cual es preciso reducir los obstáculos relacionados con la movilidad interna y flexibilizar los mercados laborales. El establecimiento de marcos ocupacionales basados en competencias puede facilitar una mayor adecuación de las competencias, al hacer que estas sean más visibles.

Estimular la demanda de competencias de mayor nivel. Para evitar que las economías queden atrapadas en «equilibrios de competencias bajas», las políticas pueden orientar la demanda hacia competencias de alto nivel. También pueden combinar el apoyo público a la investigación y el desarrollo con el establecimiento de políticas de educación y formación para impulsar al mismo tiempo la demanda y la oferta de competencias que complementen la producción de altas tecnologías. Se debería fomentar la colaboración entre las instituciones académicas y las empresas, y eliminar los obstáculos para el acceso de las empresas al mercado también promueve la demanda de competencias de mayor nivel.

Introducción

Uno de los objetivos de la Estrategia de Competencias de la OCDE era ampliar el discurso relacionado con las competencias para que abarcara no solo la oferta de competencias, sino también su demanda. El grado en el que se usan las competencias tanto en la economía como en la sociedad tiene implicaciones importantes para los rendimientos que los países pueden esperar recibir de sus inversiones en competencias. Las intervenciones relacionadas con la oferta solo lograrán los aumentos de productividad deseados si se complementan con medidas simultáneas orientadas a impulsar la demanda de competencias y el uso eficaz de estas. De hecho, el desaprovechamiento de las competencias podría conllevar pérdidas de la inversión inicial en capital humano y producir la depreciación y la obsolescencia de las competencias que queden sin utilizar (Guest, 2006). Varios países han elaborado políticas y prácticas fructíferas orientadas a aprovechar al máximo las competencias disponibles a fin de apoyar la economía, estimular la innovación y el crecimiento y fortalecer la cohesión social.

Tal y como se ha analizado en el Capítulo 1, la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019 reconoce que la activación de las competencias y el uso de estas son conceptos interrelacionados. El presente capítulo combina estos dos conceptos y presenta las principales ideas de política orientadas a lograr un uso eficaz de las competencias en todas las facetas del trabajo y la sociedad.

En él se presenta, en primer lugar, un conjunto de indicadores cuantitativos que permiten comparar la eficacia con la que los países usan su oferta de competencias. A continuación, se exploran diversas prioridades en materia de política, se señalan los principales obstáculos con los que tropiezan los países y sus causas subyacentes, y se proponen políticas y prácticas que pueden ayudar a superarlos.

Evaluar el desempeño en el uso eficaz de las competencias

Gracias a la experiencia que ha adquirido colaborando con los países en los proyectos ejecutados en el marco de las estrategias nacionales de competencias, la OCDE ha definido un conjunto de indicadores para evaluar el desempeño general de los países en lo referente al desarrollo de las competencias necesarias y su uso eficaz. Tales indicadores se presentan en el Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE. El cuadro permite a los países hacer una evaluación

Cuadro 5.1. Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE: Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad

Indicadores resumidos de la dimensión principal *Hacer un uso eficaz de las competencias*

- 20% superior
- 20%-40% superior
- En torno a la media
- 20%-40% inferior
- 20 % inferior

	Australia	Austria	Bélgica (Flandes) 1	Canadá	Chile	República Checa	Dinamarca	Estonia	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Hungría	Islandia	Irlanda	Israel	Italia	Japón	Corea	Letonia	Luxemburgo	México	Países Bajos	Nueva Zelanda	Noruega	Polonia	Portugal	República Eslovaca	Eslovenia	España	Suecia	Suiza	Turquía	Reino Unido (Inglaterra) 1	Reino Unido (Irlanda del Norte) 1	Estados Unidos
¿Hasta qué punto se activan las competencias en el mercado laboral? (Empleo, participación en la fuerza de trabajo, jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación [15 a 24 años, 2016])																																				
¿Cuán inclusivo es el mercado laboral? (Diferencias de empleo por sexo, nivel de educación, 2016)																																				
¿Hasta qué punto están adaptadas las competencias al mercado laboral? (Desajuste por campo de estudio, sobrecualificados, subcualificados, 2016)																		x		x	x														x	
¿Hacen los lugares de trabajo un uso intensivo de las competencias? (Uso de competencias en el trabajo según PIAAC, 2012-2015)														x	x							x	x	x					x					x		
¿Hacen las personas un uso intensivo de sus competencias en la vida diaria? (Uso de competencias en el hogar según PIAAC, 2012-2015)														x	x							x	x	x					x					x		
¿Está mejorando el uso de las competencias en el trabajo? (Uso de competencias en el trabajo según PIAAC, diferencia por grupos de edad, 2012-2015)														x	x							x	x	x					x					x		
¿Están las empresas diseñando lugares de trabajo que usen las competencias de manera eficaz? (Prácticas de trabajo de alto rendimiento, porcentaje de empleos, PIAAC, 2012-2015)														x	x							x	x	x					x					x		
¿Se estimula el uso de competencias mediante la innovación? (Investigadores, 2015; patentes de ciencia, tecnología e innovación, autoría conjunta internacional, invención conjunta, 2016)																																				

1: Para Bélgica (Flandes) y el Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte), en función de la fuente, se ha utilizado una combinación de datos nacionales y regionales (PISA y PIAAC en el caso de Flandes, Inglaterra e Irlanda del Norte).

Nota: el Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias se centra en los resultados del sistema de competencias. Se ha seleccionado una lista de indicadores relevantes, los cuales se han agregado y normalizado de tal forma que el hecho de obtener un valor más alto y estar en la categoría del «20 % superior» refleje un mejor desempeño. Los colores del cuadro de indicadores representan la posición del país en la clasificación, por quintiles. La «x» indica que los datos no se encuentran disponibles o que son insuficientes para los indicadores subyacentes. No se dispone de los datos de todos los países para todos los indicadores agregados, debido, sobre todo, a su ausencia en la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC). En el Anexo A se proporciona una explicación de los indicadores subyacentes.

preliminar comparativa de los puntos fuertes y débiles de sus sistemas de competencias y facilita el análisis de las posibles conciliaciones o sinergias en las políticas de competencias.

El Cuadro 5.1 presenta la parte del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias correspondiente al pilar **«Hacer un uso eficaz de las competencias».** Los indicadores incluidos en este cuadro se eligieron para que reflejaran una definición amplia del «uso de las competencias» en el mercado laboral, en la que se tienen en cuenta la participación en este mercado, el uso de las competencias en el lugar de trabajo y la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias. En vista de que el uso de las competencias es, asimismo, importante para lograr una ciudadanía comprometida y activa, el cuadro de indicadores incluye una medición del uso de las competencias también en la vida diaria. El cuadro de indicadores incluye, además, mediciones del grado en que las competencias se usan de manera equitativa entre los diferentes grupos de la sociedad (es decir, hombres y mujeres, grupos de edad).

Los países con mercados laborales inclusivos suelen obtener buenos resultados en el mercado laboral

Casi todos los países que muestran los mejores resultados en lo que se refiere al empleo y la participación en la fuerza de trabajo presentan, por lo general, leves diferencias de resultados entre hombres y mujeres y entre los diferentes niveles educativos, aun cuando se ajusten para tener en cuenta las características correspondientes. Los países escandinavos, Nueva Zelanda y Suiza son claros ejemplos. Sin embargo, un buen desempeño general del mercado laboral no garantiza que este mercado sea inclusivo. Por ejemplo, en Japón, el nivel de empleo y la participación en la fuerza de trabajo son altos, pero sigue habiendo diferencias relativamente importantes entre el empleo de los hombres y las mujeres. En la República Checa y Eslovenia, los niveles de empleo son superiores a los niveles medios de la OCDE, pero las personas con un bajo nivel de educación siguen estando rezagadas. Esos países podrían obtener considerables beneficios si alentaran a todos los grupos a incorporarse (o volver a incorporarse) a la población activa (consulte más adelante la sección «Promover la participación en el mercado laboral: reducir los obstáculos al empleo y activar a los trabajadores desplazados»).

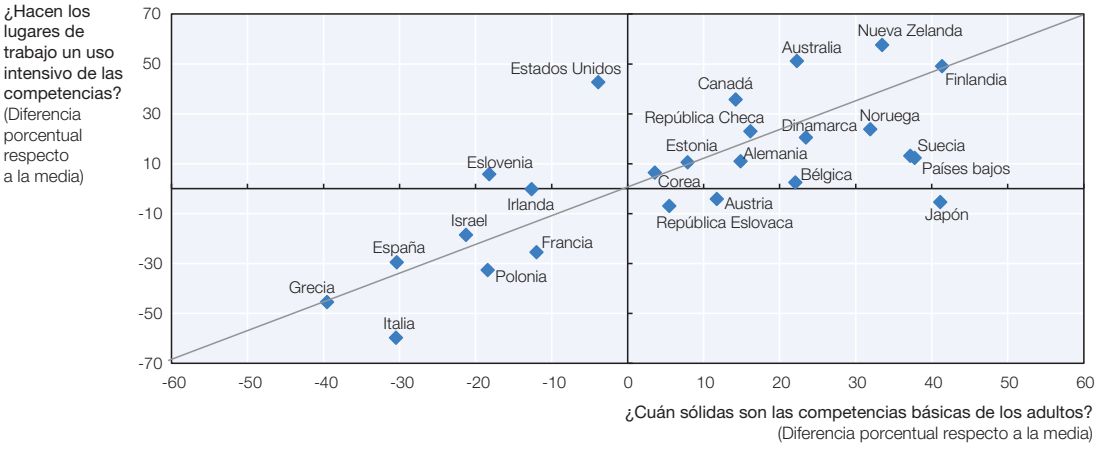
En los países donde hay un mayor nivel competencial es más frecuente que los ciudadanos usen sus competencias de manera intensiva en sus hogares y en la vida diaria

Algunos países cuyas poblaciones poseen un alto nivel competencial, como Canadá, Nueva Zelanda y los países escandinavos, parecen usar las competencias de la población adulta de manera más intensiva fuera del lugar de trabajo y en la vida diaria que la mayoría de los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, esos ciudadanos leen estados financieros, escriben artículos y utilizan competencias de tecnología de la información y la comunicación (TIC) para usar servicios en Internet. En cambio, en los países con niveles relativamente bajos de competencias, como, por ejemplo, Chile, Grecia, Italia y Turquía, el uso de las competencias en el hogar es uno de los más bajos en los países miembros de la OCDE. No obstante, también hay países con altos niveles de competencias que presentan bajas puntuaciones en el uso de estas competencias fuera del lugar de trabajo. En Japón, en particular, el uso de las competencias relacionadas con la comprensión lectora y las TIC fuera del trabajo es bajo a pesar de que el país presenta, de media, un alto nivel competencial. Dado que el uso de las competencias fuera del lugar de trabajo está asociado con una ciudadanía comprometida y activa, los países deberían alentar a sus ciudadanos a aplicar activamente sus competencias en la vida diaria (consulte más adelante la sección «Promover la participación social: sensibilizar sobre los beneficios de la colaboración cívica y apoyar el uso de las competencias en la sociedad y en la vida diaria»).

No todos los países que tienen buenos resultados en cuanto al desarrollo de competencias logran, además, garantizar que esas competencias se usen de forma intensiva en el trabajo

Muchos países muestran un sólido desempeño en cuanto a nivel competencial con un alto nivel de uso de las competencias en el lugar de trabajo (Gráfico 5.1). Algunos países utilizan las competencias de su población de forma intensiva en el lugar de trabajo a pesar de tener una mano de obra con bajo nivel competencial. Estados Unidos es el ejemplo más claro a este respecto: la mano de obra de Estados Unidos presenta, en general, resultados que se sitúan en la media o ligeramente por debajo de la media en lo que se refiere al desarrollo de competencias (PISA y PIAAC), pero tiene excelentes resultados en cuanto al uso de competencias sumado a un alto rendimiento general del mercado laboral. Esto demuestra que, aun cuando existan algunas deficiencias en el desarrollo de competencias, estas se pueden usar de forma intensiva, lo que repercute positivamente en la productividad y los ingresos (consulte más adelante la sección «Hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo: mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión para aprovechar al máximo las competencias de los empleados»). En cambio, algunos países donde la mano de obra tiene un alto nivel competencial no usan sus competencias de forma óptima. Un ejemplo es Japón, donde la población adulta posee competencias de alto nivel pero tiene resultados inferiores a la media en cuanto al uso de las competencias, y donde también se observa una importante escasez de mano de obra. Estos países podrían cosechar beneficios considerables en cuanto a salario y productividad si hicieran un mejor uso de las competencias existentes y si pusieran a una mayor cantidad de población a trabajar.

Gráfico 5.1. Nivel de competencias de la población adulta y uso de las competencias en el lugar de trabajo



Nota: el gráfico se basa en los indicadores del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE, y utiliza las puntuaciones normalizadas de los siguientes indicadores agregados: «¿Cuán sólidas son las competencias básicas de los adultos?» y «¿Hacen los lugares de trabajo un uso intensivo de las competencias?», con base en las puntuaciones de PIAAC.

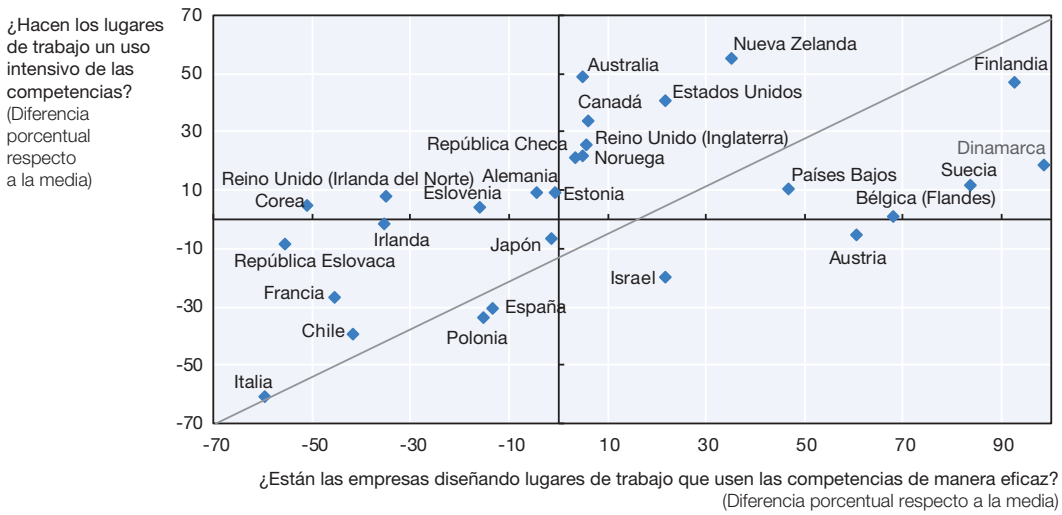
Fuente: cálculos de la OCDE basados en OECD (Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018), *Survey of Adult Skills database (PIAAC) (2012-2015),* http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928046

La adopción de prácticas de trabajo de alto rendimiento puede ayudar a promover el uso intensivo de las competencias en el trabajo

Se pueden adoptar varios tipos de prácticas en el lugar de trabajo que se sabe que tienen efectos positivos en el rendimiento de los empleados (Gráfico 5.2). Entre ellas se incluyen, por ejemplo, las prácticas relacionadas con la flexibilidad del trabajo, el trabajo en colaboración con colegas, la planificación por cada trabajador de sus propias actividades, y diversas prácticas de gestión. El cuadro de indicadores muestra que los países que adoptan de forma extendida estas prácticas de trabajo de alto rendimiento también presentan, en general, niveles relativamente altos en cuanto al uso de competencias en el lugar de trabajo; es lo que ocurre, en particular, en los países escandinavos, Australia, Canadá, el Reino Unido (Inglaterra), los Países Bajos, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Esta conclusión pone de relieve la necesidad de aumentar la adopción de prácticas de trabajo de alto rendimiento para apoyar el uso eficaz de las competencias (consulte más adelante la sección «Hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo: mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión para aprovechar al máximo las competencias de los empleados»).

Gráfico 5.2. Prácticas de trabajo de alto rendimiento y uso de las competencias en el lugar de trabajo



Nota: el gráfico se basa en los indicadores del Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE, y utiliza las puntuaciones normalizadas de los siguientes indicadores agregados: «¿Hacen los lugares de trabajo un uso intensivo de las competencias?» y «¿Están las empresas diseñando lugares de trabajo que usen las competencias de manera eficaz?», con base en las puntuaciones de PIAAC.

Fuente: cálculos de la OCDE basados en OECD (Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018), *Survey of Adult Skills database (PIAAC) (2012-2015),* http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928065

Para reducir al mínimo los desequilibrios de competencias, no solo es preciso desarrollar competencias apropiadas, sino también reclutar nuevos talentos que posean esas competencias y mejorar la asignación de la mano de obra

Los desequilibrios de competencias se refieren al desajuste entre la demanda y la oferta de competencias en una economía y pueden abarcar tanto los desajustes de competencias como el déficit o

superávit de competencias. La existencia de desequilibrios de competencias puede indicar que una economía es dinámica y que, por tanto, las necesidades relacionadas con los empleos y las competencias están evolucionando rápidamente. Sin embargo, siendo iguales las demás condiciones, los desequilibrios persistentes de competencias deberían reducirse al mínimo, pues tienen varios efectos negativos, como un mayor riesgo de desempleo, unos salarios más bajos, una menor satisfacción profesional y una menor productividad. No obstante, no existe un modo sencillo de reducir los desequilibrios, como pone de manifiesto la falta de una relación sólida entre el indicador de los desequilibrios de competencias y los diversos indicadores de desarrollo de competencias (consulte el Capítulo 4) y uso eficaz de las competencias (este capítulo). Esta conclusión pone de relieve que para reducir los desequilibrios de competencias es preciso adoptar un enfoque múltiple, que contemple, entre otras cosas, crear sistemas de educación que respondan a las necesidades, proporcionar una orientación profesional eficaz y apoyar el desarrollo continuo de competencias a lo largo de la vida, además de atraer migrantes que posean competencias apropiadas (consulte más adelante la sección «Ampliar la reserva de talentos disponibles: atraer las competencias adecuadas del extranjero, mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias y proporcionar capacitación lingüística») y establecer instituciones y políticas del mercado de trabajo que apoyen la movilidad de la mano de obra y la flexibilidad laboral (consulte más adelante la sección «Reducir los desequilibrios de competencias: mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias»).

Las políticas encaminadas a promover la innovación pueden estimular la demanda de unos mayores niveles de competencias

La adopción de políticas que promuevan la innovación (por ejemplo, aumentar el gasto en investigación y desarrollo [I+D], fomentar la investigación, garantizar fórmulas innovadoras de propiedad, como las patentes, los derechos de autor y las marcas, y apoyar formas innovadoras de cooperación internacional) también puede estimular la demanda de unos mayores niveles de competencias y, por extensión, ayudar a los países a ascender en la cadena de valor. Esta conclusión pone de manifiesto la importancia de armonizar las políticas que repercutan en la oferta de competencias con las que afecten a la demanda de competencias a fin de garantizar que se refuercen mutuamente (consulte más adelante la sección «Estimular la demanda de competencias de alto nivel: apoyar las actividades innovadoras de las empresas y eliminar los obstáculos al crecimiento»).

Promover la participación en el mercado laboral: reducir los obstáculos al empleo y activar a los trabajadores desplazados

El desarrollo de las competencias solo tendrá la repercusión deseada en la economía y la sociedad si esas competencias se ponen a disposición del mercado laboral. Si se ofrecen a la población oportunidades para participar en el mercado laboral y se aprovechan al máximo sus competencias en el trabajo, el bienestar individual aumenta y se fortalece el crecimiento económico. En esta sección se analiza el desafío que representa lograr la participación en el mercado laboral de todos los grupos de la sociedad y se examinan las buenas prácticas orientadas a eliminar los obstáculos al empleo y activar a los trabajadores desplazados mediante la introducción de cambios estructurales en la economía.

Desafío: un nivel de desempleo persistentemente alto a largo plazo y un bajo nivel de activación de algunos grupos

Si bien es cierto que en casi todos los países la tasa de desempleo ha descendido a niveles que se sitúan por debajo o cerca de los niveles anteriores a la crisis, la recesión ha dejado huella, con un

nivel de desempleo persistentemente alto a largo plazo en muchos países miembros de la OCDE. Los periodos de desempleo prolongados están asociados con un efecto de desaliento y con la pérdida de capital humano y competencias, lo que dificulta las iniciativas de reintegración.

Además, entre las regiones y los grupos de población de los países miembros de la OCDE hay notables diferencias en lo que respecta a la participación en el mercado laboral y a la incidencia del desempleo a largo plazo. El alto nivel de desempleo de algunos grupos y su poca vinculación al mercado laboral refleja la existencia de obstáculos de diverso tipo que dificultan el empleo o el ascenso profesional y, a menudo, una combinación de obstáculos que afectan a los grupos más desfavorecidos.

Incluso en épocas en las que no hay una disminución de la actividad económica, los cambios continuos que experimenta la economía como consecuencia de la digitalización, la globalización y el envejecimiento de la población han hecho que muchos trabajadores pierdan su empleo y se conviertan en «trabajadores desplazados» (consulte el Capítulo 3 para obtener un análisis más detallado de las consecuencias de estas megatendencias). Si bien una parte de los trabajadores desplazados se coloca enseguida en nuevos empleos de calidad equivalente o superior a la del empleo que han perdido, otros sufren una disminución prolongada de su nivel de ingresos, debido al desempleo a largo plazo, a importantes reducciones salariales en el empleo posterior a su desplazamiento o a una combinación de ambas cosas (OECD, Back to work: lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers, 2018). Frente al trabajador medio, los trabajadores desplazados suelen usar menos matemáticas y menos competencias cognitivas, interpersonales y verbales en sus empleos anteriores al desplazamiento, y más competencias artesanales y físicas, lo que sugiere que tal vez no estén bien preparados para pasar a sectores en expansión que puedan ser más exigentes en cuanto al nivel de las competencias requeridas (Quintini & Venn, Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement, 2013). Como se establece en la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE (Recuadro 5.2), las políticas que ayudan a los trabajadores a salir de las empresas, las industrias y las regiones en declive y pasar a otras con mayores perspectivas de crecimiento serán fundamentales para responder a la rápida transformación que experimentan las economías como resultado de las megatendencias. Tales políticas encaminadas a apoyar el dinamismo del mercado laboral deberían complementarse con políticas destinadas a ayudar a los trabajadores desplazados a mantener y mejorar sus competencias (OECD, 2018).

Recuadro 5.2. Estrategia de Empleo de la OCDE de 2018

En 1994 se publicó la Estrategia de Empleo de la OCDE con el fin de proporcionar un conjunto de orientaciones de políticas a los países miembros para que atajaran el alto y persistente nivel de desempleo. Posteriormente, se publicó una versión revisada en 2006 y otra en 2018. La Estrategia de Empleo de la OCDE de 2018 proporciona orientaciones de política que permiten a los trabajadores y las empresas aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los mercados, al tiempo que los ayudan a afrontar los ajustes necesarios y garantizan que los frutos del crecimiento se compartan ampliamente. En ella se sigue haciendo hincapié en la importancia de la cantidad de empleo para lograr un crecimiento económico robusto y sostenido, pero también se reconoce la calidad del empleo, al considerar que las condiciones de trabajo salariales y no salariales y la inclusividad en el mercado laboral son prioridades

fundamentales en materia de política. Las recomendaciones de política se organizan en torno a tres principios:

- **Promover un entorno en el que puedan prosperar los empleos de alta calidad.** Para lograr un buen rendimiento del mercado laboral se necesitan un marco macroeconómico sólido, un entorno que favorezca el crecimiento y unas competencias que evolucionen en consonancia con la demanda del mercado. Las políticas deben buscar el equilibrio correcto entre la flexibilidad del empleo (garantizar que los recursos se reasignen a sus usos más productivos) y su estabilidad (potenciar el aprendizaje y la innovación en el lugar de trabajo).
- **Prevenir la exclusión del mercado laboral y proteger a las personas frente a los riesgos de dicho mercado.** Se debe adoptar un enfoque preventivo en lo que respecta a la inclusividad en el mercado laboral, para lo cual se ha de fortalecer la igualdad de oportunidades, de tal forma que el contexto socioeconómico no sea un factor determinante del éxito en el mercado laboral. Es preciso hacer frente a los obstáculos que impiden a las personas procedentes de contextos desfavorecidos adquirir educación y competencias, mediante intervenciones específicas durante los años preescolares y escolares y en la transición de la escuela a la vida activa. Hay que adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades de los trabajadores a lo largo de la vida, para lo cual se debe facilitar la combinación de las responsabilidades laborales, sociales y de cuidados y evitar que surjan problemas de salud relacionados con el trabajo. De esta forma se incrementa la participación en la fuerza de trabajo a lo largo de la vida activa, se reducen las diferencias por sexos y se disminuye el riesgo de pobreza y exclusión.
- **Preparar para futuras oportunidades y dificultades en un mercado laboral que evoluciona con rapidez.** Ayudar a los trabajadores a salir de las empresas, las industrias y las regiones en declive y pasar a otras con mayores perspectivas de crecimiento debería complementarse con políticas que ayuden a las personas a mantener y mejorar sus competencias, que asistan a las regiones rezagadas, que fortalezcan las redes de protección social, y que potencien la función de diálogo social a la hora de definir el mundo laboral del futuro. La educación y la formación deben vincularse a las personas y no a los empleos, y hay que hacerlas más accesibles, a fin de tener en cuenta el hecho de que una mayor fragmentación de los procesos de producción y la probabilidad de que los trabajadores cambien de empleo con más frecuencia podrían desincentivar a las empresas y los trabajadores de invertir en las competencias específicas que necesitan las empresas. Es preciso que los trabajadores estén protegidos frente a los riesgos del mercado laboral en un mundo en el que tal vez aumenten las modalidades de trabajo flexibles, para lo cual se ha de garantizar que todo el mundo tenga acceso a la protección social y esté cubierto por una normativa básica del mercado laboral.

Fuente: OECD (Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy, 2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy,* https://doi.org/10.1787/9789264308817-en.

Buenas prácticas

Hacer frente a los obstáculos al empleo

A fin de aumentar la oferta de competencias a largo plazo es preciso hacer que los mercados laborales sean más inclusivos aumentando la participación en el mercado laboral de los grupos que estén teniendo dificultades de acceso a dicho mercado. Estos grupos –en particular las personas jóvenes, los trabajadores mayores (especialmente los que poseen bajas cualificaciones), las personas que ejercen responsabilidades de cuidados (sobre todo las madres con hijos), las personas con discapacidad y los inmigrantes y refugiados– suelen afrontar múltiples obstáculos que dificultan su acceso al pleno empleo y a empleos de buena calidad y que les impiden aprovechar sus competencias en el mercado laboral. En comparación con los varones en la edad laboral óptima, las tasas de empleo son, en general, más bajas en estos grupos (Gráfico 5.3). Entre los obstáculos al empleo más habituales se incluyen la falta de una educación, unas competencias o una experiencia laboral adecuadas, los problemas de salud, las responsabilidades de cuidados y los gastos de guardería, la falta de transporte, los problemas sociales, y unos incentivos económicos insuficientes para trabajar.

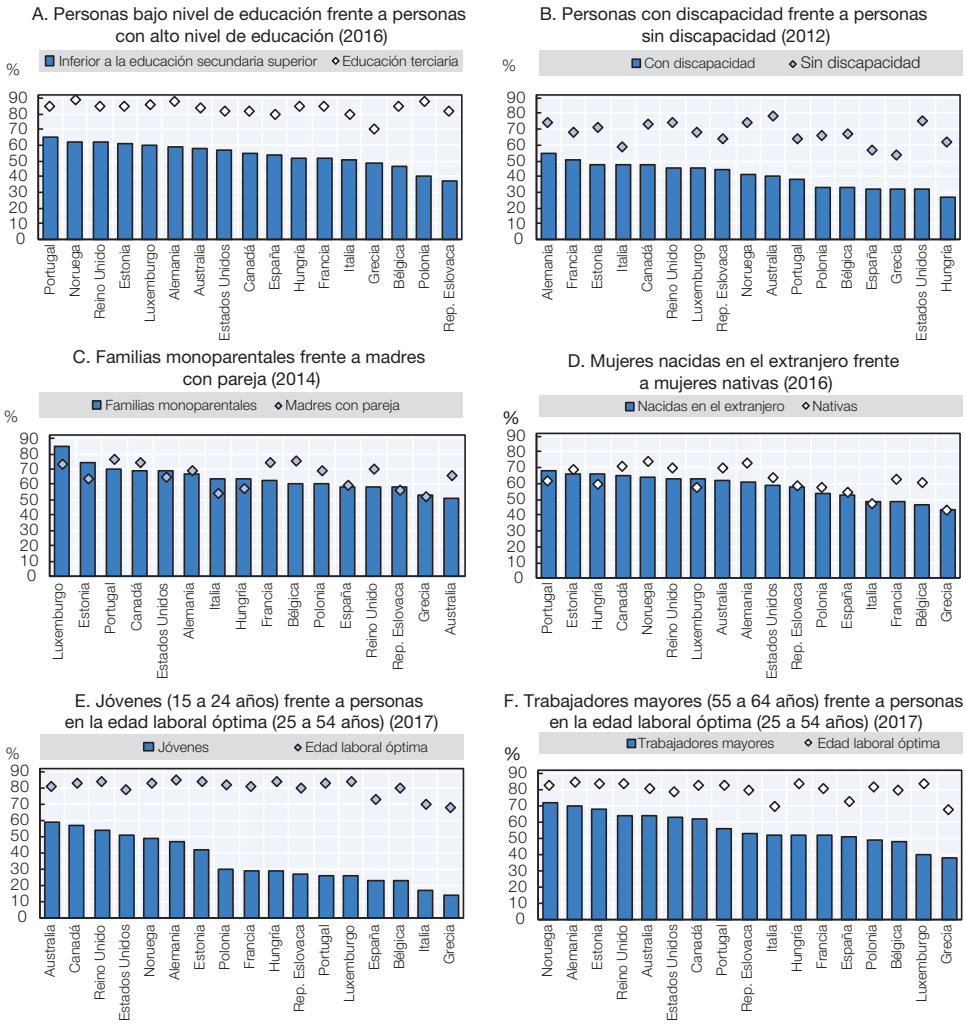
Como ya se ha mencionado, la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE promueve el fortalecimiento de la igualdad de oportunidades, de tal forma que el contexto socioeconómico no sea un factor determinante del éxito en el mercado laboral. Para lograrlo es preciso hacer frente a los obstáculos que impiden a las personas procedentes de contextos desfavorecidos adquirir educación y competencias adaptadas al mercado laboral, mediante intervenciones específicas durante los años preescolares (es decir, participación en la educación preescolar), los años escolares (es decir, prevención del abandono escolar temprano), en la transición de la escuela a la vida activa y en los programas educativos de segunda oportunidad para los jóvenes que abandonan la escuela prematuramente y que no pueden o no quieren volver a una escuela estándar (OECD, 2018). Las intervenciones son más eficaces cuando se ha establecido una coordinación entre los diversos programas y servicios a nivel regional y local, en los que participen los servicios de empleo, los proveedores de educación y formación profesional y los organismos de desarrollo económico (OECD, 2016).

La mejora de la inclusividad del mercado laboral también exige que se adopte una perspectiva del ciclo vital, a fin de evitar una acumulación de desventajas individuales que demanden intervenciones costosas en una etapa posterior. Para reducir el riesgo de que los trabajadores queden atrapados en empleos de baja calidad o desempleados, deberían tener oportunidades constantes de desarrollar, mantener y mejorar las competencias aprendiendo y capacitándose en todas las edades, como se ha analizado en el Capítulo 4. De manera similar, las condiciones de trabajo deberían adaptarse a las necesidades de los trabajadores a lo largo de la vida; por ejemplo, facilitando la posibilidad de combinar las responsabilidades laborales, sociales y de cuidados y evitando que surjan problemas relacionados con la salud. De esta forma, no solo se incrementa la participación en la fuerza de trabajo a lo largo de la vida activa, sino que también se reducen las diferencias por sexo y se disminuye el riesgo de pobreza y exclusión (OECD, 2018).

Cuando los trabajadores pierden su empleo, el establecimiento de redes de protección como el seguro de desempleo pueden ayudarlos a evitar caer en la pobreza y la privación, que constituyen obstáculos al empleo en el futuro. Sin embargo, los sistemas de seguridad social actuales siguen basándose en el concepto de una relación empleador-empleado, y en más de la mitad de los países del G20 en los que han podido estimarse los datos, los trabajadores por cuenta propia no tienen acceso a prestaciones por desempleo (OECD, Future of Work and Skills, 2017). Para adaptar los sistemas de seguridad social al nuevo mundo laboral tal vez se necesite un cambio fundamental de paradigma, por el que los derechos estén vinculados a las personas y no a los empleos y puedan transferirse de un empleo al siguiente. En Estados Unidos, las cuentas de la seguridad social ya son «multiempresariales».

Gráfico 5.3. Algunos grupos están insuficientemente representados en el empleo

Tasa de empleo, algunos países miembros de la OCDE



Nota: los datos se refieren a personas de edades comprendidas entre 25 y 64 años en el panel A y a personas de edades comprendidas entre 15 y 64 años en los paneles B, C y D.

Fuente: panel A: conjunto de datos de la OCDE: *Educational attainment and labour-force status,* http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EAG_NEAC. Panel B: *EU-SILC 2012*, excepto: 1) Australia: *Survey of Disability and Carers 2012,* Australian Bureau of Statistics (Oficina Australiana de Estadísticas), 4430.0 - *Disability, Ageing and Carers, Australia: Summary of Findings, 2012*; 2) Canadá: *Canadian Survey on Disability, 2012*, Statistics Canada (Estadísticas Canadá). Cuadro 115-0005, Situación de las personas adultas con y sin discapacidad en la población activa, por sexo y grupo de edad, Canadá, provincias y territorios; 3) Noruega: Encuesta de Población Activa de 2012, segundo trimestre, http://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu; 4) Reino Unido: Encuesta de Población Activa de 2012; 5) Estados Unidos: *Survey of Income and Program Participation,* SIPP 2008 Panel, ronda 13, septiembre de 2012 a diciembre de 2012, http://www.census.gov/programs-surveys/sipp/data/2008-panel.html. Panel C: *OECD Family Database,* www.oecd.org/social/family/database.htm. Panel D: conjunto de datos de la OCDE: *NUP rates by place of birth and sex,* http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG_NUP_RATES_GENDER. Paneles E y F: conjunto de datos de la OCDE: *LFS by sex and age - indicators,* http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928084

Las redes de protección deberían complementarse, además, con una estrategia de activación eficaz, que combine las medidas orientadas a garantizar que las personas desempleadas tengan la motivación necesaria para buscar activamente y aceptar trabajos adecuados (por ejemplo, estableciendo impuestos adecuados e incentivos en forma de prestaciones), poniendo en marcha medidas de intermediación laboral que vinculen a los solicitantes de empleo con oportunidades que les interesen (por ejemplo, asistencia para la búsqueda de empleo, remisiones directas, empleo subvencionado), así como intervenciones orientadas a aumentar la empleabilidad de quienes tienen menos posibilidades de obtener empleo (por ejemplo, programas de formación y experiencia laboral; OECD (OECD Employment Outlook 2015, 2015)).

Los servicios públicos de empleo están centrando cada vez más sus esfuerzos en encontrar a los demandantes de empleo idóneos para las ofertas existentes, teniendo en cuenta las competencias y no las cualificaciones o la experiencia laboral. Las cualificaciones y la experiencia laboral no son indicativos perfectos de las competencias que posee un trabajador (Quintini, Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature, 2011; OECD, 2013), y los enfoques de adecuación laboral que se basan en las competencias pueden resultar más inclusivos y más eficaces. Son más inclusivos porque generan oportunidades para los trabajadores que han adquirido competencias apropiadas a través de una formación oficiosa en el empleo pero carecen de una cualificación oficial. También pueden ser más eficaces, en la medida en que los empleadores pueden especificar las competencias particulares que necesitan, en lugar de verse limitados por aproximaciones deficientes de esas competencias, como son las cualificaciones o la experiencia laboral. En Flandes (Bélgica), los servicios públicos de empleo usan la base de datos «Competent» para vincular a los demandantes de empleo idóneos con las ofertas existentes en función de las competencias (Recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. Prácticas por países: enfoque de la intermediación laboral basado en las competencias

En **Bélgica** (Flandes), el servicio público de empleo flamenco (VDAB) utiliza la base de datos «Competent» para vincular a los demandantes de empleo idóneos con las ofertas existentes en función de exigencias relacionadas con las competencias y no de las exigencias tradicionales de cualificación y experiencia laboral. Con la actual herramienta digital de intermediación laboral, los empleadores pueden introducir información sobre las ofertas de empleo, como la ubicación, las exigencias de cualificación y las competencias requeridas. Al mismo tiempo, las personas solicitantes de empleo que estén suscritas al VDAB rellenan un perfil en Internet y seleccionan las competencias que poseen. Los solicitantes de empleo y los empleadores reciben una lista de ofertas y solicitantes que coinciden en, al menos, el 80 % de los requisitos indicados en el perfil y la oferta. La base de datos Competent se actualiza con frecuencia para garantizar que se ajuste a la evolución de las competencias que se necesitan en el mercado laboral.

Próximamente, el VDAB lanzará una nueva versión de la herramienta digital de intermediación laboral (Projectfiche Constructiv), que tiene por objetivo hacer que la herramienta sea aún más fácil de manejar. Mediante una función de análisis de texto, la herramienta está programada para «leer» las ofertas de empleo y los CV introducidos,

reconocer patrones y extraer la información de interés. Esta forma de actuar produce una lista de cualificaciones y experiencia laboral, que luego la herramienta traduce en competencias que se necesitan usando la base de datos Competent. De esta forma, la nueva herramienta simplificará el proceso de incorporar las competencias que se poseen o las que se necesitan para los solicitantes de empleo y los empleadores, respectivamente.

Fuente: OECD (OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations, 2019), *OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations,* https://doi.org/10.1787/9789264309791-en.

Activar a los trabajadores desplazados

Un diferencia fundamental entre los trabajadores desplazados (es decir, las personas que pierden su empleo por razones económicas) y la mayoría de los otros grupos radica en que, en el caso de los primeros, a menudo es posible poner en marcha servicios de reempleo durante el periodo de preaviso anterior al desplazamiento (por ejemplo, establecer una oficina de empleo temporal en una fábrica que se cerrará próximamente). Estos servicios de intervención temprana parecen resultar eficaces. En Australia, el apoyo temprano a los empleados afectados por el cierre de la industria automovilística del país implicó que, cuando cerró la última fábrica en 2017, el 84 % de los antiguos empleados ya había encontrado un nuevo empleo o se había jubilado, según la información disponible (Recuadro 5.4).

Sin embargo, el uso de servicios de intervención temprana no está todo lo extendido que sería deseable, y con frecuencia se limita a los trabajadores afectados por despidos colectivos. Algunos países ponen servicios a disposición de las regiones o los sectores afectados por cambios estructurales. En los Países Bajos, en respuesta a las recomendaciones de la OCDE (OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Korea 2015, 2017), el país llevó a cabo cambios en su uso de los fondos de formación sectorial para promover la reasignación de la mano de obra desde los sectores en declive hacia los sectores en expansión. El (Recuadro 5.4) ofrece otros ejemplos de países que ponen servicios de intervención temprana a disposición de todos los trabajadores desplazados, incluidos los de las empresas pequeñas.

Recuadro 5.4. Prácticas por países: activar a los trabajadores desplazados

La Iniciativa de Competencias y Formación en **Australia** forma parte del Fondo de Crecimiento, que es un fondo dotado con 155 millones de dólares australianos para ayudar a las empresas y las regiones afectadas por el cierre de la industria automovilística del país. Está cofinanciado por el gobierno y la industria. Aprovechando los largos plazos de preparación establecidos antes del cierre de las fábricas, se crearon centros de transición *in situ* que proporcionaron a los empleados orientación profesional informada, acreditación del aprendizaje previo y reciclaje profesional en función de las ocupaciones y los sectores en los que había demanda. Estos servicios también estaban a disposición de

los trabajadores de la cadena de suministro. Además, la fábrica invitó a posibles nuevos empleadores a que visitaran el lugar y vieran el tipo de trabajo que desempeñaban los empleados, con el fin de facilitar su reempleo. Los datos de la encuesta revelaron que, cuando cerraron las fábricas, el 84 % de sus antiguos empleados había encontrado un nuevo empleo o se había jubilado.

Sobre la base de los acuerdos colectivos celebrados entre los interlocutores sociales de un sector u ocupación, los consejos de seguridad en el empleo en **Suecia** participan activamente en el proceso de reestructuración y proporcionan asesoramiento y consulta a los empleadores y los sindicatos en una etapa temprana, y también prestan servicios de transición (asesoramiento individual, planificación profesional y asistencia para la búsqueda de empleo) a los trabajadores despedidos. Las actividades de los consejos de seguridad en el empleo se financian mediante las contribuciones de los empleadores (normalmente, el 0,3 % de la nómina). Los consejos distribuyen entre sus miembros el riesgo y los costes de reestructuración y facilitan el acceso de los trabajadores a las pequeñas y medianas empresas. En torno al 80 % de los consejos de seguridad en el empleo participantes encuentra una solución (ya sea el empleo o el reciclaje profesional) en un periodo de siete meses. Este elevado porcentaje se mantuvo incluso durante la crisis de 2008-2010.

En **Dinamarca**, sea cual sea el tamaño de una empresa, se pueden usar fondos especiales para establecer un servicio de empleo temporal (o *warning pool*) en un lugar de trabajo, donde los asistentes sociales del centro de empleo local proporcionan asistencia para la búsqueda de empleo y ayudan a los trabajadores a elaborar una estrategia de empleo individual. Los servicios de asesoramiento se prestan durante el periodo de preaviso, y preparan a los trabajadores para su desplazamiento. Se puede conceder financiación para el establecimiento de servicios de empleo temporal (o *warning pools*) suplementarios, con el fin de ayudar a los trabajadores despedidos después de su periodo de preaviso, ofreciéndoles asesoramiento y cursos de orientación profesional (hasta dos semanas), programas de trabajo y estudio (pasantías y educación) o cursos de idiomas (hasta ocho meses). Se proporciona apoyo para mejorar las competencias a fin de satisfacer la demanda de competencias tanto actual como futura (según lo establecido por la autoridad regional del mercado laboral). La mejora de las competencias debe planificarse en los 14 días posteriores al desplazamiento, debe ponerse en marcha antes de que transcurran 3 meses desde el desplazamiento y debe finalizar al menos 6 después de este.

Fuente: OECD (Getting Skills Right: Australia, 2018), *Getting Skills Right: Australia,* https://doi.org/10.1787/9789264303539-en; OECD (Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, 2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers,* https://doi.org/10.1787/9789264246812-en; OECD (Back to Work: Denmark: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, 2016), *Back to Work: Denmark: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers,* Back to Work, https://doi.org/10.1787/9789264267503-en; OECD (OECD Skills Strategy Diagnostic Report: The Netherlands 2017, 2017), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: The Netherlands 2017,* https://doi.org/10.1787/9789264287655-en.

El éxito de los servicios de intervención temprana depende de que se establezca un periodo de preaviso amplio antes del desplazamiento. La colaboración activa con los interlocutores sociales, junto con la elaboración y el uso de ejercicios orientados a anticipar las necesidades en materia de competencias, como, por ejemplo, los ejercicios de previsión y anticipación (examinados en el Capítulo 4), puede ayudar a alertar rápidamente si se observa un descenso de la demanda en las ocupaciones, los sectores o las regiones.

Recomendaciones de políticas para promover la participación en el mercado laboral

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a promover la participación en el mercado laboral (Recuadro 5.5).

Recuadro 5.5. Recomendaciones de políticas: promover la participación en el mercado laboral

- **Intervenir de forma temprana para prevenir los obstáculos al empleo.** Es preciso promover la igualdad de oportunidades para evitar que el contexto socioeconómico, que influye en la adquisición de las competencias necesarias en el mercado laboral o actúa como fuente de discriminación, determine los resultados en el mercado laboral. Se debe ofrecer de forma permanente a los trabajadores la oportunidad de desarrollar, mantener y mejorar sus competencias por medio del aprendizaje y la formación en todas las edades, a fin de evitar que las desventajas individuales se acumulen a lo largo del tiempo.
- **Crear los incentivos correctos al trabajo.** Se deben proporcionar redes de protección adecuadas, complementadas con una estrategia de activación eficaz que combine las medidas orientadas a garantizar que las personas desempleadas tengan la motivación necesaria para buscar activamente y aceptar trabajos adecuados, poniendo en marcha medidas de intermediación laboral que vinculen a los solicitantes de empleo con oportunidades que les interesen, así como intervenciones orientadas a aumentar la empleabilidad de quienes tienen menos posibilidades de obtener empleo. Las iniciativas orientadas a vincular a los solicitantes de empleo con oportunidades que les interesen deberían considerar la posibilidad de usar herramientas de adecuación laboral que se basen en las competencias.
- **Ayudar a los trabajadores en la transición antes de su desplazamiento.** La reasignación de los trabajadores desplazados entre empresas, industrias y regiones debe apoyarse con medidas de intervención temprana y reempleo, que contemplen, entre otras cosas, el asesoramiento y la actualización de competencias. Dado que el buen resultado de la intervención depende de que se establezcan plazos de preparación holgados, es necesario establecer una colaboración activa con los interlocutores sociales y elaborar y usar ejercicios para la anticipación de las necesidades en materia de competencias.

Promover la participación social: sensibilizar sobre los beneficios de la colaboración cívica y apoyar el uso de las competencias en la sociedad y en la vida diaria

Las tendencias mundiales antes mencionadas no solo afectan a la economía y los mercados laborales, sino que también impulsan los avances sociales. Por ejemplo, el auge de las plataformas digitales ha tenido un efecto de polarización en los medios de comunicación que consumimos, en la medida en que cada vez nos conectamos más con quienes tienen intereses, contextos y perspectivas similares. El aumento de nuevas modalidades de trabajo flexibles, la actual automatización de determinadas tareas y empleos y los cambios demográficos también pueden estar contribuyendo a que aumenten las desigualdades sociales y a que haya oportunidades diferentes para la población joven frente a la población de edad avanzada, para los trabajadores con alto nivel competencial frente a los de bajo nivel, y para los adultos que están dentro del mercado laboral frente a los que están fuera.

Esta evolución tiene consecuencias para la cohesión social, y en todos los países miembros de la OCDE hay indicios de que esta cohesión se ve amenazada. Por ejemplo, muchos países están experimentando una erosión de la confianza en el gobierno, un descenso del apoyo social (medido como la proporción de personas que afirman tener un amigo o un familiar en quien pueden apoyarse en épocas de dificultades) y una caída de la participación electoral en el último decenio (OECD, 2017).

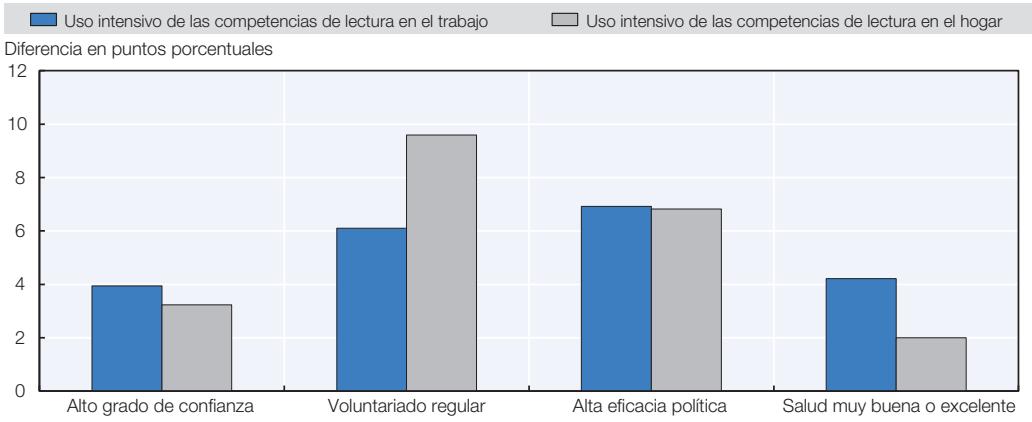
Las competencias pueden ser decisivas para potenciar la cohesión social. Por ejemplo, un conjunto equilibrado de competencias cognitivas, sociales y emocionales puede ayudar a los adultos a lograr resultados sociales más positivos. Para aprovechar al máximo el potencial social de la inversión en competencias, estas se deben usar de forma activa tanto en la vida diaria como en la sociedad civil.

Desafío: apoyar el uso de las competencias en la vida diaria y en la sociedad civil

Hay datos sustanciales que indican el efecto positivo que tienen la educación y las competencias en los resultados sociales (OECD, 2015; OECD, 2016), y estos resultados se ven potenciados cuando los ciudadanos aportan activamente sus competencias en el hogar, en el trabajo y en la comunidad. El Gráfico 5.4 muestra que, más allá del efecto de poseer competencias de comprensión lectora, el uso efectivo de estas competencias en la vida diaria –por ejemplo, leer libros y periódicos y escribir artículos e informes– está asociado con un mayor nivel de confianza social, más labor de voluntariado, una mayor eficacia política y una mejor salud. Por otra parte, los resultados sociales positivos se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, la probabilidad de confiar en otras personas aumenta 5 puntos porcentuales cuando se realiza trabajo voluntario [cálculos basados en la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC) (OECD, Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018)].

Gráfico 5.4. Efecto del uso de las competencias en el logro de resultados sociales positivos

Aumento de puntos porcentuales en la probabilidad de obtener resultados positivos cuando se usan competencias de lectura de forma intensiva en el trabajo y en el hogar, más allá del efecto de poseer un alto nivel de comprensión lectora



Nota: regresión controlando el nivel de comprensión lectora, el nivel de educación, el sexo, el nivel de educación de los progenitores y la edad. Solo se incluyeron en la regresión adultos de edades comprendidas entre 25 y 64 años, y se emplearon para las regresiones sobre el uso de las competencias de lectura en el trabajo. Para los indicadores sociales se han usado las siguientes definiciones: el alto nivel de confianza se refleja en el hecho de estar (muy) en desacuerdo con la afirmación de confiar solo en unas cuantas personas; el voluntariado regular se define como la participación en trabajo voluntario al menos una vez al mes; y la eficacia política se refleja en el hecho de estar (muy) en desacuerdo con la afirmación de no percibir que se ejerce influencia en las decisiones políticas.

Fuente: cálculos de la OCDE basados en OECD (Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018), *Survey of Adult Skills database (PIAAC) (2012-2015),* http://www.oecd.org/skills/piaac/.

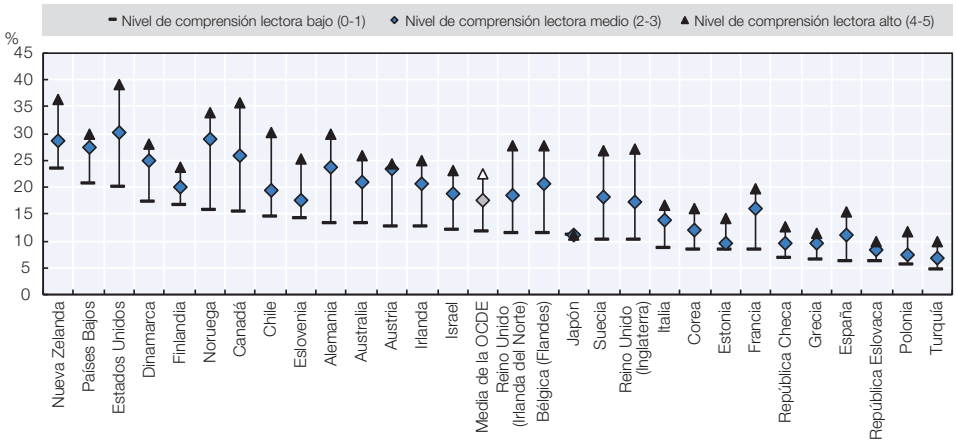
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928103

Otros estudios ofrecen datos adicionales sobre el modo en que el uso de competencias sociales en el trabajo y en la vida diaria afecta a las opiniones sociales y al comportamiento. Trabajar en equipo e intercambiar información con colegas, por ejemplo, está asociado con unas opiniones más favorables de la sociedad, lo que incluye una mayor confianza en los demás (Borgonovi & Burns, The educational roots of trust, 2015). Asimismo, el uso de las competencias puede tener un efecto positivo indirecto en la sociedad, a través de su efecto en el desarrollo de las competencias de otras personas, en especial los niños y niñas. Cuando los padres leen libros y cuentan cuentos a sus hijos, aumenta la probabilidad de que el niño o niña desarrolle competencias más sólidas con resultados sociales conexos (OECD, 2012).

Más allá de las externalidades positivas que supone aplicar las competencias en la vida diaria, la construcción de una sociedad que muestre un compromiso activo también depende de la medida en que las competencias se apliquen de forma efectiva en la sociedad civil, la comunidad y la vida asociativa. La participación social puede adoptar diversas formas, entre ellas la participación en organizaciones oficiales y oficiosas, como grupos religiosos, grupos deportivos o recreativos y partidos políticos. Los datos muestran que hay una importante diversidad entre los distintos países en lo que se refiere al nivel de participación social, el tipo de organizaciones en las que participan las personas y la intensidad de la participación (pertenencia pasiva o activa) (OECD, OECD Family database: Participation in voluntary work and membership of groups and organisations for young adults, 2015).

Un ejemplo concreto de participación social es la realización de actividades de voluntariado. Entre los países miembros de la OCDE, solo una proporción relativamente pequeña de adultos afirma que participa de manera regular en trabajo voluntario. Además, la participación depende en gran medida de las características individuales, y las personas desempleadas y con bajo nivel de competencias demuestran un nivel de participación especialmente bajo. De media, el 14 % de las personas desempleadas participa en trabajo voluntario, frente al 17 % de las personas empleadas y al 22 % de los jubilados [cálculos basados en PIAAC (OECD, Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018)]. Si bien los adultos con altos niveles de comprensión lectora son los que, en general, realizan labores de voluntariado de manera más regular, no hay ningún país miembro de la OCDE donde más del 40 % de la población adulta con alto nivel competencial participe con regularidad en actividades voluntarias (Gráfico 5.5). Esto significa que todavía se pueden aprovechar mejor las competencias en beneficio de la sociedad.

Gráfico 5.5. Participación en trabajo voluntario al menos una vez al mes, por nivel de comprensión lectora



Fuente: cálculos de la OCDE basados en OECD (Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018), *Survey of Adult Skills database (PIAAC) (2012-2015),* http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928122

El modo en que las personas usan sus competencias fuera del trabajo puede afectar en mayor medida a la cohesión social en el contexto de las tendencias mundiales. Por un lado, las tendencias demográficas están dando lugar a que haya un mayor porcentaje de la población que no forma parte de la fuerza de trabajo (es decir, más jubilados); y, por otro, la automatización y unas modalidades de trabajo más flexibles también pueden contribuir a que haya un porcentaje mayor de adultos que pasen más tiempo fuera del trabajo. Las políticas que fomentan la participación en la sociedad civil, en organizaciones comunitarias y en asociaciones pueden contribuir a que las inversiones en competencias obtengan mayores rendimientos sociales.

Buenas prácticas

Sensibilizar sobre los beneficios de usar las competencias fuera del trabajo en la vida diaria y en la sociedad civil

Para mejorar el compromiso social y cívico, los gobiernos pueden llevar a cabo campañas de promoción y suministrar información sobre las ventajas de la participación social. Si bien es necesario

aumentar el compromiso cívico en todos los grupos, estas iniciativas deberían estar destinadas especialmente a los grupos que muestran el peor desempeño en relación con las medidas de compromiso cívico y social, por ejemplo, las personas desempleadas y con bajo nivel competencial. Además, como demuestran los datos de PIAAC, el uso de las competencias en la vida diaria contribuye a lograr unos mejores resultados sociales. Por tanto, se debe promover la lectura de libros y periódicos y la escritura de artículos e informes; las campañas podrían ser fundamentales para estimular estas actividades (consulte el Recuadro 5.6 para ver ejemplos).

Es importante sensibilizar sobre los beneficios de usar las competencias en la vida y la sociedad en una edad joven, ya que el aprendizaje temprano ayuda a obtener resultados más sólidos en el futuro (OECD, 2015). Por ejemplo, hay que concienciar a los adultos de que la lectura es importante para sus hijos, pues favorece su desarrollo, y en los centros educativos se puede promover una cultura del compromiso fomentando la participación comunitaria y organizando debates sobre cuestiones políticas o sociales. La importancia del aprendizaje temprano se analiza más en profundidad en el Capítulo 4.

Facilitar e incentivar el uso de las competencias en la sociedad

Los gobiernos también pueden facilitar el uso de las competencias en la sociedad mediante la aprobación de políticas que ayuden a las personas adultas a superar los obstáculos. Para muchos adultos, las obligaciones laborales, familiares o sociales constituyen un obstáculo a un uso más activo de sus competencias en la vida cívica. Poner en práctica políticas del mercado laboral que den a los empleados más flexibilidad, como tiempo libre para dedicarse al voluntariado, puede ayudar a superar estos obstáculos (Do-it Trust, 2016). Por ejemplo, en Inglaterra y Gales (Reino Unido), todo trabajador del sector público y los empleados que trabajen en una empresa de al menos 250 empleados tienen derecho a 3 días al año de licencia remunerada para realizar actividades de voluntariado (Heywood, 2015).

También se pueden emplear incentivos económicos que apoyen una mayor participación social y cívica, como, entre otros, subsidios o deducciones fiscales de los gastos o del tiempo relacionados con la participación social (por ejemplo, coste de pertenencia a las organizaciones, deducciones fiscales por donaciones definidas como «de utilidad pública», como las que se practican en Estados Unidos), o la facilitación de prestaciones adicionales a las personas que se encuentren fuera del mercado laboral y que participen en ese tipo de actividades (por ejemplo, un suplemento a los pagos de asistencia social para los solicitantes de empleo que realicen actividades voluntarias con organizaciones benéficas o sin fines de lucro). Otra forma que tienen los gobiernos de fomentar la participación social es centralizar la información sobre las oportunidades de trabajo voluntario (consulte el Recuadro 5.6 para ver un ejemplo).

Recuadro 5.6. Prácticas por países: promover la participación social

La iniciativa EUread, organizada por la **Unión Europea,** agrupa a organizaciones que promueven la lectura. Fundada en 2000, EUread promueve el intercambio de conocimientos, experiencias y conceptos entre organizaciones, y tiene por objeto elaborar de manera conjunta estrategias para la promoción de la lectura. Pretende sensibilizar sobre la conveniencia de elaborar un marco estructural sólido para la promoción de la lectura a nivel nacional y europeo. Entre los miembros de EUread se incluyen instituciones de

Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa y Suiza. La labor del grupo abarca, entre otras cosas, la organización de campañas, concursos y otras actividades y la concesión de galardones y premios.

En los **Países Bajos** existe una base de datos en Internet de iniciativas ciudadanas (*bewonersinitatieven*), denominada MAEX, que proporciona información sobre las iniciativas voluntarias y las empresas sociales. Aunque pertenece a una fundación, recibe apoyo de los gobiernos municipales. Todas las iniciativas locales se publican en este sitio web. Cada una de ellas tiene un perfil en el que se describe a qué se dedica su actividad, el valor que proporciona a su grupo destinatario y las personas que pueden participar. Además, MAEX facilita las transacciones entre iniciativas, por un lado, y los fondos, las organizaciones voluntarias, las empresas, los gobiernos y las instituciones académicas, por otro. Por ejemplo, a través de MAEX se puede donar dinero, o las personas pueden ponerse en contacto con las iniciativas, lo que crea un método eficiente para que las empresas y las personas inviertan en una iniciativa.

En **Canadá,** para incentivar el voluntariado, la Canada Revenue Agency (Agencia de Impuestos de Canadá) estableció créditos fiscales para las actividades voluntarias, que permitían a las personas hacer valer el tiempo invertido en trabajo voluntario para pagar los impuestos adeudados. Por ejemplo, cuando se realiza trabajo voluntario para servicios de emergencia, como la extinción de incendios, se aplica una exención de 1000 dólares canadienses. Sin embargo, existen algunas condiciones, como que la persona normalmente no puede trabajar en la misma autoridad pública o desempeñar funciones similares.

Fuente: EURead (About us, 2019), «About us», https://www.euread.com/about-us/; MAEX (Homepage, n.d.), «Homepage», https://maex.nl/; Government of Canada (Emergency services volunteers, 2018), *Emergency service volunteers,* https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/payroll/payroll-deductions-contributions/special-situations/emergency-volunteers.html.

En los centros educativos, se puede promover una cultura del compromiso cívico mediante la participación comunitaria obligatoria, así como organizando debates sobre cuestiones políticas o sociales. En el marco de los programas de aprendizaje-servicio obligatorios, la participación activa en actividades voluntarias forma parte de los planes de estudios. Hay datos que indican que los programas de aprendizaje-servicio pueden conllevar unas mayores probabilidades de realizar labores de voluntariado en la edad adulta, una más intensa actividad política y unas opiniones más positivas de la participación social (Griffith, 2010; Astin, Denson, Jayakumar, & Saenz, 2006).

Las actitudes positivas hacia el sistema político y la creencia general en la propia capacidad para influir en las decisiones políticas pueden potenciarse mediante la participación en el proceso democrático. La baja participación electoral y el desinterés general en la política son factores muy extendidos en muchos países miembros de la OCDE (OECD, OECD Family database: Participation rates of first-time voters, 2015). Las políticas que reducen los obstáculos para votar y las que fomentan la participación política, por ejemplo, promoviendo las campañas en Internet y los debates públicos, pueden incentivar a los adultos para que usen sus competencias en la sociedad civil.

Recomendaciones de políticas para promover la participación social

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a promover la participación social (Recuadro 5.7).

Recuadro 5.7. Recomendaciones de políticas: promover la participación social

- **Promover el uso de las competencias fuera del trabajo.** En vista de las positivas ventajas sociales que conlleva el uso de las competencias fuera del trabajo, los gobiernos pueden establecer medidas encaminadas a estimular y fomentar este comportamiento (por ejemplo, campañas para promover la lectura).
- **Sensibilizar sobre los beneficios del compromiso cívico.** Se trata de crear conciencia sobre los beneficios que entraña una ciudadanía activa y comprometida desde una edad temprana. El gobierno puede llevar a cabo campañas de promoción, centralizar la información sobre las oportunidades de voluntariado y suministrar información sobre las ventajas de usar las propias competencias en la vida cívica y social (por ejemplo, a través del voluntariado, las donaciones y la inversión en la comunidad).
- **Promover el aprendizaje-servicio en los centros educativos.** Incluir las actividades de voluntariado en un módulo obligatorio del programa de enseñanza podría alentar a la juventud a aplicar sus competencias en la vida diaria, empezando desde una edad temprana.
- **Reducir los obstáculos e incentivar a las personas adultas para que usen las competencias en la sociedad civil.** Se pueden poner en marcha políticas y prácticas orientadas a superar los obstáculos, como, entre otras cosas, ofrecer a los empleados una mayor flexibilidad, por ejemplo, otorgando dispensas laborales para que realicen actividades de voluntariado. Podrían destinarse incentivos económicos a las personas desempleadas, ya que afrontan mayores limitaciones de ingresos, y la participación en ese tipo de actividades podría ayudarlas a evitar que se atrofiaran sus competencias.

Ampliar la reserva de talentos disponibles: atraer las competencias adecuadas del extranjero, mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias y proporcionar capacitación lingüística

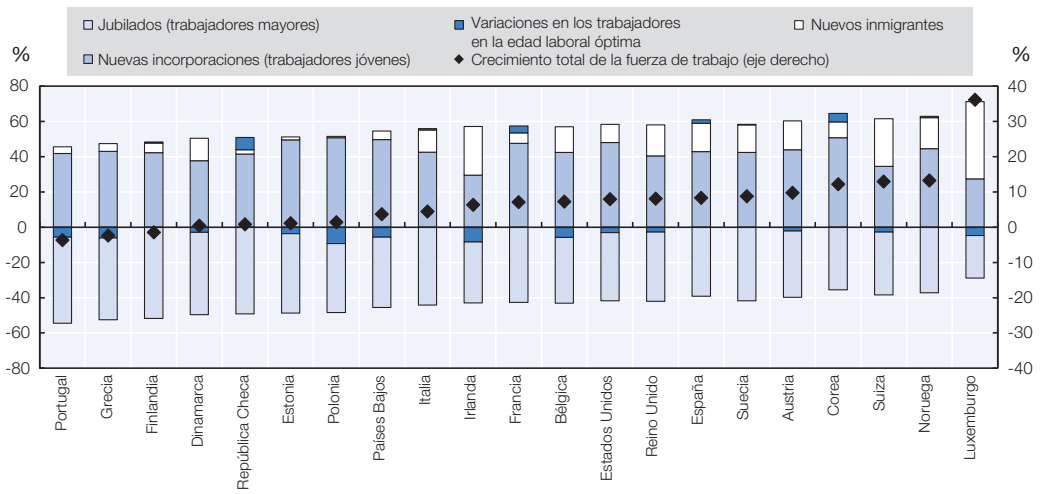
Aprovechar al máximo las competencias de las personas migrantes es otra consideración importante a la hora de promover el uso de las competencias, ya que los migrantes han pasado a representar en torno a la décima parte de las personas que viven en los países miembros de la OCDE (OECD/EU, 2018). En algunos de estos países, la población de migrantes es incluso mayor (Canadá, Israel, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Suiza), pues es migrante 1 de cada 5 personas o cada menos (OECD, 2019). En el último decenio, la proporción de extranjeros en el empleo total ha aumentado en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Durante ese periodo, en muchos países los nuevos inmigrantes pasaron a constituir entre una cuarta parte y la mitad de las nuevas

incorporaciones a la población activa (Gráfico 5.6). En los últimos años, los países miembros de la OCDE han recibido llegadas sin precedentes de solicitantes de asilo y refugiados, y entre 2013 y 2017 la población de refugiados se triplicó en los países miembros de la OCDE (OECD, 2019). La migración laboral –migración con fines de empleo– es un rasgo común en todas las economías de la OCDE. Es un cauce relativamente pequeño, que engloba a no más de un tercio de toda la migración permanente de cualquier país miembro de la OCDE y entre el 10 % y el 13 % en total (OECD, 2018). Los migrantes temporales permiten a los países atender las demandas de mano de obra con diferentes niveles de competencias mediante el recurso rápido a los trabajadores procedentes del extranjero. En 2016 había alrededor de 2,6 millones de trabajadores extranjeros temporales admitidos en los países miembros de la OCDE, sin incluir a los trabajadores desplazados a otro país dentro de la Unión Europea.

En vista de la importancia que esta mano de obra reviste para la oferta de competencias en los países miembros de la OCDE, la presente sección examina el mejor modo de atraer a migrantes con un alto nivel competencial y hacer un uso óptimo de sus competencias.

Gráfico 5.6. Los nuevos inmigrantes contribuyeron en gran medida al aumento de la población activa en algunos países miembros de la OCDE en el último decenio

Componentes del crecimiento de la población activa, 2005-2015



Fuente: OECD (Recruiting Immigrant Workers: Korea 2019, 2019), *Recruiting Immigrant Workers: Korea,* https://doi.org/10.1787/9789264307872-en.

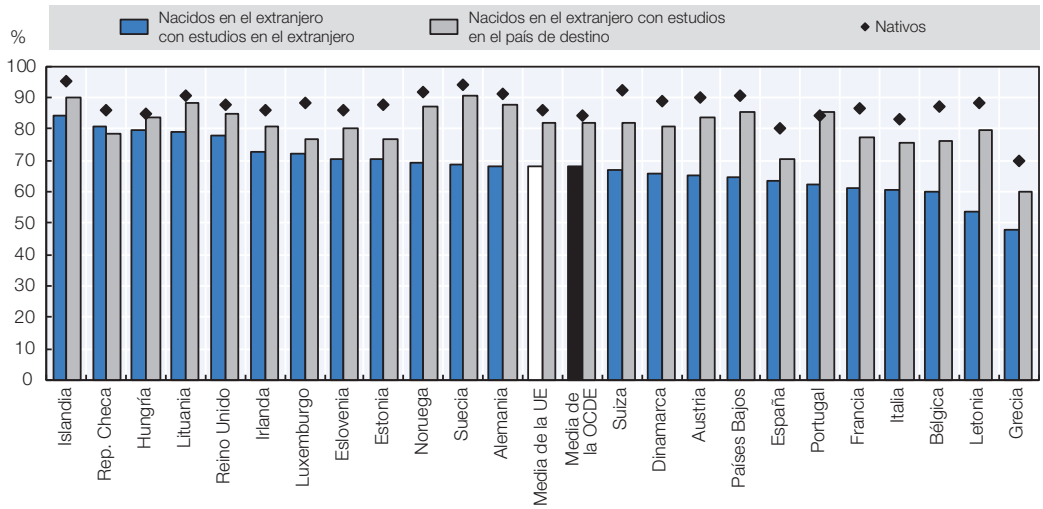
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928141

Desafío: atraer competencias adecuadas del extranjero y usarlas plenamente en el mercado laboral

Atraer migrantes que posean competencias adecuadas es un elemento importante a la hora de preparar a los países para que respondan a los problemas asociados con el envejecimiento de la población, los desajustes de competencias y la construcción de una sociedad basada en el conocimiento. Un desafío fundamental al que se enfrentan los países miembros de la OCDE es el modo de aprovechar al máximo las competencias de los migrantes pese a la existencia de obstáculos como las barreras lingüísticas y el escaso reconocimiento de las titulaciones extranjeras.

De media, los inmigrantes con un bajo nivel de educación y sus homólogos nativos presentan tasas de empleo similares. En cambio, en prácticamente todos los países miembros de la OCDE, las tasas de empleo de los inmigrantes con un alto nivel de educación son inferiores a las de sus homólogos nativos. Además, aun cuando esos inmigrantes estén empleados, tienen casi un 50 % más de posibilidades de estar sobrecualificados para sus puestos de trabajo con respecto a sus homólogos nativos. Estos obstáculos son especialmente pronunciados para quienes poseen cualificaciones obtenidas en el extranjero (Gráfico 5.7).

Gráfico 5.7. Tasa de empleo de la población nacida en el extranjero y nativa con alto nivel de educación, excluyendo a los que siguen cursando estudios, entre 15 y 64 años de edad, por lugar de obtención del título, 2015-2016



Fuente: OECD/EU (Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration, 2018), *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration,* https://doi.org/10.1787/9789264307216-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928160

Así pues, los países miembros de la OCDE no están aprovechando al máximo el potencial que ofrecen los inmigrantes con un alto nivel competencial, y las cualificaciones y la experiencia laboral adquiridas en el extranjero, en particular en países que no son miembros de la OCDE, están ampliamente infravaloradas. Una de las razones que explican esta situación es que los inmigrantes a menudo adquieren su experiencia laboral en idiomas y mercados de trabajo diferentes. De forma similar, es posible que sus cualificaciones procedan de sistemas de educación que tal vez resulten menos eficaces –o sean percibidos así por los empleadores– que los de los países de acogida, y en la práctica las cualificaciones obtenidas en el extranjero se asocian con un menor nivel de competencias según las mediciones de las pruebas profesionales (OECD, Matching Educational Background and Employment: A Challenge for Immigrants In Host Countries, 2007; OECD, Labour market integration of immigrants and their children: Developing, activating and using skills, 2014; Bonfanti & Xenogiani, 2014; Li & Sweetman, The Quality of Immigrant Source Country Educational Outcomes: Do they Matter in the Receiving Country?, 2013; Sharaf, 2013).

Por otra parte, resulta evidente que también los jóvenes pertenecientes a familias inmigrantes y que han crecido y se han educado en el país de acogida se enfrentan a obstáculos que dificultan su integración en los países miembros de la OCDE. Esta circunstancia se da especialmente en Europa (OECD, Equal opportunities?: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants,

2010), y en particular en el caso de los jóvenes cuyos progenitores tienen un bajo nivel de educación (OECD, 2017; OECD, 2018). Así pues, a este respecto intervienen otros factores, como los bajos niveles de contacto con posibles empleadores, el acceso limitado a las redes que se utilizan para cubrir muchas vacantes, y el desconocimiento de cómo funciona el mercado laboral, en especial en el caso de los puestos que utilizan competencias de mayor nivel (OECD, Jobs for immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden, 2007; OECD, Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal, 2008). Los programas de mentoría pueden ayudar a superar tales obstáculos y han cosechado algunos éxitos. Pero la discriminación también es un factor en juego: los datos indican que los candidatos que tienen apellidos con una fonética extranjera a menudo deben presentar el doble de solicitudes de empleo que las personas con cualificaciones y experiencia por lo demás similares, pero cuyo apellido suena «nativo» (OECD, Discrimination against immigrants – measurement, incidence and policy instruments, 2013).

Buenas prácticas

Atraer las competencias adecuadas del extranjero

Para muchos países, la migración complementa la oferta nacional de competencias y puede ser un instrumento útil para rectificar los desajustes de competencias y hacer frente a la escasez de estas. A ese respecto, se pueden adoptar diversas medidas de política orientadas a apoyar la atracción y retención de migrantes que posean competencias interesantes para el mercado de trabajo nacional.

Para algunos países es difícil atraer suficientes candidatos, por lo que necesitan llevar a cabo una labor de promoción y divulgación en el extranjero. En los últimos años han proliferado los sitios web de información que anuncian posibilidades de empleo para los candidatos extranjeros con alto nivel competencial, como, por ejemplo, «Make it in Germany» o «Work in Sweden». Algunos de estos sitios web permiten a los usuarios comprobar fácilmente su aptitud para acogerse a los programas de visado, como es el caso de la calculadora de puntos de Austria para los profesionales extranjeros cualificados. En una época en que los empleadores son reacios a reclutar trabajadores en el ámbito internacional aun cuando las empresas adolecen de graves déficits (OECD, 2013), algunos países colaboran con los empleadores para explicar el modo de integrar a los trabajadores extranjeros en lugares de trabajo donde tradicionalmente no se les suele ofrecer empleo. Por ejemplo, Japón organiza periódicamente sesiones de información y capacitación para las empresas, a menudo en relación con ferias de empleo para talentos extranjeros, por conducto de sus Centros Laborales para Extranjeros (OECD/ADBI/ILO, 2015).

Además de la labor de divulgación, una segunda vía para atraer el talento extranjero es ofrecer condiciones favorables para la expedición de permisos, como, por ejemplo, el derecho a traer a los miembros de la familia, el derecho de dichos miembros a trabajar y la rápida adquisición de la residencia permanente y, posiblemente, de la ciudadanía. En el último decenio, los países miembros de la OCDE han competido para ofrecer condiciones favorables a los trabajadores extranjeros más cualificados. Se estableció un sistema de puntos para la expedición de permisos con condiciones favorables en Corea en 2010, Austria en 2011 y Japón en 2012. Pero el grado en que la política favorable puede impulsar el atractivo de los países para los trabajadores móviles más cualificados tiene sus límites; hay otros factores, como el entorno empresarial, los ingresos y las oportunidades, así como las perspectivas de establecerse en el país, que influyen en mayor medida (OECD, 2014).

Algunos países asumen un papel activo para capacitar a los migrantes internacionales en el contexto de alianzas para la movilidad de las competencias. Se espera que quienes reciben capacitación permanezcan en el país y no migren, y que quienes se queden tengan un mayor nivel

de empleabilidad y productividad. Por ejemplo, en el contexto de programas piloto puestos en marcha recientemente, se usa la asistencia oficial para el desarrollo para financiar la capacitación en el país de origen con la posibilidad de obtener un empleo en el futuro en el país de destino. Esta versión modernizada de los programas tradicionales de mano de obra inmigrante se ha usado en las alianzas establecidas entre España y Marruecos, por ejemplo, así como en Italia y Moldavia. De manera similar, de conformidad con los programas de contratación de personal de enfermería en Finlandia, Noruega, Alemania e Italia, el país de destino colabora con las instituciones asociadas o los reclutadores del país de origen para orientar la capacitación hacia las necesidades específicas. Los estudios internacionales son una de las formas más habituales de alianza para la movilidad de las competencias, y en los países miembros de la OCDE hay más de 3 millones de estudiantes internacionales. Las tasas de retención en los países de destino se sitúan normalmente entre el 30 % y el 35 %, lo que significa que muchos estudiantes se desplazan a otros países o vuelven a su país de nacimiento. Quienes se quedan pueden aportar una importante fuente de competencias; en Francia, representan un amplio porcentaje de los primeros permisos de trabajo (OECD, Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017, 2017). En los países donde el sistema de educación y formación profesional está consolidado, la inversión en este tipo de capacitación en el país de destino puede ser una opción atractiva para los empleadores, ya que ofrece una garantía en lo que respecta a la calidad de la educación, así como la oportunidad de desarrollar competencias lingüísticas en un entorno de trabajo. Por ejemplo, Alemania ha puesto en marcha esta práctica en «MobiPro» en el contexto de la movilidad dentro de la Unión Europea.

En los países atractivos donde la reserva de candidatos interesados y cualificados no supone un problema, o en las ocupaciones donde hay abundancia de trabajadores con alto nivel competencial a nivel mundial, la dificultad radica más bien en limitar, filtrar o seleccionar las autorizaciones de acceso. Los países poseen diversos tipos de herramientas para garantizar las competencias y, al mismo tiempo, proteger el empleo nacional (OECD, 2014). Algunos de esos métodos consisten, por ejemplo, en determinar las ocupaciones y los sectores en los que la contratación internacional se autoriza (listas de ocupaciones donde hay escasez de mano de obra, como en España) o se prohíbe (listas de ocupaciones respecto de las cuales no se conceden permisos de empleo, como en Irlanda). Una alternativa es verificar la situación del mercado laboral respecto de cada solicitud para cerciorarse de que las competencias no se pueden encontrar a nivel local. La mayoría de los países miembros de la OCDE usan las verificaciones de la situación del mercado laboral cuando un empleador quiere contratar a un trabajador extranjero; normalmente, los empleadores deben publicar la vacante durante un periodo fijo. Algunas de estas verificaciones, como las que se llevan a cabo en Canadá, exigen que los empleadores detallen los métodos empleados para contratar y la razón por la que no se pudo formar al personal. Otros países se contentan con establecer determinados criterios salariales que debe cumplir el puesto de trabajo (como en algunos programas de Estados Unidos). Las listas de ocupaciones en las que hay escasez de mano de obra a veces eximen a los empleadores de estos requisitos, como ocurre en Letonia. En Suecia, los empleadores pueden contratar personal para cualquier empleo, siempre y cuando ofrezcan un salario que se ajuste a lo establecido en los convenios colectivos (OECD, 2011).

Establecer límites de cantidad es un método directo para limitar la entrada de migrantes, y normalmente se basa en indicadores cuantitativos que se establecen teniendo en cuenta los correspondientes exámenes y las opiniones de las partes interesadas. Cuando hay un exceso de demanda para las vacantes disponibles, los países tienen que decidir el modo de atribuir los permisos, es decir, si aplicar métodos aleatorios o establecer clasificaciones mediante sistemas basados en puntos. También a este respecto las listas de déficits de competencias pueden contribuir a establecer prioridades entre algunos solicitantes, como ocurre en el Reino Unido. En Nueva Zelanda se estableció

por primera vez una selección en dos fases denominada «expresión de interés», que ha pasado a emplearse en Australia y Canadá para gestionar y seleccionar a los migrantes económicos permanentes (Recuadro 5.8). También se utiliza en Corea para seleccionar a los candidatos con más capacidad de adaptación en un programa destinado a los trabajadores con competencias de bajo nivel (OECD, Recruiting Immigrant Workers: Korea 2019, 2019).

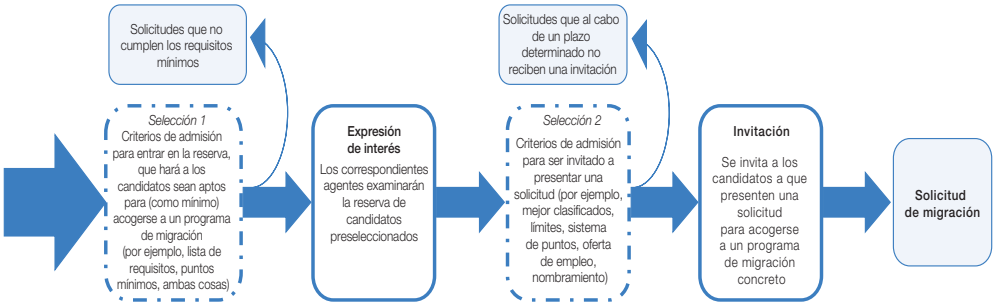
Recuadro 5.8. Prácticas por países: sistema de expresión de interés

Nueva Zelanda fue pionera al establecer, en 2003, el primer sistema de expresión de interés, en el contexto de un examen más amplio de su sistema de migración permanente basado en la oferta. El establecimiento del proceso de expresión de interés, que consta de dos fases, hizo que Nueva Zelanda pasara de una política de «aceptación pasiva de las solicitudes de residencia» a una «selección más activa de migrantes con competencias de alto nivel» (Merwood, 2008).

Un sistema de expresión de interés es un proceso de solicitud que consta de dos fases: 1) selección para acceder a la reserva; y 2) selección para presentar la solicitud (Gráfico 2.8). Los posibles migrantes expresan un interés en migrar a Nueva Zelanda y son admitidos en una reserva si cumplen determinados criterios, lo cual tiene por objeto maximizar la contribución económica de los migrantes. Una vez que han entrado en la reserva, pueden ser seleccionados y recibir una invitación para presentar una solicitud. Los candidatos que no reciben invitación para solicitar acogerse a un plan de migración concreto son excluidos de la reserva al cabo de un plazo determinado.

Antes de que se estableciera el modelo de expresión de interés, las solicitudes se evaluaban por orden de llegada, lo que daba lugar a largas filas de espera, frustraba a los empleadores y dejaba sin atender las demandas a corto plazo. Los límites se alcanzaban rápidamente al principio del periodo de presentación, y las solicitudes con mayor puntuación que se presentaban más tarde se ponían a la cola.

Gráfico 5.8. Selección con arreglo al modelo de expresión de interés



Fuente: análisis de la secretaría de la OCDE basado en Immigration New Zealand, el sitio web de inmigración de Nueva Zelanda.

Mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias y proporcionar capacitación lingüística

Una vez que los migrantes han entrado en el país, es importante garantizar que tengan la posibilidad de usar sus competencias en el lugar de trabajo. Para integrar a los inmigrantes adultos, lo primero que hay que hacer es evaluar sus cualificaciones y competencias. La información de que se dispone indica que los empleadores otorgan un gran valor a los procedimientos para reconocer las cualificaciones extranjeras y homologarlas en el país de acogida y que tales procedimientos están asociados con el logro de mejores resultados en el mercado laboral. Con todo, son pocos los inmigrantes que logran que se reconozcan sus cualificaciones. Una razón es la falta de transparencia que rodea a los procedimientos y la gran cantidad de agentes implicados, en particular en las profesiones con una regulación estricta. Varios países miembros de la OCDE han respondido a este problema estableciendo puntos de contacto encargados de informar del proceso a los solicitantes (OECD, 2017). Pero la falta de transparencia sigue constituyendo un problema en la mayoría de los países. Las personas que no logran homologar sus cualificaciones extranjeras a una titulación de nivel similar en el país de acogida deberían recibir asistencia para salvar las diferencias entre sus cualificaciones y los requisitos del país de acogida (Recuadro 5.9).

Aunque los inmigrantes poseen numerosas competencias infravaloradas, también tienen que desarrollar otras nuevas, principalmente el idioma del país de acogida. Los inmigrantes que afirman tener dificultades con el idioma presentan tasas de sobrecualificación que son 25 puntos porcentuales más altas que las de los inmigrantes similares con competencias lingüísticas más sólidas (Damas de Matos & Liebig, 2014). No resulta sorprendente que los gobiernos gasten más en capacitación lingüística que en cualquier otro componente de la política de integración de inmigrantes. Ahora bien, para resultar eficaz, la formación debe responder a las necesidades competenciales de la persona y estar orientada a facilitar su integración en el mercado laboral. Una forma de poner esto en práctica es proporcionar capacitación lingüística específica para cada profesión, preferiblemente en forma de capacitación en el empleo (Recuadro 5.9). Aunque ese tipo de formación es costoso, representa una inversión que parece dar frutos (OECD, 2014).

Los refugiados y los migrantes humanitarios tienen mayores dificultades que los otros grupos de inmigrantes para lograr que se reconozcan sus competencias y para integrarse en el mercado laboral, debido a unos menores niveles de educación y una lenta transición al empleo (OECD, 2019). Poner en marcha iniciativas que ayuden a los refugiados a encontrar trabajo y permanecer en él –simplificando las vías de acceso al mercado laboral, el reconocimiento de las competencias y al poyo lingüístico– es fundamental para que puedan integrarse en la oferta de competencias y contribuir a ella de forma productiva.

Recuadro 5.9. Ejemplos de países: Mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias y proporcionar capacitación lingüística

Mejorar la transparencia de los procedimientos para el reconocimiento de las competencias

Austria ofrece a los recién llegados diversos tipos de apoyo relacionado con el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras, como, entre otras cosas, puntos de contacto, un portal en Internet y subvenciones individuales para el reconocimiento.

En **Alemania** (Fráncfort), un programa de divulgación destinado a las mujeres con mayores cualificaciones, denominado «empieza, cambia, sal adelante», asigna un mentor a las mujeres con alto nivel competencial. Durante un periodo de un año, el mentor intercambia conocimientos, experiencia y redes de contactos con la migrante. Junto a la mentoría, el programa proporciona asesoramiento profesional, perfeccionamiento, formación intercultural y apoyo al reconocimiento de las competencias. En el plazo de un año, cerca de la mitad de las participantes logró obtener un empleo que se ajustaba a sus cualificaciones.

Proporcionar capacitación lingüística

En **Bélgica** (Flandes), la tercera fase del programa de integración de inmigrantes consiste en dirigir a los participantes hacia el servicio de empleo flamenco (VDAB), que ofrece cursos de idiomas orientados al empleo, entre ellos el denominado «Neerlandés en el Lugar de Trabajo».

En **Portugal**, los cursos de idiomas específicos para determinadas profesiones forman parte del sistema de formación «Portugués para todos», que está a disposición de la población inmigrante de forma gratuita. Estos cursos están disponibles para los sectores de la venta minorista, la hostelería y la restauración, los cuidados de belleza, la construcción civil y la ingeniería civil. Los cursos de idiomas específicos para determinadas profesiones también forman parte del Programa de Intervención para los Trabajadores Inmigrantes Desempleados.

Fuente: OECD (Making Integration Work: Family Migrants, 2017), *Making Integration Work: Family Migrants*, Making Integration Work, https://doi.org/10.1787/9789264279520-en; OECD (International Migration Outlook 2014, 2014), *International Migration Outlook 2014*, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-en; OECD (OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Austria 2014, 2014), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Austria 2014*, https://doi.org/10.1787/9789264300255-en; OECD (Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System, 2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System,* https://doi.org/10.1787/9789264298705-en.

Recomendaciones de políticas para ampliar la reserva de talentos disponibles

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a ampliar la reserva de talentos disponibles (Recuadro 5.10).

Recuadro 5.10. Recomendaciones de políticas: ampliar la reserva de talentos disponibles

- **Mejorar los cauces de contratación para los migrantes laborales.** Elaborar un marco de migración laboral claro que permita responder con flexibilidad a los los cambios de la demanda de mano de obra. Explorar la posibilidad de establecer alianzas para la movilidad de las competencias, que vinculen la formación con las oportunidades de migración. Colaborar estrechamente con los empleadores para garantizar que las certificaciones sean fiables y se ajusten a sus necesidades.
- **Mejorar el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras.** Colaborar con los interlocutores sociales para establecer procedimientos de evaluación y reconocimiento de las cualificaciones y las competencias extranjeras. Establecer estos procedimientos como punto de partida para los programas de integración y sensibilizar sobre sus ventajas. Crear más oportunidades para los inmigrantes con cualificaciones extranjeras a fin de que puedan realizar cursos de adaptación.
- **Ayudar a los inmigrantes a buscar trabajo.** Poner a los inmigrantes en contacto con los empleadores para ayudarlos a obtener una experiencia laboral temprana. Garantizar que los inmigrantes puedan acogerse a las políticas activas del mercado laboral generales. Detectar y eliminar los obstáculos al empleo de los inmigrantes en el sector público. Usar los programas de mentoría para ayudar a los inmigrantes a comprender cómo funciona el mercado laboral del país de acogida.
- **Combatir los prejuicios nocivos.** Atajar los estereotipos y las falsas percepciones mediante la difusión de información fáctica sobre las cuestiones relacionadas con la migración. Hacer partícipes a los empleadores mediante la aplicación de políticas de diversidad y vigilar los resultados. Hacer frente a la discriminación a través de medidas jurídicas accesibles y sensibilizar al respecto.
- **Mejorar las competencias lingüísticas del país de acogida.** Establecer programas lingüísticos y de introducción al país, pero procurar que estos aspectos no retrasen la búsqueda de trabajo de los inmigrantes. Cuando sea posible, dar prioridad a la capacitación lingüística profesional y proporcionar capacitación lingüística en el empleo.
- **Hacer hincapié en la educación de la primera infancia.** Alentar a los inmigrantes para que matriculen a sus hijos en programas de educación de la primera infancia, empezando a la edad de 3 años. Animar a los inmigrantes con hijos a que los lleven al país de acogida lo antes posible. Evitar la concentración de hijos de inmigrantes con un bajo nivel de educación en los centros educativos.

Hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo: mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión para aprovechar al máximo las competencias de los empleados

El uso de las competencias en el trabajo se puede definir como el nivel de competencias que se observa en el empleo actual de un trabajador. En esencia, el uso de las competencias se refiere al modo en que los empleadores utilizan las competencias de los empleados en el lugar de trabajo y a la adecuación de las competencias de los trabajadores con la demanda y con las necesidades de los empleadores (OECD/ILO, 2017). El uso de las competencias se ve afectado tanto por la medida en que los trabajadores aplican sus competencias en el lugar de trabajo –lo cual, a su vez, puede depender de los incentivos que se les ofrezcan y de su motivación innata– y por las competencias que se necesitan para desempeñar un trabajo específico. Es posible que algunas personas tengan una demanda excesiva de competencias y que no las usen plenamente en el empleo; otras, en cambio, pueden tener un nivel inferior de competencias, pero tal vez las usen plenamente en su trabajo, debido a su motivación innata o a la motivación derivada de la forma en que está organizado el trabajo y en que se gestiona el lugar de trabajo.

El grado en que se usen las competencias en el trabajo reviste importancia para las personas, las empresas y los países. Para los trabajadores, un mayor uso de las competencias en el trabajo está asociado con salarios más altos y una mayor satisfacción en el empleo, además del efecto en cuanto al nivel competencial en sí. En las empresas, un uso más eficaz de las competencias está asociado con una mayor productividad y un menor movimiento de personal. Asimismo, el uso de las competencias de lectura y escritura está fuertemente relacionado con la productividad laboral y el crecimiento económico inclusivo a nivel nacional. La clara adecuación entre las competencias y las cualificaciones que poseen los trabajadores y las exigidas en el empleo también está asociada con una mayor productividad laboral a nivel nacional (Adalet McGowan & Andrews, 2015).

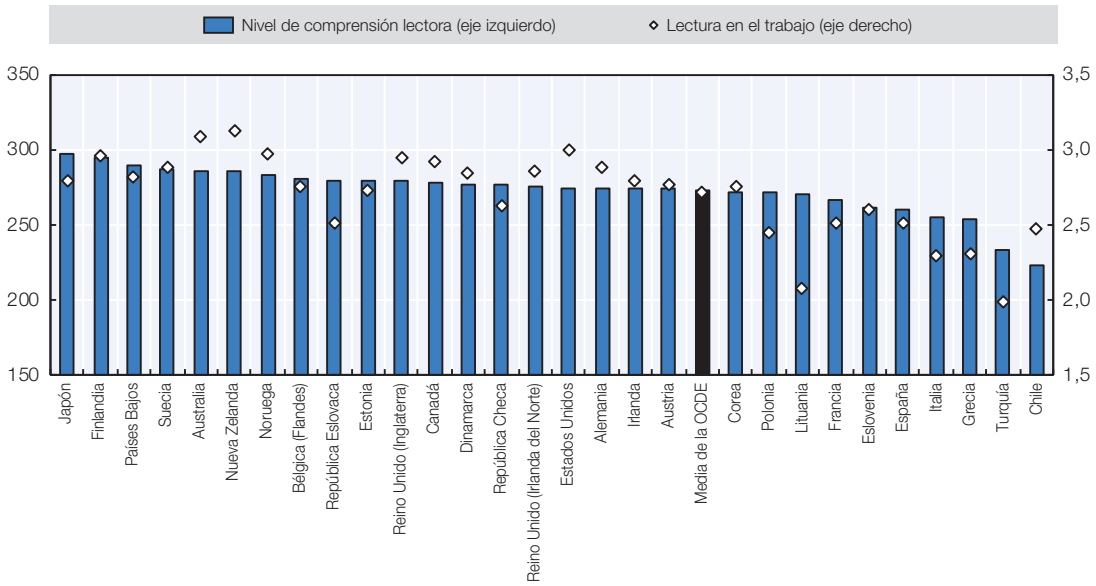
Desafío: un alto nivel de competencias no garantiza que estas se vayan a usar

La existencia de una importante reserva de trabajadores altamente cualificados no garantiza automáticamente que sus competencias se vayan a usar de manera eficaz en el trabajo. El Gráfico 2.9 demuestra que las clasificaciones de los países en cuanto al nivel competencial y al uso de las competencias en el trabajo son diferentes[4]. Solo unos cuantos países tienen una clasificación similar en ambas escalas. Después de tener en cuenta la ocupación de los trabajadores y las características de las empresas, un alto nivel competencial solo explica una pequeña parte de la variación en el uso de las competencias.

[4] El Gráfico 5.9 muestra que las clasificaciones de los países relativas al alto nivel competencial y al uso de las competencias en el trabajo son diferentes en lo que respecta a las competencias de comprensión lectora. Cabe señalar que se observan patrones similares en el caso de la competencia matemática; consulte (OECD, 2016[197]).

Gráfico 5.9. Nivel competencial y uso de las competencias en los países de la OCDE incluidos en PIAAC

Puntuaciones medidas del nivel competencial y uso medio de las competencias en el trabajo entre la población activa de 16 a 65 años de edad



Nota: en el caso de la lectura en el trabajo (indicadores del uso de las competencias) la escala va de 1 («nunca») a 5 («todos los días»). Las puntuaciones del nivel competencial van de 0 a 500.

Fuente: OECD (Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018), *Survey of Adult Skills database (PIAAC) (2012-2015),* http://www.oecd.org/skills/piaac/.

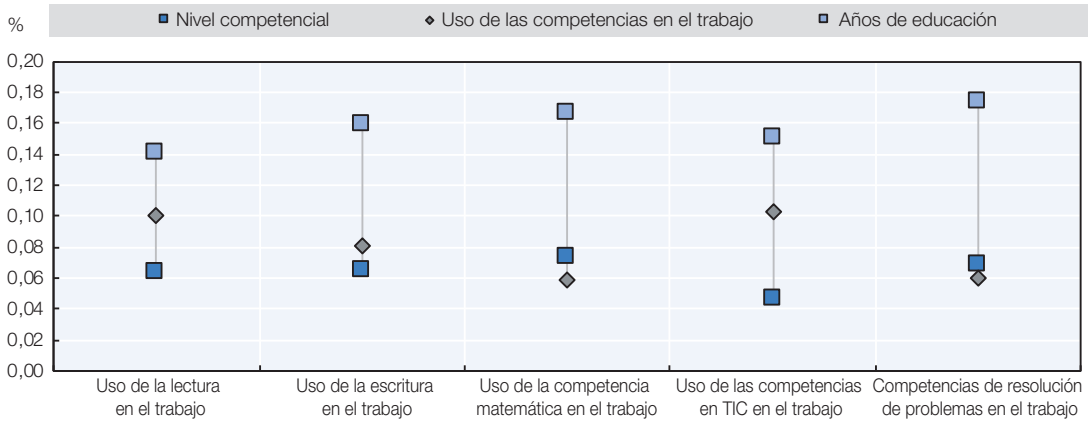
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928179

Los trabajadores que hacen un uso más frecuente de las principales competencias de tratamiento de la información –comprensión lectora, competencia matemática, resolución de problemas y tecnología de la información y la comunicación (TIC)– por lo general reciben salarios más altos. El Gráfico 5.10 muestra que, controlando la educación y el nivel competencial, los trabajadores que usan estas competencias con más frecuencia en el trabajo reciben salarios más altos. Esta relación positiva se mantiene en cada tipo de competencia, pero es más fuerte en el uso de las competencias de TIC y lectura.

Un uso más eficaz de las competencias también se ha asociado con una mayor satisfacción profesional y un mayor bienestar de los empleados (OECD, OECD Employment Outlook 2016, 2016). Por esta razón, el concepto de uso de las competencias a veces se ha vinculado estrechamente con el de calidad del empleo (por ejemplo, Green *et al.* (Job-related Well-being in Britain First Findings from the Skills and Employment Survey 2012, 2013), y tiene efectos indirectos en la satisfacción vital más en general, así como con una mejor salud. La información procedente de PIAAC muestra que el uso de las competencias está relacionado con una mayor probabilidad de estar muy satisfecho en el trabajo, una vez que se controlan el nivel competencial, el nivel de educación, el salario por hora bruto y las características sociodemográficas (OECD, OECD Employment Outlook 2016, 2016).

Gráfico 5.10. Rentabilidad salarial de la educación, el nivel competencial y el uso de las competencias

La variación porcentual del salario asociada con un entero de desviación estándar[1] aumenta en el nivel competencial, el uso de las competencias en el trabajo y los años de educación[2]



Nota:

1. Un entero de desviación estándar corresponde a los siguientes valores: 2,9 años de educación; 47 puntos en la escala de comprensión lectora; 53 puntos en la escala de competencia matemática; 44 puntos en la escala de resolución de problemas en entornos ricos en tecnología; 1 para el uso de la lectura en el trabajo; 1,2 para el uso de la escritura y la competencia matemática en el trabajo; 1,1 para el uso de TIC en el trabajo; y 1,3 para la resolución de problemas en el trabajo.

2. Cálculos procedentes de regresiones de mínimos cuadrados ordinarios, donde los bajos salarios son la variable dependiente.

Fuente: OECD (Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018), *Survey of Adult Skills database (PIAAC) (2012-2015),* http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928198

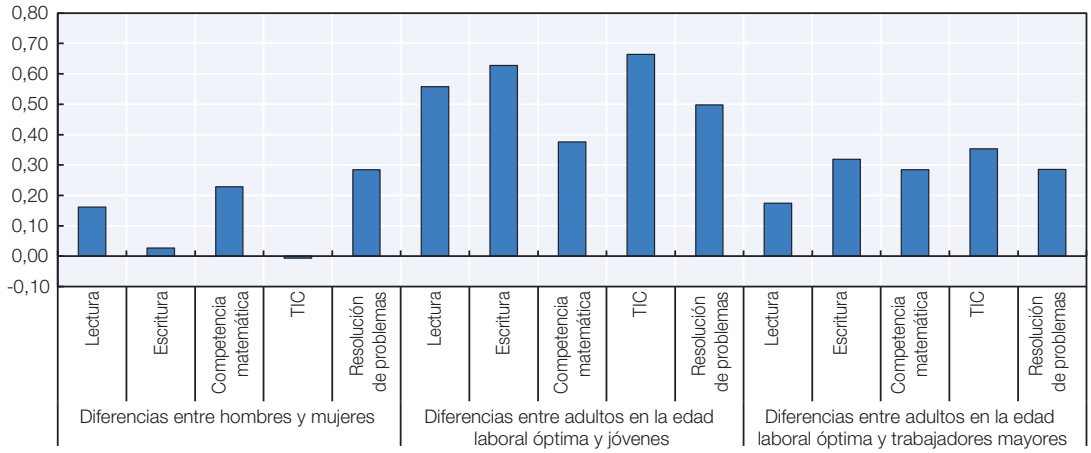
En las empresas, un uso más eficaz de las competencias está asociado con una mayor productividad (UKCES, 2014) y un menor movimiento de personal, y algunas personas han afirmado que también estimula la inversión, el compromiso de los empleados y la innovación (Wright & Sissons, 2012). En OECD (OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, 2013) se muestra que el uso de las competencias de lectura en el trabajo se corresponde en gran medida con la producción por hora trabajada, y los resultados son sólidos para la inclusión de controles del nivel competencial.

Las características socio-demográficas y las de las empresas determinan de manera importante el uso de las competencias (Quintini, Skills at Work: How Skills and their Use Matter in the Labour Market, 2014). El Gráfico 5.11 muestra que las mujeres, por lo general, usan menos las competencias de tratamiento de la información en el trabajo que los hombres, incluso después de controlar las características del trabajo y el nivel competencial. En comparación con los trabajadores en la edad laboral óptima (entre 25 y 54 años) y los trabajadores mayores (entre 55 y 65 años), la juventud (16 a 24 años) hace un menor uso de las competencias de tratamiento de la información en el trabajo, incluida la TIC[5].

[5] En contra de la opinión generalizada de que las personas jóvenes usan de manera las TIC más intensiva, el uso medio de TIC entre los jóvenes es inferior al de los trabajadores que tienen la edad óptima para trabajar en todos los países participantes. Sin embargo, los jóvenes usan las TIC de forma más sistemática en el hogar que en la oficina, mientras que entre los trabajadores en la edad laboral óptima y los trabajadores mayores ocurre lo contrario.

Gráfico 5.11. Uso de las competencias de tratamiento de la información en el trabajo, por diferencias en las características

Diferencia en los indicadores de uso de las competencias, media de la OCDE



Nota: en el caso de la lectura, la escritura, la competencia matemática y competencias de TIC, los indicadores del uso de las competencias son escalas que van de 1 («nunca») a 5 («todos los días»). El uso de las competencias de resolución de problemas se refiere a las respuestas de los encuestados a la pregunta «¿Con qué frecuencia se ve confrontado a problemas más complejos que requieren como mínimo 30 minutos para hallar una buena solución?». El conjunto de respuestas posibles también va de 1 («nunca») a 5 («todos los días»).

Fuente: OECD (Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015), 2018), *Survey of Adult Skills database (PIAAC) (2012-2015),* http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928217

Buenas prácticas

Como se ha mencionado antes, el uso de las competencias se ve afectado en parte por la medida en que los trabajadores aplican sus competencias en el lugar de trabajo, lo cual depende de los incentivos que se les ofrezcan, así como de su motivación innata (Granados & Quintini, forthcoming). Además de estos factores, existen otros tanto internos como externos a la empresa que pueden contribuir a que se haga un mejor uso de las competencias, como la organización del trabajo y el diseño de los puestos de trabajo, las estrategias de producto-mercado, las relaciones en el lugar de trabajo, y unos entornos institucionales y del mercado laboral más amplios (OECD/ILO, 2017). En lo que se refiere a los factores externos a la empresa, la deslocalización puede influir en las competencias que se necesitan en el empleo, en función de la naturaleza de las tareas que se vayan a deslocalizar. Las conclusiones indican de manera provisional que la deslocalización de bajo nivel tecnológico se relaciona positivamente con el uso de las competencias de tratamiento de la información en el trabajo, mientras que la deslocalización de alto nivel tecnológico puede penalizar el uso de las competencias de alto nivel en el país (OECD, OECD Employment Outlook 2016, 2016).

Mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión

Lo que ocurre dentro del lugar de trabajo –la forma en que está organizado el trabajo y en que se diseñan los puestos de trabajo, así como las prácticas de gestión adoptadas por la empresa– es un factor determinante del modo en que se usan las competencias. En particular, puede lograrse

un mejor uso de las competencias aplicando las denominadas «prácticas de trabajo de alto rendimiento», que abarcan tanto aspectos de organización del trabajo como el diseño de los puestos de trabajo, por ejemplo, el trabajo en equipo, la autonomía, la discrecionalidad en la tarea, la mentoría, la rotación de puestos o la puesta en práctica de nuevo aprendizaje; y prácticas de gestión, como, por ejemplo, la participación de los empleados, el pago de incentivos, las prácticas de formación y la flexibilidad de la jornada de trabajo (Johnston, Hawke, Australian National Training Authority., & National Centre for Vocational Education Research (Australia), 2002). A partir de la información procedente de PIAAC, estas prácticas explican una parte sustancial de la variación del uso de las competencias entre las personas. El porcentaje de la variación en el uso de las competencias explicado por las prácticas de trabajo de alto rendimiento se sitúa entre el 14 % en la resolución de problemas y el 27 % en la lectura. Esta situación hace que las prácticas de trabajo de alto rendimiento sean el factor que más contribuye a la varianza en el uso de las competencias, y en general por encima de los efectos del tamaño de la empresa, el nivel competencial, la industria, la ocupación[6] o el país.

No obstante, las prácticas de trabajo de alto rendimiento se emplean de manera muy extendida en las grandes empresas; a las pequeñas y medianas empresas (PYME) les puede resultar difícil implantar este tipo de prácticas de gestión debido a la falta de una función de recursos humanos (Osterman, 2008). Además, el bajo nivel de las competencias de gestión puede dificultar la innovación en el lugar de trabajo, y tal vez sea necesario complementar las políticas orientadas a promover el desarrollo de las prácticas de trabajo de alto rendimiento con programas que desarrollen las competencias de gestión. Así pues, es importante actuar con cautela a la hora de promover las prácticas de trabajo de alto rendimiento como estrategia viable para fomentar el uso de las competencias en el lugar de trabajo (OECD/ILO, 2017).

Muchos países han puesto en marcha iniciativas de política encaminadas a promover un uso más eficaz de las competencias mediante la prestación de apoyo financiero o la organización de campañas de sensibilización, a veces haciendo clara referencia a las prácticas de trabajo de alto rendimiento, pero, en la mayoría de los casos, referidas en general a cambios en la organización del trabajo. El (Recuadro 5.11) presenta algunos ejemplos de buenas prácticas.

Recuadro 5.11. Prácticas por países: mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión

En **Finlandia,** el Programa de Desarrollo de los Lugares de Trabajo funcionó como programa público nacional desde 1996 hasta 2010. El programa, fruto de la convicción de que el lento crecimiento de la productividad estaba relacionado con un uso deficiente de las competencias, tenía por objetivo difundir prácticas, modelos y herramientas de trabajo, de organización y de gestión nuevos e innovadores, y fomentar una cultura de «organización que aprende». Más de 1800 proyectos de desarrollo en lugares de trabajo de Finlandia recibieron apoyo de este programa. Las evaluaciones cualitativas indican que estos programas resultaban eficaces a la hora de promover la innovación y la productividad en el lugar de trabajo.

[6] El uso de las competencias de TIC constituye una excepción. En el uso de estas competencias en el trabajo, la ocupación explica un mayor porcentaje de varianza en el uso que las prácticas de trabajo de alto rendimiento.

En **Singapur,** con arreglo al Plan de Formación de Empresas, que se estableció en 2013, los empleadores pueden solicitar subsidios públicos para apoyar proyectos destinados a mejorar el uso de las competencias. Estos proyectos pueden abarcar, entre otros aspectos, el fortalecimiento de los sistemas de recursos humanos para vincular más eficazmente la adquisición de competencias con las trayectorias profesionales; la contratación de consultores para que examinen las estructuras de remuneración a fin de evaluar la capacidad para retener a los trabajadores que poseen competencias de alto nivel; o la contratación de consultores para que valoren las necesidades de formación de una empresa y usen su conocimiento del sistema de cualificación, el diseño de formación y el currículo para adaptar la formación disponible a las necesidades concretas del lugar de trabajo.

Nueva Zelanda ha señalado que la utilización deficiente de las competencias en el lugar de trabajo es una cuestión clave de políticas, y reconoce que la implantación de prácticas de trabajo de alto rendimiento es fundamental para aumentar la productividad en el lugar de trabajo. La política se ha centrado en llevar a cabo una labor de sensibilización y en demostrar cómo pueden aplicarse estas prácticas en el lugar de trabajo a fin de obtener beneficios tanto para los empleadores como para los empleados. Solo se han destinado a esta cuestión recursos financieros limitados, procedentes sobre todo del Departamento de Trabajo.

Fuente: OECD/ILO (Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs, 2017), *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*, https://doi.org/10.1787/9789264281394-en; OCDE (OECD Employment Outlook 2016, 2016), *OECD Employment Outlook 2016*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.

Para que se produzcan cambios en los lugares de trabajo, los empleadores deben estar convencidos de las ventajas que supone establecer prioridades y desarrollar los recursos humanos, y apostar por tales ventajas (OECD/ILO, 2017). Si bien las intervenciones públicas pueden ayudar a incentivar la adopción de medidas por parte de los empleadores, los cambios más fructíferos y sostenibles que se producen en la empresa a menudo son los que vienen impulsados por la industria, en particular por las asociaciones empresariales o las cámaras de comercio. Además, para hacer un uso más eficaz de las competencias es preciso tener en cuenta una serie de consideraciones a nivel local y de las empresas que están estrechamente interrelacionadas y que a menudo quedan fuera del conjunto tradicional de políticas públicas. Así pues, puede ser útil colaborar con una institución central o un intermediario (por ejemplo, institución de educación y formación profesional, consejo sectorial, empresa consultora de recursos humanos) que para ofrecer a los empleadores conocimientos técnicos especializados sobre la organización del trabajo, el diseño de los puestos de trabajo y las prácticas de desarrollo de los recursos humanos (OECD/ILO, 2017). En Singapur, tal y como se ha mencionado en el Recuadro 5.11, los empleadores pueden recibir subsidios para colaborar con empresas consultores a fin de mejorar la adecuación de la formación disponible con las necesidades específicas de su lugar de trabajo.

Unas buenas capacidades de organización y gestión pueden mejorar el proceso de vincular a los trabajadores idóneos con las tareas específicas del puesto de trabajo, lo que contribuye a hacer un uso más eficaz de las competencias. Los directivos con alto nivel competencial también aprecian más, por lo general, la importancia de las competencias y la innovación para que una empresa logre buenos resultados (Le Mouel & Squicciarini, 2015).

Así pues, las políticas que facilitan la difusión y la adopción de buenas prácticas de gestión resultan útiles, al igual que las que desarrollan las capacidades organizativas de las empresas. Las competencias que deben poseer los ejecutivos dirigentes van desde competencias cognitivas hasta competencias específicas para cada puesto directivo, como el establecimiento de redes de contactos, la gestión y la comunicación, la planificación empresarial y financiera o la capacidad para presentar un plan de negocio a los inversores. Debería otorgarse importancia a la formación dirigida a subsanar las deficiencias de conocimientos y competencias y orientada específicamente al ámbito local. Con este fin, la colaboración entre las organizaciones empresariales, los sindicatos, las universidades y las entidades de formación puede favorecer los programas de formación dirigidos a los directivos y los jefes de las empresas.

Las personas que aspiran a ser emprendedoras también deben poseer competencias relacionadas con la gestión para establecer nuevas empresas y prosperar. En la medida en que las competencias de emprendimiento se puedan enseñar, el sistema de educación puede proporcionar conocimientos básicos sobre creatividad, la capacidad de detectar oportunidades, y resiliencia frente a las dificultades.

Recomendaciones de políticas para hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo (Recuadro 5.12).

Recuadro 5.12. Recomendaciones de políticas: hacer un uso intensivo de las competencias en el lugar de trabajo

- **Ayudar a las empresas a adoptar mejores prácticas de gestión y a desarrollar la organización del trabajo.** Los gobiernos pueden ayudar a las empresas a implantar prácticas de gestión y determinar la forma en que se organiza el trabajo a fin de influir en el uso de las competencias en el trabajo. En particular, pueden sensibilizar sobre el modo de hacer un uso más eficaz de las competencias, difundir buenas prácticas, elaborar herramientas de diagnóstico para ayudar a las empresas a determinar los ámbitos en los que se puede mejorar, promover la transferencia de conocimiento y ofrecer programas de desarrollo de las competencias de gestión. Las intervenciones deberían dirigirse específicamente a las PYME, que están sujetas a limitaciones de índole económica para adoptar prácticas de trabajo de alto rendimiento.
- **Adoptar un enfoque integrado para mejorar el uso de las competencias.** La adopción de enfoques integrados que tengan en cuenta las prioridades de formación, empleo y desarrollo económico puede ser beneficiosa para el uso de las competencias. Los proveedores de formación deberían colaborar estrechamente con los empleadores a fin de garantizar que las competencias desarrolladas sean útiles para el lugar de trabajo. En los servicios de empleo, esta aspiración puede implicar la necesidad de ajustar los sistemas de gestión del rendimiento para evaluar tanto la calidad como la cantidad de las equivalencias de puestos. Los organismos de desarrollo económico deberían tener en cuenta la calidad de los empleos a la hora de atraer inversiones extranjeras, y no pasar por alto las innovaciones incrementales que pueden lograrse en el lugar de trabajo en favor de grandes proyectos de I+D.

Reducir los desequilibrios de competencias: mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias

Un desequilibrio de competencias es un desfase entre la demanda y la oferta de competencias en una economía, y puede abarcar desajustes de competencias y déficits o superávits de competencias. Los desajustes de competencias describen situaciones en que las competencias o cualificaciones de los trabajadores son superiores o inferiores a las que necesita el empleo en las actuales condiciones de mercado (Shah & Burke, 2005; OECD, Getting Skills Right: The OECD Skills for Jobs Indicators, 2017). El desajuste puede medirse con arreglo a diferentes dimensiones, como las competencias, las cualificaciones y los campos de estudio. Los déficits de competencias se refieren a una condición de desequilibrio en la que la demanda de un tipo concreto de competencia supera su oferta en el mercado laboral según la escala de salarios vigente en el mercado (Junankar, 2009).

Desafío: el desfase entre la demanda y la oferta de competencias puede tener efectos negativos

El desajuste de competencias tiene efectos negativos para las personas, como, por ejemplo, un mayor riesgo de desempleo, salarios más bajos, una menor satisfacción profesional y peores perspectivas laborales. Se estima que los trabajadores sobrecualificados ganan en torno a un 20 % menos que los trabajadores con cualificaciones similares que trabajan en puestos idóneos para ellos (Quintini, Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature, 2011). Aunque el desajuste relacionado con el campo de estudio también conlleva efectos negativos para las personas debido a la infrautilización de capital humano específico, por lo general las personas sufren desventajas salariales cuando desempeñan un empleo que no está relacionado con sus estudios solo si se ven obligadas a ocupar un empleo que exija un menor nivel de calificación (Montt, 2015).

Para las empresas, los efectos del desajuste de competencias son más ambiguos. Hay datos más antiguos que señalan el efecto negativo que la sobrecualificación tiene en la productividad de las empresas [por ejemplo, Tsang (The Impact of Underutilization of Education on Productivity: A Case Study of the U.S. Bell Companies, 1987)]. Pero la información más reciente apunta a que la sobrecualificación puede tener un efecto positivo en la productividad de las empresas en determinados entornos de trabajo: para las empresas que operan en industrias de alta tecnología o intensivas en conocimientos, las que tienen una alta proporción de empleos que requieren competencias altas y las que evolucionan en entornos de mayor incertidumbre económica (Mahy, et al., 2015). El efecto de la subcualificación en la productividad de las empresas se considera, por lo general, negativo.

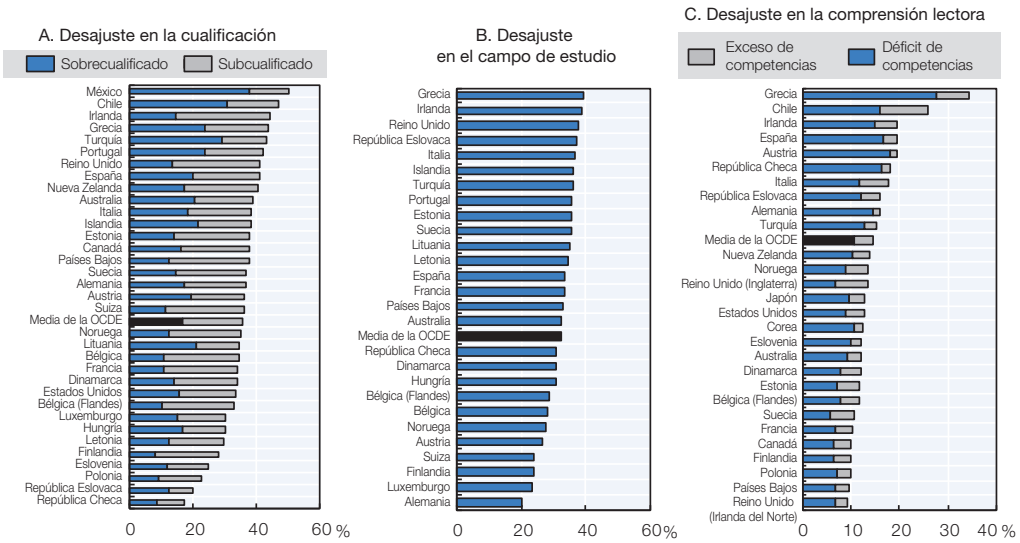
A nivel de la economía, la información de que dispone la OCDE indica que un mayor desajuste de competencias está asociado con una más baja productividad laboral debido a la mala asignación de los puestos de trabajo a los trabajadores (Adalet McGowan & Andrews, 2015). El desajuste relacionado con el campo de estudio también puede conllevar costes de productividad para una economía, ya que los trabajadores que están en discordancia con el trabajo que realizan pueden ser menos productivos que los trabajadores que están en concordancia con sus puestos de trabajo, ya que a los primeros les faltan competencias relacionadas con el campo concreto o pueden tardar más en desarrollar tales competencias.

Los déficits de competencias aumentan los costes de contratación y reducen la productividad, dado que las vacantes se quedan sin cubrir durante un periodo de tiempo más largo y las empresas emplean trabajadores menos productivos en sustitución (Haskel & Martin, 1993; Bennett & McGuinness, 2009). Además, los déficits de competencias limitan la capacidad de las empresas para innovar y adoptar nuevas tecnologías, lo que puede influir negativamente en su productividad.

Según la base de datos Competencias para el Empleo de la OCDE, el 17 % de los trabajadores está sobrecualificado para su puesto de trabajo, y el 32 % sufre un desajuste relacionado con el campo de estudio (lo que implica que está trabajando en un campo diferente de aquel en el que estudió) (Gráfico 5.12). Solo en torno al 10 % de los trabajadores posee competencias que exceden las necesidades del puesto de trabajo, según datos de PIAAC.

Gráfico 5.12. Desajuste relacionado con la cualificación, el campo de estudio y la comprensión lectora

Porcentaje de trabajadores que están en discordancia con el trabajo que realizan, por tipo de desajuste



Fuente: paneles A y B: OECD (OECD Skills for Jobs (database), 2018), *OECD Skills for Jobs (database),* www.oecdskillsforjobsdatabase.org; Panel C: OECD (The Survey of Adult Skills: Reader's Companion, Second Edition, 2016), *The Survey of Adult Skills: Reader's Companion,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264258075-en; OECD (OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, 2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928236

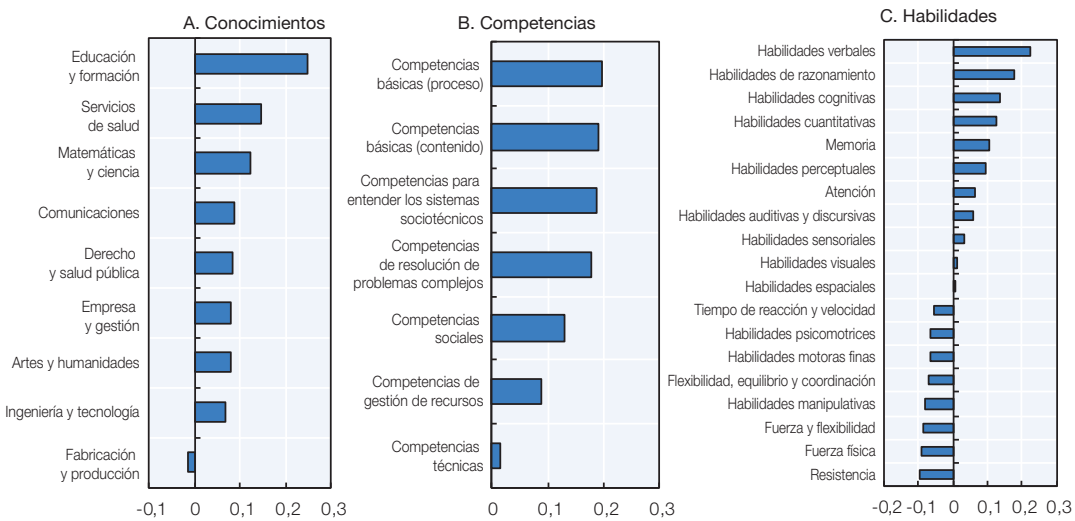
Las causas de los desajustes son numerosas. El hecho de que el exceso de cualificación sea mucho más elevado que el exceso de competencias (hecho de poseer competencias que exceden las necesidades del puesto de trabajo) puede indicar que, en muchos casos, las personas con un nivel de educación más alto que el requerido para el puesto de trabajo poseen, en la práctica, competencias que son acordes para el puesto. Esta situación podría deberse, por ejemplo, a la diversa calidad de las instituciones de educación, tanto entre los países como dentro de ellos, y a la diversa calidad de los estudiantes que poseen un mismo tipo de educación. El desajuste relacionado con el campo de estudio puede indicar que las personas no están adquiriendo las competencias que se demandan en el mercado laboral. También puede reflejar que muchas competencias son transferibles entre campos y ocupaciones.

Los desajustes no indican necesariamente que exista un problema grave y pueden ser meramente indicios de mercados laborales flexibles con altas tasas de movilidad. En muchos casos también reflejan el hecho de que las personas toman decisiones sobre lo que quieren estudiar y dónde

desean trabajar en función de factores distintos de los resultados en el mercado laboral, como el interés personal y las responsabilidades familiares. Sin embargo, los desajustes también pueden indicar que los sistemas de competencias no son lo bastante flexibles ni responden de manera suficiente a las nuevas necesidades en materia de competencias.

Los desajustes de competencias están estrechamente relacionados con los conceptos de déficit y superávit de competencias. Por ejemplo, si existe déficit en relación con una competencia determinada (la demanda de esa competencia supera la oferta en el mercado laboral según la escala de salarios vigente en el mercado), es más probable que los empleadores contraten a trabajadores que tengan competencias o cualificaciones más bajas que las que se necesitan para el puesto de trabajo. La base de datos Competencias para el Empleo de la OCDE arroja luz sobre el tipo de competencias que presentan déficit y superávit en los distintos países. En la OCDE, de media, los déficits más graves se dan en el conocimiento de la educación y la formación, los servicios de salud y las matemáticas y ciencias (Gráfico 5.13). También hay claros déficits en competencias transversales como la comprensión lectora y la competencia matemática (competencias básicas), las competencias para entender los sistemas sociotécnicos, la resolución de problemas complejos y las habilidades verbales. Por otra parte, los superávits se encuentran en el conocimiento de la fabricación y la producción, y en las habilidades rutinarias y físicas, como la resistencia, la fuerza física y la fuerza y flexibilidad. La intensidad de los déficits y los superávits de competencias ha empeorado en el último decenio, lo que ha puesto en entredicho la adaptabilidad de las personas y las economías para responder a las necesidades cambiantes en materia de competencias (OECD, OECD Skills for Jobs 2018: Insights, 2018).

Gráfico 5.13. Déficits y superávits de competencias en los países miembros de la OCDE (2015)



Nota: el valor de 1 corresponde al máximo déficit de competencias observado en los distintos países miembros de la OCDE y en las dimensiones de las competencias. Un valor positivo indica un déficit de competencias y un valor negativo indica un superávit. Las competencias están ordenadas por intensidad del déficit.

Fuente: OECD (OECD Skills for Jobs (database), 2018), *OECD Skills for Jobs (database),* www.oecdskillsforjobsdatabase.org.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928255

Buenas prácticas

Muchas de las prácticas que pueden contribuir a lograr una mayor adecuación entre la oferta y la demanda de competencias ya se han examinado en otros capítulos del presente informe: crear oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida (Capítulo 4); elaborar ejercicios de evaluación de competencias y de anticipación destinados a reunir y utilizar información de alta calidad sobre las necesidades en materia de competencias a la hora de formular las políticas (Capítulo 4); potenciar el acceso a la información y la orientación sobre el mercado laboral (Capítulos 4 y 6); dar visibilidad a las competencias por medio de la acreditación del aprendizaje previo (Capítulo 4); garantizar un sistema de educación que responda a las necesidades mediante el establecimiento de vínculos con los empleadores y los mecanismos de financiación (Capítulo 4); velar por que se ofrezcan a las personas incentivos para que inviertan en competencias que resulten útiles para el mercado laboral (Capítulo 4), y facilitar las transiciones de la escuela al trabajo para la juventud por medio del aprendizaje en el trabajo (Capítulo 4).

Además, las políticas que facilitan la movilidad laboral y los mercados de trabajo flexibles, así como las iniciativas encaminadas a vincular las necesidades ocupacionales con las competencias que se necesitan en las distintas ocupaciones, pueden ayudar a adecuar la oferta y la demanda de competencias.

Facilitar la movilidad laboral y los mercados de trabajo flexibles

Las iniciativas encaminadas a facilitar la movilidad laboral en un país y flexibilizar el mercado laboral pueden promover la reasignación de competencias y de mano de obra a las ocupaciones, las regiones y los sectores que más las necesiten. Los obstáculos a la movilidad laboral interna pueden ser, entre otros, el idioma, la vivienda, los costes de transporte, el deficiente reconocimiento de las competencias o las titulaciones y los diferentes requisitos para la obtención de licencias. Las iniciativas encaminadas a reducir estos obstáculos pueden dar lugar a una mayor adecuación entre la oferta y la demanda de competencias.

Por ejemplo, dos regiones de Bélgica (Valonia y Flandes) firmaron recientemente un acuerdo para promover la movilidad laboral mediante la reducción de las barreras lingüísticas. El servicio público de empleo flamenco (VDAB) elaborará cursos y módulos de formación lingüística de neerlandés orientados a las empresas que puedan estudiar los valones francófonos en el lugar de trabajo. También trabajarán para sensibilizar a los empleadores flamencos sobre las ventajas de contratar trabajadores procedentes de Valonia (OECD, 2019).

Los mercados laborales inflexibles que ponen trabas a las empresas para contratar o despedir trabajadores también obstaculizan la asignación óptima de las competencias en la economía. En la medida de lo posible, reducir estos obstáculos puede promover una mayor adecuación entre la demanda y la oferta de competencias. Como se destaca en la Estrategia para el Empleo de la OCDE (OECD, 2018), las políticas deben buscar el equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la estabilidad del empleo.

Vincular las necesidades ocupacionales con las competencias que se necesitan en las distintas ocupaciones

La mayoría de los países hacen una medición aproximada de las competencias que se necesitan en las distintas ocupaciones, ya que no es fácil obtener mediciones directas. Las aproximaciones más habituales de las necesidades en materia de competencias incluyen el nivel de cualificación, el campo de estudio o la ocupación. Sin embargo, las titulaciones de educación no están necesariamente vinculadas con las competencias que se van a usar en el empleo, y entre personas que poseen las mismas titulaciones puede haber variaciones en lo que se refiere a sus competencias (Quintini, Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature, 2011). Asimismo, las necesidades de una ocupación en cuanto a competencias y tareas varían con el tiempo, en respuesta a la evolución tecnológica y organizativa, la demanda de los clientes y la oferta de mano de obra (OECD, 2013).

Elaborar aproximaciones más sofisticadas de las competencias que se necesitan constituye un reto en todos los países miembros de la OCDE. Aunque no es un planteamiento generalizado, varios países vinculan las necesidades ocupacionales con las competencias que se necesitan aplicando criterios ocupacionales amplios o descripciones de las competencias que se necesitan en cada ocupación (Recuadro 5.13). Establecer marcos ocupacionales basados en competencias facilita un mejor reconocimiento de las competencias, lo que ayuda a adecuar la demanda y la oferta de estas en el mercado laboral. Al describir las ocupaciones en función de las competencias que se necesitan, los marcos basados en competencias pueden ser una herramienta útil para las personas que buscan un cambio profesional que les permita usar sus competencias actuales. Este tipo de herramienta puede resultar particularmente útil a la hora de facilitar las transiciones profesionales para los trabajadores mayores, que tal vez no tengan cualificaciones formales y prefieran buscar un nuevo empleo basándose en las competencias que se necesitan. Para mantenerse vigentes frente a las cambiantes demandas de competencias, los marcos ocupacionales basados en competencias deben actualizarse con regularidad.

Recuadro 5.13. Prácticas por países: Vincular las necesidades ocupacionales con las competencias que se necesitan en las distintas ocupaciones

El gobierno de **Estados Unidos** patrocina O*NET (Red de Información sobre Ocupaciones), una base de datos que contiene información detallada sobre el conocimiento, las competencias y las habilidades que se necesitan en más de 800 ocupaciones. O*NET proporciona información sobre la importancia de la competencia para una ocupación concreta, así como el nivel de competencia que se necesita. La base de datos está patrocinada por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos/Administración de Empleo y Formación (USDOL/ETA). La base de datos, que originalmente se alimentaba con datos procedentes de analistas ocupacionales, se actualiza continuamente mediante encuestas realizadas a los titulares de los puestos de trabajo y con información aportada por expertos y analistas ocupacionales.

Italia, siguiendo el modelo de O*NET, también lleva a cabo una encuesta (en el marco de Professioni, Occupazione e Fabbisogni) para determinar las competencias, los conocimientos, los valores y las actitudes que necesitan 800 ocupaciones. Una herramienta de orientación profesional en Internet permite a los usuarios consultar las perspectivas de empleo de cada ocupación y conocer los tipos de competencias y conocimientos que se necesitan y se necesitarán en el mercado laboral.

La clasificación europea de capacidades/competencias, cualificaciones y ocupaciones (ESCO) es una base de datos **europea** que vincula las ocupaciones con los conocimientos, las aptitudes y las competencias que son fundamentales u opciones para trabajar en una ocupación concreta. A diferencia de O*NET, la ESCO no proporciona información sobre la importancia de una competencia para una ocupación particular ni el nivel de competencia que se necesita.

Fuente: OECD (Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs, 2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs,* https://doi.org/10.1787/9789264252073-en; OECD (Getting Skills Right: The OECD Skills for Jobs Indicators, 2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators,* https://doi.org/10.1787/9789264277878-en.

Recomendaciones de políticas para reducir los desequilibrios de competencias

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a reducir los desequilibrios de competencias (Recuadro 5.14).

Recuadro 5.14. Recomendaciones de políticas: reducir los desequilibrios de competencias

- Como ya se ha examinado en anteriores capítulos, crear oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida (Capítulo 4); elaborar ejercicios de evaluación de competencias y de anticipación destinados a reunir y utilizar información de alta calidad sobre las necesidades en materia de competencias a la hora de formular las políticas (Capítulo 4); potenciar el acceso a la información y la orientación sobre el mercado laboral (Capítulos 4 y 6); dar visibilidad a las competencias por medio de la acreditación del aprendizaje previo (Capítulo 4); garantizar un sistema de educación que responda a las necesidades mediante el establecimiento de vínculos con los empleadores y los mecanismos de financiación (Capítulo 4); velar por que se ofrezcan a las personas incentivos para que inviertan en competencias que resulten útiles para el mercado laboral (Capítulo 4), y facilitar las transiciones de la escuela al trabajo para la juventud por medio del aprendizaje en el trabajo (Capítulo 4).
- **Promover la movilidad laboral y los mercados de trabajo flexibles.** Reducir los obstáculos a la movilidad laboral mediante la capacitación lingüística, la remuneración de los costes de transporte y vivienda conexos, la armonización de los requisitos para la obtención de licencias y la acreditación del aprendizaje previo. En la medida de lo posible, reducir los costes asociados con la contratación y el despido de los empleados a fin de promover la asignación óptima de las competencias en la economía.
- **Apoyar el reconocimiento de competencias mediante el establecimiento de marcos ocupacionales basados en competencias.** Llevar a cabo iniciativas para crear una clasificación ocupacional basada en las competencias a fin de facilitar las transiciones profesionales en función de las competencias necesarias.

Estimular la demanda de competencias de alto nivel: apoyar las actividades innovadoras de las empresas y eliminar los obstáculos al crecimiento

La buena adecuación entre la oferta de competencias disponibles y la demanda del mercado laboral no siempre es un algo positivo: la mano de obra puede estar integrada por adultos con unas competencias de bajo nivel pero bien adecuadas al puesto de trabajo (fenómeno que a menudo se denomina equilibrio de competencias bajas). Los equilibrios de competencias bajas perjudican el crecimiento y el desarrollo económico y ponen a las economías en situación de vulnerabilidad ante las perturbaciones económicas y tecnológicas, como, por ejemplo, las relacionadas con la cadena de valor mundial o la transformación digital.

La innovación, el desarrollo tecnológico y los cambios organizativos dependen de que se disponga de personas que cuenten con el conjunto «adecuado» de competencias cognitivas y no cognitivas para llevar a cabo tales cambios. Al mismo tiempo, los cambios tecnológicos constantes influyen en el tipo de tareas que los trabajadores realizan en el puesto de trabajo y en las competencias que necesitan para realizarlas.

Por tanto, coordinar las políticas en materia de competencias y educación con políticas relativas a la industria y la innovación es fundamental para impulsar la innovación y el crecimiento. Al armonizar las intervenciones relacionadas con la oferta y las relacionadas con la demanda, los encargados de formular políticas pueden mejorar la adecuación de la demanda y la oferta de competencias y, de esa manera, favorecer una mayor innovación y un más sólido rendimiento económico.

Desafío: se necesita más apoyo para llevar a cabo actividades con más valor añadido e intensivas en innovación

Cuando las políticas de competencias están armonizadas con las políticas relativas a la industria y la innovación, los empleadores pueden acceder a las competencias que necesitan para que sus empresas pasen a realizar actividades con más valor añadido e intensivas en innovación. La innovación –esto es, la creación, el desarrollo y la difusión de nuevos productos y procesos– exige sólidas competencias de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), así como competencias no técnicas y competencias de espíritu empresarial (OECD, 2011). La adopción de un enfoque integrado de las políticas relativas a la industria, la innovación y las competencias garantiza que tales competencias estén disponibles cuando los empleadores las necesiten. Este tipo de enfoque también controla el número de personas desempleadas y reduce la longitud de los periodos de desempleo.

Por otra parte, cuando las políticas de competencias no están armonizadas con las políticas relativas a la industria y la innovación, los países y las regiones pueden quedar atrapados en «equilibrios de competencias bajas». Estos equilibrios se caracterizan por una mano de obra formada por adultos que poseen competencias de bajo nivel y que tienen pocos incentivos para mejorar sus competencias, pues saben que será difícil encontrar un empleo que recompense su esfuerzo; y por unos empleadores que no pueden pasar a realizar actividades con más valor añadido, debido a los bajos niveles competenciales de la mano de obra.

Para colocar a las economías en situación de realizar actividades con más valor añadido e intensivas en innovación, las políticas de educación y aprendizaje a lo largo de la vida relacionadas con el mercado laboral deben complementarse con políticas que favorezcan las actividades innovadoras de las empresas y el emprendimiento, así como con políticas que permitan a las empresas competir en condiciones de igualdad y eliminen los obstáculos al crecimiento.

Buenas prácticas

Apoyar las actividades innovadoras de las empresas

Invertir en I+D ayuda a desarrollar los conocimientos y las competencias, fortalece la innovación y potencia la capacidad de una empresa para absorber y aprovechar su base de conocimientos (Cohen & Levinthal, 2000), lo que estimula la demanda de competencias que complementen la producción de alta tecnología. El Gráfico 5.14 muestra que el apoyo público al gasto de las empresas en I+D ha sido decisivo para aumentar la intensidad de I+D en las economías de la OCDE (OECD, R&D Tax Incentive Database, 2018). A lo largo del periodo 2006-2015, los países donde más aumentó el apoyo público mostraron un mayor crecimiento de la intensidad de I+D, y las variaciones del apoyo público representaron en torno al 17 % de la variación observada en la intensidad de

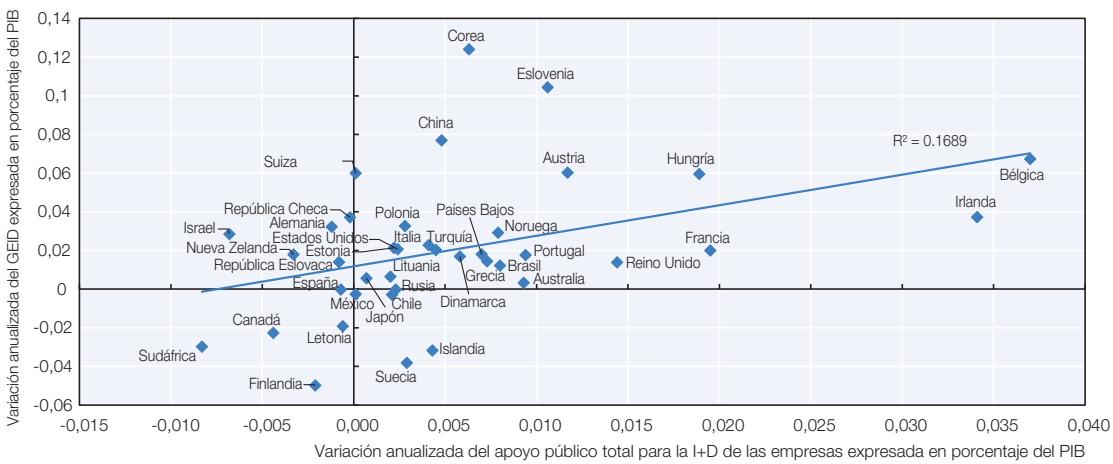
I+D de las empresas. Sin embargo, el crecimiento de la intensidad de I+D de China y Corea fue mayor de lo previsto, debido a su variación en el apoyo público incluido en las mediciones. El plan Industria 4.0 de Italia constituye otro ejemplo de reformas públicas que combinan la inversión en I+D con las políticas de educación y formación para impulsar al mismo tiempo la demanda y la oferta de competencias que complementen la producción de alta tecnología (Recuadro 5.15).

Además del apoyo público, fomentar la colaboración entre las instituciones académicas y las empresas también puede favorecer las actividades de innovación de una empresa. Establecer vínculos entre la ciencia y la industria contribuye a introducir a las empresas en las nuevas tecnologías, facilita la transferencia y la difusión de conocimientos, y permite a las empresas encontrar los expertos que necesitan para empezar a realizar tipos de actividades con más valor añadido (Ankrah & Al-Tabbaa, 2015; Scandura, 2016). Tales intervenciones se ponen en práctica con más facilidad en el ámbito local, donde las partes interesadas de los sectores público, privado y académico pueden participar directamente. Por ejemplo, la región de Tampere (Finlandia), confrontada a un cambio tecnológico radical en la industria de la telefonía móvil, logró salir de la crisis gracias a que adoptó un planteamiento abierto de la innovación que reforzó el sistema de innovación y fortaleció los lazos entre las diferentes partes interesadas de la región, incluidas la ciencia y la industria.

Las medidas de política orientadas a fomentar la colaboración entre empresas y entre las empresas y las universidades y las instituciones de investigación deben prestar especial atención a buscar la colaboración de las pequeñas y medianas empresas, ya que estas, por término medio, están menos dispuestas a colaborar (OECD, OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation, 2017).

Gráfico 5.14. Variaciones del apoyo público a la I+D de las empresas y del gasto total de las empresas en I+D, 2006-2015

Variaciones absolutas anualizadas de las cifras expresadas como porcentaje del PIB



Nota: GEID significa «gasto de las empresas en I+D».

Fuente: OECD (OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation, 2017), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation,* https://dx.doi.org/10.1787/9789264268821-en basado en datos de OECD (R&D Tax Incentive Database, 2018), *R&D Tax Incentive Database,* http://oe.cd/rdtax.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933928274

Recuadro 5.15. Prácticas por países: combinar la inversión en I+D con las políticas de educación y formación

En 2016, el gobierno de **Italia** estableció un ambicioso conjunto de medidas de política industrial, Industria 4.0, que apoya la transición de la economía hacia una mayor intensidad tecnológica y una producción con más valor añadido en general. Las intervenciones propuestas conllevan la participación de agentes tanto públicos como privados para ampliar la inversión en tres aspectos fundamentales de la transformación digital: la infraestructura digital (ampliando la banda ancha y la conectividad de fibra), la innovación (estimulando la inversión en I+D y otros activos intangibles, en gran parte con 13.000 millones de euros en concepto de créditos fiscales), y el capital humano (ampliando las competencias relacionadas con la producción de alta tecnología). Para impulsar las competencias relacionadas con la transformación digital, el gobierno: ampliará la educación de los estudiantes y los directivos en los ámbitos relacionados con Industry 4.0; aumentará el número de estudiantes matriculados en programas de educación y formación profesional que complementen la producción de alta tecnología, y creará centros nacionales de competencias que ofrezcan formación y promuevan la colaboración en el ámbito de la investigación y la transferencia de tecnología. La Estrategia de Competencias de la OCDE señaló que la puesta en práctica satisfactoria de Industry 4.0 en Italia dependerá de que el programa esté estrechamente integrado con otros programas privados y públicos que apoyen el desarrollo de competencias (por ejemplo, políticas activas del mercado laboral).

Fuente: OECD (OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Italy 2017, 2018), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Italy,* https://doi.org/10.1787/9789264298644-en.

Eliminar los obstáculos al crecimiento

Eliminar los obstáculos para el acceso de las empresas al mercado y facultar la ampliación de las empresas también fomenta la demanda de competencias de mayor nivel, así como una mayor productividad. Las empresas emergentes adoptan nuevas tecnologías para la producción, y también fomentan una asignación más eficiente de los recursos, al poner en cuestión la supervivencia de las empresas establecidas que no son tan productivas o innovadoras. Para obtener resultados óptimos, las iniciativas de los gobiernos deberían dirigirse a las empresas emergentes más prometedoras. Por ejemplo, las deducciones fiscales se pueden limitar a las empresas emergentes innovadoras en sus fases iniciales que, en general, se prevea que contribuirán a la creación de conocimientos y aportarán las innovaciones más radicales al mercado (Henderson & Clark, 1990). Por ejemplo, la Ley de Empresas Emergentes de Italia prevé inversiones por fases en las empresas emergentes, y ofrece garantías públicas sobre préstamos bancarios para las empresas prometedoras. Dado que los bancos pueden ser reacios a financiar oportunidades de inversión que entrañen riesgos más altos, el establecimiento de formas alternativas de financiación como el capital de riesgo y el capital inversión también puede ser decisivo para el emprendimiento, el establecimiento de empresas emergentes y la inversión en activos intangibles en general.

Recomendaciones de políticas para estimular la demanda de competencias de alto nivel

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a estimular la demanda de competencias de alto nivel (Recuadro 5.16).

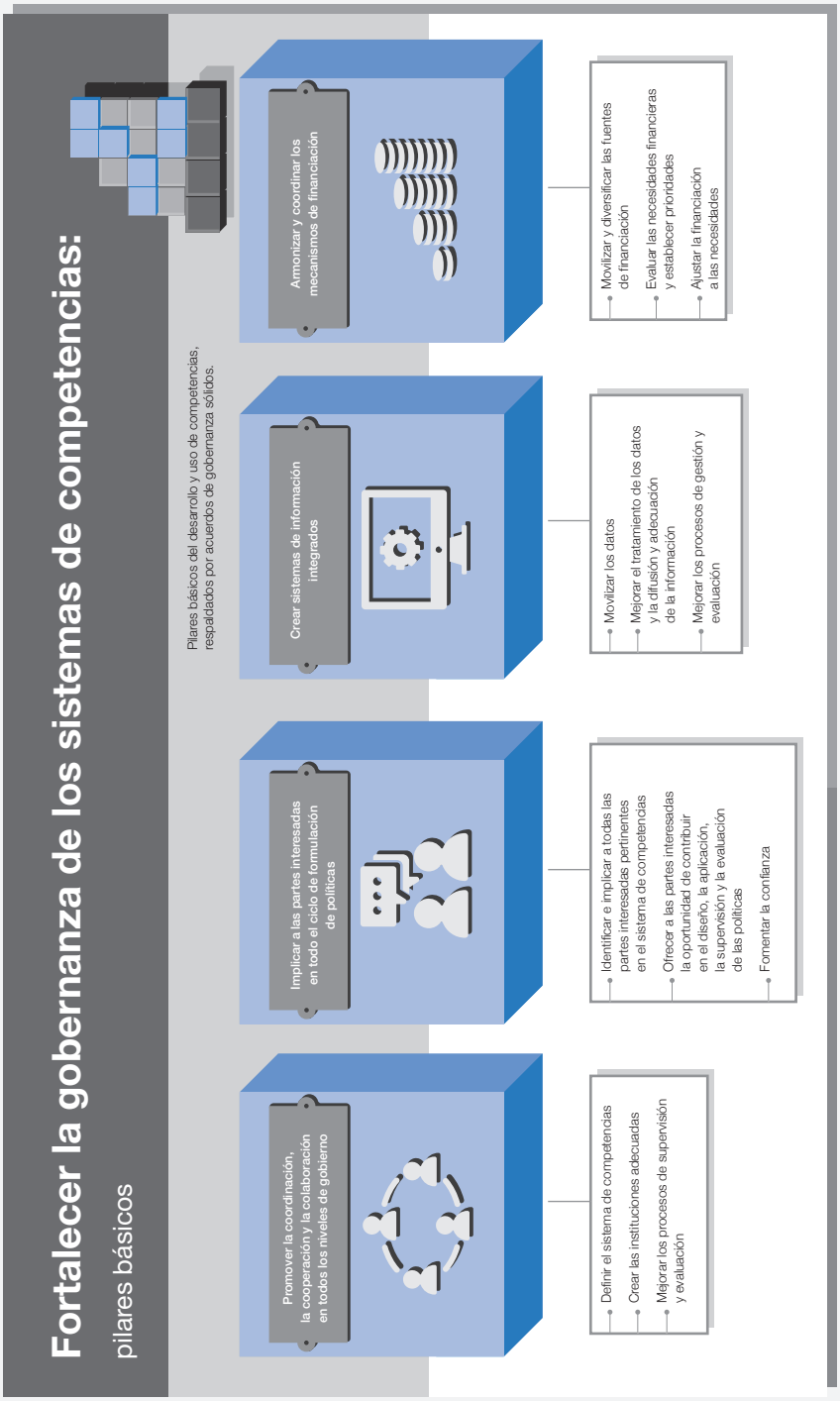
Recuadro 5.16. Recomendaciones de políticas: estimular la demanda de competencias de alto nivel

- **Armonizar las políticas de competencias y educación con políticas relacionadas con la demanda.** Fortalecer la demanda y la oferta de competencias a través de medidas de política industrial adecuadas, como el apoyo a la inversión en I+D y otros activos basados en el conocimiento, y, al mismo tiempo, fomentar una mayor colaboración entre las entidades públicas, las instituciones de investigación y el sector privado.
- **Eliminar los obstáculos a la entrada al mercado y apoyar la ampliación de las empresas emergentes más prometedoras.** Ofrecer deducciones fiscales o ayudas de otro tipo a las empresas emergentes innovadoras puede ayudarlas a crecer, y, de este modo, fomenta la adopción de nuevas tecnologías y una mayor productividad y estimula la demanda de competencias de mayor nivel.

6

FORTALECER LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS DE COMPETENCIAS

En este capítulo se presenta un marco de las dimensiones de política que se necesitan para gobernar los sistemas de competencias de manera eficaz. Se ofrecen ejemplos de las mejores formas de calibrar la interacción de los elementos de buena gobernanza a fin de crear procesos que son importantes para garantizar el funcionamiento eficaz y la rendición de cuentas de los sistemas de competencias. Se defiende un enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias, haciendo hincapié en cuatro dimensiones de política importantes para lograr ese objetivo: 1) promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno; 2) implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas; 3) crear sistemas de información integrados, y 4) armonizar y coordinar los mecanismos de financiación.


Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias:
pilares básicos
Pilares básicos del desarrollo y uso de competencias, respaldados por acuerdos de gobernanza sólidos.
Promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno
Implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas
Crear sistemas de información integrados
Armonizar y coordinar los mecanismos de financiación
Definir el sistema de competencias
Crear las instituciones adecuadas
Mejorar los procesos de supervisión y evaluación
Identificar e implicar a todas las partes interesadas pertinentes en el sistema de competencias
Ofrecer a las partes interesadas la oportunidad de contribuir en el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas
Fomentar la confianza
Movilizar los datos
Mejorar el tratamiento de los datos y la difusión y adecuación de la información
Mejorar los procesos de gestión y evaluación
Movilizar y diversificar las fuentes de financiación
Evaluar las necesidades financieras y establecer prioridades
Ajustar la financiación a las necesidades

Recuadro 6.1. Lecciones clave de política sobre el fortalecimiento de la gobernanza de los sistemas de competencias

Promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno. Las políticas relacionadas con las competencias rara vez son responsabilidad exclusiva de un ministerio o de un único nivel de gobierno. Un mayor nivel de coordinación, cooperación y colaboración tiene la capacidad de mejorar los resultados en materia de competencias. La coordinación de diferentes ámbitos de política se ve favorecida cuando existe una convicción compartida de que las competencias son una prioridad nacional. Los gobiernos deberían determinar cuáles son las partes interesadas pertinentes y colaborar con ellas, además de fomentar la coordinación entre las autoridades centrales y las subnacionales. Un buen comienzo consiste en hacer inventario de todas las políticas y los agentes institucionales que afectan al desarrollo y al uso de competencias. Los esfuerzos de coordinación deben recibir el apoyo de las instituciones adecuadas, que pueden ser de muy diverso tipo. Sin embargo, es importante que adopten una «perspectiva de ciclo vital» y que establezcan mecanismos eficaces de supervisión y de evaluación para valorar el funcionamiento del sistema de competencias.

Implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas. La necesidad de implicar a las partes interesadas surge de la complejidad y la multiplicidad de medidas de política que deben ponerse en marcha para mejorar el desarrollo y el uso del capital humano de un país. Los responsables de tomar las decisiones de políticas más complejas necesitan la experiencia y los conocimientos especializados de las partes interesadas, de cuyo acervo también se benefician. La implicación de las partes interesadas también incrementa la legitimidad política de esa toma de decisiones. Un primer paso para implicarlas consiste en determinar cuáles son todos los agentes que intervienen en el sistema de competencias y aclarar cómo y en qué medida interactúan entre ellos. Es muy importante que la colaboración dé lugar a un resultado tangible en la práctica, y las partes interesadas deben tener oportunidades de influir en la política de competencias. Sin embargo, es fundamental que su implicación en la toma de decisiones no se traduzca en un «apoderamiento» de las instituciones públicas por parte de intereses privados.

Crear sistemas de información integrados. A medida que los sistemas de competencias evolucionan y se vuelven más complejos, la gestión de datos y de información se convierte en una cuestión clave de política. Los gobiernos necesitan sistemas de información eficaces para recopilar y gestionar los datos y la información que los gobiernos y las partes interesadas producen, analizan y difunden, con el fin de garantizar que los responsables políticos, las empresas, los particulares y otros agentes tengan acceso a una información rigurosa, oportuna, minuciosa y personalizada. Para gestionar las complejidades es necesario poner en marcha iniciativas de gestión importantes en diversas esferas, en particular en materia de rendición de cuentas y protocolos de privacidad. La primera medida para crear un sistema de información integrado es generar y recopilar todos los datos pertinentes relacionados con las competencias apropiadas, el mercado laboral y el aprendizaje. Para pasar de los datos a la información

se debe conocer quiénes son los usuarios finales y qué necesidades tienen, así como cuáles son las deficiencias de información existentes. Es necesario adoptar un enfoque centrado en los usuarios a fin de convertir los datos en información útil.

Armonizar y coordinar los mecanismos de financiación. La gobernanza y la financiación están inevitablemente interrelacionadas. Los esfuerzos dirigidos a aumentar el nivel y la eficiencia de los gastos en competencias tienen que ir acompañados de una sólida capacidad institucional. Los mecanismos de financiación deben basarse en una participación en la financiación de los gastos que sea más flexible y facilite la integración de diversas fuentes. Los fondos públicos deben distribuirse con cautela para promover mejores resultados en materia de políticas y para garantizar a todo el mundo el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo de competencias. Un primer paso para priorizar las inversiones y los gastos en competencias consiste en evaluar las diferencias de financiación en los sistemas. Las estrategias de inversión deben definirse de acuerdo con las prioridades estratégicas de gobierno a medio plazo. Hay que asignar los recursos de tal forma que las responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas reciban la correspondiente financiación, a fin de que los responsables tengan la capacidad y la financiación necesarias para prestar el nivel de servicio deseado.

Introducción

Llevar a cabo reformas constituye un desafío para los gobiernos. La complejidad de esta tarea aumenta cuando las políticas conllevan la participación de una amplia variedad de agentes y entidades, como, por ejemplo, diferentes niveles de gobierno y partes interesadas, y abarcan múltiples sectores de la política (OECD, Strengthening the Governance of Skills Systems, forthcoming). Al diseñar y poner en práctica políticas intersectoriales, los gobiernos a menudo afrontan enormes dificultades políticas y técnicas, como la necesidad de coordinar diferentes niveles de gobierno, colaborar con las partes interesadas y definir los aspectos de financiación e información de la reforma, entre otras cosas. Además, muchas veces las reformas intersectoriales están asociadas con disyuntivas de redistribución sumamente complejas, ya que con frecuencia afectan a la distribución y redistribución de recursos en distintos sectores y entre ellos, así como entre diferentes niveles de gobierno.

En el espectro de los sectores de política, las políticas orientadas a mejorar los resultados en materia de competencias –políticas de competencias– son un claro ejemplo de complejidad. El éxito de las políticas a la hora de mejorar el desarrollo y el uso de las competencias normalmente depende de las respuestas y las medidas de una gran variedad de agentes, que abarcan, entro otros, el gobierno, los estudiantes, los docentes, los trabajadores, los empleadores o los sindicatos. En muchos aspectos, la esfera de las políticas de competencias difiere fundamentalmente de otras esferas de política. Por una parte, invertir en la educación y la formación de capital humano es una medida muy popular en los diferentes grupos electorales y políticos (Busemeyer, Garritzmann, Neimanns, & Nezi, 2018)), ya que en general se reconoce el valor de la educación y su contribución al desarrollo económico y la inclusión social. Por otra, como se ha mencionado en el Capítulo 1, las políticas de competencias son mucho más complejas que la mayoría de las otras políticas, porque se sitúan en la intersección de la educación, el mercado laboral, los ámbitos industriales y otros ámbitos de

política. Es un ámbito de política inherentemente complejo que desempeña un papel central para allanar las vías de desarrollo de los países, ya que, por ejemplo, facilita la adopción de nuevas tecnologías y asciende en la cadena de valor añadido, además de hacer que los países resulten más atractivos para la inversión extranjera directa.

Las políticas de competencias conllevan la participación de un importante y diverso número de ministerios gubernamentales, niveles de gobiernos y partes interesadas. Por ejemplo, la formulación de políticas en el ámbito del mercado de trabajo implica la participación de un conjunto de agentes (sindicatos, asociaciones de empleadores, etc.) distinto del que interviene en el ámbito de la educación (asociaciones de padres y de estudiantes, asociaciones de docentes, instituciones educativas, etc.). Además, la formulación de políticas relacionadas con el mercado laboral normalmente adopta enfoques más centralizados, orientados a garantizar la integridad de los mercados laborales nacionales, mientras que las políticas de educación a menudo se establecen, e incluso a veces se financian, en los niveles subregionales y locales. Así pues, poner en práctica unas políticas de competencias coordinadas entraña un alto grado de complejidad, tanto por la multiplicidad de agentes como por los necesarios esfuerzos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

No parece que la gobernanza vaya a simplificarse en un futuro próximo. La globalización, el progreso tecnológico y los cambios demográficos, entre otros factores, están ejerciendo presión en los sistemas de competencias, tanto en los países miembros de la OCDE como en otras economías, lo que aumenta la necesidad de adoptar un enfoque a lo largo de la vida del aprendizaje. Más concretamente, como se examinó en el Capítulo 3, estos factores (o megatendencias) exigen que se formulen renovados compromisos políticos y financieros respecto de las políticas de competencias en tres ámbitos: 1) inspirar una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida y aumentar las oportunidades de educación y formación para la población adulta a fin de favorecer su adaptabilidad y resiliencia frente a los rápidos cambios que se producen; 2) reducir las desigualdad de oportunidades en la infancia y en los centros educativos a fin de que todos los jóvenes cuenten con las competencias que necesitan para desarrollar carreras profesionales satisfactorias, que les permitan hacer frente al impacto de la tecnología en el cambiante mundo laboral, y 3) aprovechar el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías para aumentar las oportunidades de aprendizaje e impulsar el desarrollo de competencias para el siglo XXI.

A medida que se amplían los servicios de educación y atención a la primera infancia y de educación y formación profesional inicial para alcanzar a un mayor porcentaje de la población, y a medida que aumentan las oportunidades de aprendizaje dirigidas a la población adulta, los gobiernos afrontan nuevos desafíos en esferas en las que su campo de acción ha sido tradicionalmente limitado, ya que se están incrementando tanto la cantidad de agentes implicados como la complejidad de los mecanismos de gobernanza. La ampliación de la educación y atención a la primera infancia obliga a los gobiernos a afrontar cuestiones más complejas que las que se plantean en los niveles primario y secundario, como, por ejemplo, fortalecer los nuevos marcos normativos, gestionar las relaciones con los proveedores, poner en marcha mecanismos de aseguramiento de la calidad eficaces, así como afrontar debates políticos sobre el papel de la familia frente al Estado y los mercados a la hora de proporcionar una educación a la primera infancia. Aumentar las oportunidades de educación y formación profesional agrava aún más la complejidad, ya que requiere que se establezca una coordinación entre la formulación de políticas en el propio sistema de educación y los agentes que intervienen en el ámbito del mercado laboral, como las empresas y los sindicatos. De manera similar, la educación para adultos y la formación a lo largo de la vida, exigen que se establezcan y se gestionen relaciones con los empleadores y los proveedores de servicios de educación y que se creen nuevos mecanismos de financiación y rendición de cuentas.

Las actuales iniciativas de reforma que se ocupan del sistema de competencias a menudo se enmarcan en el contexto de una tendencia más general que se observa en los países miembros de la OCDE de descentralizar y delegar la administración, y, en parte, la financiación, de los servicios sociales (Gingrich, 2011), lo que implica que habrá una mayor cantidad de políticas y servicios que se diseñarán y se ejecutarán en colaboración con las autoridades subcentrales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, o a cargo exclusivamente de estos agentes, cuyas medidas no siempre están sometidas al control de las autoridades centrales. En consecuencia, diseñar sistemas de gobernanza que puedan garantizar la adopción de un enfoque coordinado a la hora de decidir la dirección y establecer las prioridades y que tengan en cuenta las particulares necesidades regionales y sectoriales supone todo un desafío.

De hecho, los once informes de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE elaborados hasta la fecha muestran que las dificultades que entraña coordinar y armonizar los diferentes sectores y agentes de las políticas es uno de los principales obstáculos que entorpecen una aplicación más eficaz y eficiente de las políticas de competencias. Muchos de los problemas actuales relacionados con las competencias se deben a unos mecanismos de gobernanza deficientes en los distintos ámbitos de política y niveles de gobierno, así como con las partes interesadas, a la escasa información sobre los resultados en materia de competencias y aprendizaje, y a unos mecanismos de financiación poco eficientes. Las estructuras y los órganos de gobierno normalmente están diseñados para promover políticas sectoriales concretas y no coordinan sus medidas entre los distintos sectores.

En este capítulo se presenta un marco de gobernanza que podría servir como punto de referencia para los actuales debates sobre las reformas relativas a la gobernanza en las políticas de competencias. Se defiende un enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias y se analizan detalladamente cuatro dimensiones de política importantes.

Enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias

El enfoque del conjunto del Gobierno tiene por objeto garantizar que las políticas sean coherentes, se refuercen mutuamente (es decir, se complementen entre sí) y sean lo bastante flexibles como para poder afrontar los nuevos desafíos. De esta forma, se propone buscar un equilibrio adecuado entre una dirección y un establecimiento de prioridades de carácter centralizado, por un lado, y una ejecución descentralizada y flexible de las políticas, por otro. Una buena gobernanza en materia de competencias supone la implicación no solo del sector público, sino también del privado. Por tanto, el enfoque del conjunto del Gobierno hace partícipes a las partes interesadas adecuadas en el proceso de adopción de decisiones con el fin de asegurar que las decisiones de política sean percibidas como legítimas por los agentes interesados, y de lograr que el uso de los recursos de conocimientos que poseen las partes interesadas se distribuya entre los diferentes niveles de gobierno y sectores de política. Así pues, la implicación de las partes interesadas normalmente aumentará la eficacia de los procesos de ejecución. Para aprovechar al máximo el potencial que ofrece el enfoque del conjunto del Gobierno es necesario armonizar una gran diversidad de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos. El exacto equilibrio entre la dirección centralizada y las particulares necesidades regionales y sectoriales, así como el grado en que se incorpora a los agentes privados en los procesos de adopción de decisiones, puede variar en los distintos países en función de los legados políticos e institucionales. El presente capítulo no defiende un modelo «único» en lo que respecta a los regímenes de gobernanza, sino que señala las dimensiones fundamentales de los mecanismos de gobernanza (véase el análisis que figura a continuación) que pueden servir como punto de referencia para mejorar la eficacia y la eficiencia de la formulación de políticas en lo que respecta a los objetivos y metas de cada país (Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2. ¿Qué es un enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias?

El enfoque del conjunto del Gobierno tiene por finalidad fortalecer la coordinación horizontal y vertical de la actividad gubernamental a fin de aumentar la coherencia de las políticas y mejorar el uso de los recursos. Por tanto, este enfoque promueve y aprovecha las sinergias y la innovación que surgen cuando se busca la implicación y la colaboración de una multiplicidad de partes interesadas, al tiempo que, además, se garantiza una prestación ininterrumpida de servicios a las personas y las empresas. Exige que los órganos públicos, sea cual sea su tipo o su nivel, colaboren traspasando los límites de sus ámbitos de competencia a fin de lograr objetivos comunes y de dar respuestas públicas integradas a los problemas de política. Un enfoque de este tipo se aplica a los métodos de trabajo tanto formales como informales, y a la elaboración, ejecución y gestión de las políticas, los programas y la prestación de servicios. La capacidad de colaborar de forma fructífera permite a la Administración pública tener más en cuenta las necesidades del gobierno y los ciudadanos.

El término «enfoque del conjunto del Gobierno» es amplio y se aplica a los niveles y las esferas de política tanto centrales como subnacionales (regionales y locales). Sobre todo, también incluye la relación entre el gobierno y agentes externos.

Fuente: adaptado de OECD (Estonia: Towards a Single Government Approach, 2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach,* OECD Public Governance Reviews, https://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en

Más en concreto, el enfoque del conjunto del Gobierno tiene como objetivo seguir una agenda de políticas de competencias a largo plazo, estableciendo instituciones sólidas que controlen y evalúen la aplicación y los resultados de las reformas de las políticas, buscando la participación directa de las partes interesadas para que hagan suyas esas reformas (y asuman su parte de responsabilidad), dentro de un marco en el que el sector público siga siendo responsable de la calidad y la accesibilidad de los servicios, y, por último, corrigiendo las asimetrías entre ganadores y perdedores de los procesos de reforma. El último punto, relativo a las implicaciones redistributivas de la reforma de políticas, puede convertirse muchas veces en un importante obstáculo en el diseño y la aplicación de las reformas de políticas. Por tanto, para evitar la paralización del proceso de aplicación en las últimas etapas es fundamental implicar a las partes interesadas durante las primeras etapas del proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, las autoridades públicas deben seguir llevando las «riendas» para evitar que los intereses privados se «apoderen» de las instituciones públicas.

De conformidad con la definición amplia de las políticas de competencias que recoge la Estrategia de Competencias de la OCDE, los ámbitos de política que se van a estudiar abarcan no solo la política de educación y formación en sentido estricto, sino también las políticas industriales, fiscales y relativas al mercado laboral en la medida en que afecten al desarrollo y el uso eficaz de las competencias en el mercado laboral y la armonización con las necesidades de la industria en materia de competencias. Tras aplicar el enfoque de la Estrategia de Competencias de la OCDE a once países, se han señalado cuatro desafíos que se consideran fundamentales para adoptar un enfoque integral de las políticas de competencias. Estos desafíos constituyen las cuatro dimensiones de política que se presentan en este capítulo, y se refieren a la capacidad de promover la coordinación, la

cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno, de implicar de manera eficaz a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas, de crear sistemas de información integrados para apoyar la elaboración y la aplicación de las políticas de competencias, y de diseñar mecanismos de financiación eficaces y eficientes para garantizar que los sistemas de competencias cuenten con recursos suficientes y sostenibles. Más concretamente:

- **Promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno** permite a los gobiernos coordinar el diseño y la aplicación de las políticas de competencias entre los ministerios competentes (coordinación horizontal) y entre los distintos niveles de gobierno (coordinación vertical) para garantizar la coherencia. Asimismo, las políticas de competencias deben guiarse por un objetivo común y diseñarse y aplicarse de tal forma que se complementen entre sí. Las políticas son complementarias cuando se refuerzan mutuamente, lo que quiere decir que generan mejores resultados cuando se combinan y se coordinan que cuando se aplican por separado o de forma fragmentada (Trapasso & Staats, 2018). Además, la coordinación entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno no implica que deba adoptarse un modelo de dirección «único» centralizado, ya que la coordinación dentro de un enfoque del conjunto del Gobierno debería ser lo bastante flexible como para tener en cuenta las particulares necesidades regionales o sectoriales. Sin embargo, lo importante es que cada ministerio o agencia no debería poner en práctica sus propias políticas sin coordinarse con otros ministerios o agencias competentes, en caso necesario.

- **Implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas** contribuye a garantizar que los agentes pertinentes del sector privado, como los sindicatos, las empresas o las asociaciones de empleadores, entre otros, participen de manera efectiva en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas de competencias. Hacer partícipes a las partes interesadas mejora la pertinencia, la flexibilidad y la sostenibilidad de las políticas, y contribuye a su aplicación eficaz. Hay muchas maneras diferentes en las que los sectores público y privado pueden cooperar e interactuar en relación con las políticas de competencias, y los países difieren en cuanto a la forma y la medida en que colaboran con los agentes privados. En cualquier caso, es importante evitar que estos agentes abusen de su implicación en la adopción de decisiones públicas para satisfacer necesidades particularistas. Por tanto, los regímenes de gobernanza y las formas de interacción entre el sector público y el privado deben diseñarse de tal forma que garanticen que los agentes colaboren en la resolución de problemas colectivos y no lleven a cabo negociaciones y campañas de presión que persigan fines particularistas.

- **Crear sistemas de información integrados** que proporcionen información y conocimientos ayuda a los responsables políticos y las partes interesadas a tomar decisiones que den lugar a mejores resultados en relación con las competencias. Disponer de información y datos sobre las necesidades en materia de competencias, las oportunidades de aprendizaje y las buenas prácticas debería facilitar la formulación de políticas con base empírica. No obstante, para lograr este resultado, en muchos países es necesario mejorar la calidad de la información. Los datos administrativos deberían integrarse en sistemas –longitudinales– comunes que sean capaces de traducir dichos datos en información accesible y adaptada que pueda ayudar a los interlocutores a tomar decisiones informadas en lo que se refiere a las competencias. Los sistemas de información deberían estar centrados en los usuarios y aprovechar los avances tecnológicos recientes. Al tiempo que se crean infraestructuras para la reunión y la gestión de datos cuantitativos, los sistemas de gobernanza y rendición de cuentas también deben aprovechar las fuentes de datos cualitativos, tales como las evaluaciones de las necesidades en materia de competencias llevadas a cabo por las asociaciones de empleadores, las inspecciones escolares y otras evaluaciones cualitativas.

- **Armonizar y coordinar los mecanismos de financiación** puede facilitar una asignación de recursos que favorezca la realización de inversiones orientadas a obtener los máximos rendimientos sociales. Desde el punto de vista político, la aplicación de fórmulas de financiación que dirijan los recursos hacia las localidades con mayores necesidades puede resultar difícil, porque las regiones más ricas son contrarias a esta redistribución de los recursos. El enfoque del conjunto del Gobierno puede ayudar a superar estos tipos de asimetrías regionales mejor que un enfoque descoordinado. Además, es importante adoptar un enfoque estratégico a largo plazo en lo que respecta a la financiación de las competencias, y, para facilitar el proceso de asignación de recursos, es fundamental establecer un marco claro que aclare cómo contribuyen los agentes a la financiación y en qué medida. También a este respecto, las políticas de competencias son diferentes de otras políticas, puesto que muchos de los beneficios de las inversiones actuales en la educación solo se materializan a largo plazo, es decir, normalmente una vez concluido el mandato político de los responsables actuales. Por tanto, a fin de poner en práctica una estrategia a largo plazo para la formación de competencias, es imprescindible establecer marcos institucionales que protejan las inversiones en educación y en otro tipo de competencias frente a las necesidades financieras contrapuestas y a corto plazo de otros sectores.

En el presente capítulo se examina en detalle cada uno de estos cuatro desafíos y se presentan algunos estudios de casos que ejemplifican los diferentes mecanismos que los países tal vez se planteen adoptar para fortalecer la gobernanza de sus sistemas de competencias. Los mecanismos y las prácticas de gobernanza son, en parte, fruto de la coyuntura histórica, cultural y socioeconómica singular de cada país y cada sociedad. Por tanto, no existe una solución única para la gobernanza de los sistemas de competencias. Sin embargo, a pesar de sus diferencias institucionales, los países pueden aprender unos de otros y adoptar versiones modificadas de las buenas prácticas que se apliquen en otros lugares. Con este fin, los estudios de casos relativos a las experiencias de cada país pueden representar una importante fuente de inspiración e información.

Desafío: promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno

Las políticas relacionadas con las competencias rara vez son responsabilidad exclusiva de un ministerio o de un único nivel de gobierno. La mayoría de las veces, las cuestiones relacionadas con las competencias recaen en el ámbito de acción de una serie de órganos pertenecientes a la Administración pública, y sus políticas y medidas están inherentemente interrelacionadas, por lo que exigen coordinación en las dimensiones tanto verticales como horizontales. La dimensión vertical se refiere a los vínculos entre niveles más altos y más bajos de gobierno, y la dimensión horizontal se refiere a los mecanismos de cooperación entre sectores (por ejemplo, los ministerios), regiones o municipios.

Por ejemplo, en Suecia, cada municipio se ha encargado tradicionalmente de organizar la educación y formación profesional. En 2017, para estimular la evolución hacia una oferta más amplia de educación y formación que respondiera a las necesidades de las diferentes regiones, el gobierno modificó las condiciones y estableció una nueva subvención pública. La subvención pública vigente requiere que haya cooperación entre, al menos, tres municipios en cuanto a la planificación y la oferta de servicios de educación y formación a nivel regional. También se exige la consulta con los servicios públicos de empleo y con diversos agentes encargados del desarrollo regional.

Aunque la coordinación de las políticas en las dimensiones horizontal y vertical crea un claro valor añadido, muchos países tienen dificultades para ponerla en marcha. Los principales obstáculos con que tropiezan los países a este respecto son:

- **Colocar las políticas de competencias en un lugar prioritario de la agenda pública.** La coordinación de diferentes ámbitos de política se ve favorecida cuando existe una convicción compartida de que las competencias son una prioridad nacional. Aunque la inversión en educación es muy popular entre los votantes y los responsables políticos, las inversiones en este ámbito que generan beneficios sobre todo a largo plazo compiten con el gasto público en otras esferas donde se logran beneficios inmediatos a corto plazo. Por otra parte, las reformas educativas a menudo conllevan importantes costes políticos, debido al carácter ideológico y polarizado de los debates políticos, al hecho de que la mayor parte de la población tenga convicciones muy firmes acerca del modelo educativo que consideran idóneo para sus hijos, y a los conflictos de intereses subyacentes entre algunos de los agentes. Así pues, el desafío político consiste en mantener la educación en un lugar prioritario de la agenda política a pesar de estos intereses contrapuestos y convenir en que la mejora del nivel de competencias debería ser el principal objetivo de las políticas.
- **Identificar a las partes interesadas pertinentes y colaborar con ellas.** Para lograr una gobernanza eficaz y políticamente legítima de los sistemas de competencias es preciso que los responsables políticos colaboren con las partes interesadas en este ámbito. El desafío a este respecto consiste en identificar a los agentes pertinentes y, al mismo tiempo, equilibrar las posibles asimetrías entre los intereses particulares, altamente organizados, y los intereses colectivos, que con frecuencia están menos organizados y son más difusos. La colaboración de las partes interesadas debe ir más allá de los típicos órganos tripartitos presentes en muchos países, que representan los intereses comerciales, laborales y estatales. En el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida, el éxito de las políticas de competencias está cada vez más influenciado por una mayor cantidad de partes interesadas, que representan a sectores emergentes de la economía, como las nuevas empresas tecnológicas y los proveedores de servicios de formación, así como a nuevos tipos de trabajadores (por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores atípicos), muchos de los cuales no están necesariamente bien representados por las instituciones o por las entidades tradicionales. A la hora de elaborar una estrategia de competencias incluyente, es importante apelar tanto a las asociaciones tradicionales consolidadas en la economía como a las que representan a los intereses emergentes.
- **Fomentar la coordinación entre las autoridades centrales y las subnacionales.** En muchos países, el desarrollo de un enfoque del conjunto del Gobierno de las políticas de competencias se ve obstaculizado por la complejidad de los mecanismos de gobernanza de varios niveles, que distribuyen la responsabilidad de formular las políticas de manera desigual entre los diferentes sectores de políticas Por ejemplo, en muchos países, la autoridad responsable de las políticas educativas se delega en los gobiernos subnacionales o se reparte entre el gobierno central y los gobiernos regionales. En cambio, las políticas relacionadas con el mercado laboral y el aprendizaje a lo largo de la vida son con frecuencia responsabilidad de organismos federales/centrales con el fin de garantizar unos estándares conjuntos en los mercados laborales nacionales; aunque, en otros países, los gobiernos locales son muy importantes en la administración y la financiación de esas políticas. En cualquier caso, a menudo, la responsabilidad de formular las políticas en lo que se refiere a los diferentes elementos de un conjunto amplio de políticas de competencias se distribuye de manera desigual entre los distintos niveles de gobierno, lo que hace que la coordinación entre esos niveles sea un auténtico desafío para los responsables políticos. Independientemente de cuál sea el modelo vigente en los diferentes países y de cómo se definan las responsabilidades entre los niveles de gobierno, los mecanismos más eficaces para evitar las crecientes disparidades entre las regiones pasan por que el gobierno central sea el responsable de definir los estándares comunes de los niveles de competencias adecuados para cada nivel educativo y de preparar modelos de formación para todas las regiones, así como por que evalúe la eficiencia de los diferentes agentes y políticas.

Buenas prácticas

Con miras a reforzar su enfoque del conjunto del Gobierno, algunos países se han puesto como objetivo mejorar las iniciativas de coordinación tanto horizontal como vertical (OECD, 2010). Por ejemplo, la coordinación horizontal se ha facilitado mediante el establecimiento de estructuras específicas, como comités y comisiones interministeriales; o ha conllevado la creación de ministerios dedicados exclusivamente a esta cuestión, con amplias responsabilidades y facultades que abarcan sectores tradicionalmente independientes. El Recuadro 6.3 presenta ejemplos de órganos encargados específicamente de vigilar las políticas de competencias en Irlanda, Noruega y Alemania.

Recuadro 6.3. Prácticas por países: órganos especializados en la vigilancia de las políticas de competencias

Irlanda

Irlanda aprobó la Estrategia Nacional de Competencias 2025 en enero de 2016. Una parte fundamental de la Estrategia es la creación de una nueva arquitectura de competencias. En este marco, el país ha establecido el National Skills Council (Consejo Nacional de Capacitación) encargado de vigilar la labor de investigación, prestar asesoramiento sobre el orden de prioridades de las necesidades detectadas en materia de competencias, y garantizar que se responda a las necesidades señaladas.

El Consejo engloba una combinación de representantes del sector privado y del público. Se nombran tres miembros procedentes del contexto de la empresa y el empleador, uno de los cuales preside el Consejo. También son miembros de National Skills Council los jefes ejecutivos de los principales organismos que operan en los ámbitos de la educación superior, la enseñanza y la formación profesional y el aprendizaje a lo largo de la vida (Higher Education Authority [Autoridad de Educación Superior, HEA], Further Education and Skills Service [Servicio de Educación Continua y Competencias, SOLAS], Quality and Qualifications Ireland [organismo independiente encargado de la calidad y las cualificaciones en Irlanda, QQI], IDA Ireland, Enterprise Ireland y Science Foundation Ireland [Fundación de la Ciencia de Irlanda, SFI]), así como los representantes del Departamento de Educación y Competencias, el Departamento de Negocio, Empresa e Innovación, así como el Departamento de Protección Social y el Departamento de Gasto Público y Reformas. Asimismo, se invita a los presidentes del Consejo de Presidentes de las Universidades y el Instituto de Tecnologías a que formen parte del Consejo.

El National Skills Council ha absorbido al Grupo de Expertos sobre las Necesidades Futuras en materia de Competencias y asesora sobre las prioridades relacionadas con las competencias. Además, desempeña un papel fundamental a la hora de orientar a los proveedores de educación y formación para que respondan a las necesidades del mercado laboral, en el marco de foros regionales.

Noruega

Noruega ha aprobado una Estrategia Nacional de Competencias para 2017-2021. Para vigilar la puesta en práctica de la Estrategia, el país ha establecido el Consejo de Políticas de Competencias, integrado por miembros del gobierno, los ocho principales

interlocutores sociales, un representante de las autoridades regionales y un representante del sector del voluntariado y las asociaciones de aprendizaje de adultos. El Ministro de Educación e Integración dirige el Consejo.

El Consejo se encarga de vigilar la puesta en práctica de la Estrategia. También analiza las observaciones que formula el Comité sobre las Necesidades de Competencias en el Futuro (consulte el Recuadro 4.3 del Capítulo 4 para obtener más información) y realiza aportaciones sobre las iniciativas de política. En 2019, el Skills Policy Council revisará la Estrategia Nacional de Competencias.

Noruega también ha establecido una dirección de aprendizaje a lo largo de la vida, Skills Norway, que depende del Ministerio de Educación e Investigación de Noruega y cuya función es coordinar las esferas prioritarias señaladas en la Estrategia Nacional de Competencias. Skills Norway también se encarga de la cooperación internacional y actúa como organismo coordinador nacional para el Plan Europeo de Aprendizaje de Adultos, representando al sector y poniendo en práctica la agenda.

Alemania

Alemania tiene una larga tradición en la adopción de decisiones corporativistas en el campo de la educación y formación profesional (véase a continuación). En 2004 se estableció un nuevo tipo de alianza entre el gobierno y los agentes del mundo empresarial (asociaciones de empleadores): el «Pacto para la Educación y la Formación Profesional». Este pacto se creó como alternativa y en respuesta a los anteriores intentos del gobierno vigente en ese momento de establecer un gravamen para financiar la formación, que chocó con la oposición de una gran parte de los empleadores. En su lugar, los empleadores acordaron con el gobierno crear más oportunidades de aprendizaje para la juventud mediante periodos de prácticas en empresas, que con el tiempo debían permitir la transición a una formación regular de aprendices. Esta versión inicial del pacto recibió fuertes críticas por parte de los sindicatos debido a que tenía un carácter eminentemente voluntario. En consecuencia, los sindicatos se abstuvieron de participar en este tipo de consejo de competencias.

Sin embargo, en 2014 se volvió a lanzar el pacto con el nombre de «Alianza para la Educación Inicial y Continua». La diferencia fundamental entre la nueva alianza y el antiguo pacto es que los sindicatos también participan, en calidad de asociados de cooperación. Además, la alianza cuenta con la participación de otros interesados y agentes, como la Agencia Federal de Empleo, el KMK (institución central que se encarga de gestionar la coordinación horizontal de la política de educación en los distintos *Länder*), los ministerios federales de asuntos de trabajo, empresa y educación, así como representantes de los ministerios de los *Länder* encargados de los asuntos laborales y sociales. Así pues, la alianza adopta en la práctica un enfoque del conjunto del Gobierno, al tener como objetivo el establecimiento de una coordinación consensuada entre los diferentes interesados del sistema. Por otra parte, a diferencia de los pactos anteriores, que en gran medida revestían carácter voluntario, la alianza aprobó decisiones y recomendaciones más vinculantes, en particular el compromiso de los empleadores de aumentar anualmente en 30.000 el número de plazas para la formación de aprendices.

Fuente: Ireland Ministry for Education and Skills (Ireland's National Skills Strategy 2025, 2016), *Ireland's National Skills Strategy 2025,* https://www.education.ie/en/Publications/Policy-Reports/pub_national_skills_strategy_2025.pdf, OECD (Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System, 2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en; Dalbak, K. (Mandate of Official Norwegian Committee on Skill Needs, 2018) *Mandate of Official Norwegian Committee on Skill Needs,* https://kompetansebehovsutvalget.no/mandate-of-official-norwegian-committee-on-skill-needs/; Allianz für Aus- und Weiterbildung, (Alliance for Initial and Further Training 2015-2018, 2014), *Alliance for Initial and Further Training 2015–2018,* www.aus-und-weiterbildungsallianz.de/AAW/Navigation/EN/Home/home.html.

Algunos países han creado órganos encargados de responder a desafíos de política concretos. Por ejemplo, en 2016 el Gabinete de Ministros de Letonia aprobó el Plan sobre el Modelo de Gobernanza de la Educación para Adultos (2016-2020), cuyo objetivo general es aumentar la participación en la educación y la formación para adultos hasta el 15 % antes de 2020, y creó el Consejo de Gobernanza de la Educación para Adultos (CGEA) con el cometido de ejecutar el plan. El objetivo del plan era elaborar un sistema de educación para adultos unificado y sostenible, garantizar el intercambio de políticas y responsabilidades específicas a nivel sectorial, y asegurar el acceso de la población, sea cual sea su origen, a una educación para adultos de alta calidad (Recuadro 6.4).

Recuadro 6.4. Prácticas por países: órgano encargado específicamente de impulsar la participación y el aprendizaje para adultos

En **Letonia**, a principios de 2017 se creó el Consejo de Gobernanza de la Educación para Adultos (CGEA) con el cometido de ejecutar y vigilar el Plan sobre el Modelo de Gobernanza de la Educación para Adultos (2016-2020). Este órgano se estableció con el fin de evitar la tradicional fragmentación de responsabilidad en el ámbito de la educación para adultos y de establecer una división clara de funciones, el intercambio de información y comunicaciones periódicas entre las partes interesadas que participaban en los procesos. El CGEA es un órgano interinstitucional con representantes de los ministerios sectoriales, los municipios, las empresas privadas, las instituciones educativas, los centros de educación para adultos y las organizaciones no gubernamentales, bajo la supervisión del Ministerio de Educación y Ciencia. El Organismo Estatal de Desarrollo de la Educación ejerce las funciones de secretaría y dependencia analítica del CGEA.

Los principales cometidos del CGEA son: 1) examinar y aprobar las prioridades de la educación para adultos, teniendo en cuenta la información sobre el mercado laboral y los consejos de expertos sectoriales, las previsiones del mercado laboral y las disparidades de la demanda y la oferta en dicho mercado; 2) determinar cuáles son los grupos y sectores destinatarios prioritarios de la educación para adultos; 3) confirmar el contenido de la formación que se debe impartir, incluida la complementariedad de la

formación entre los diferentes grupos destinatarios; 4) decidir sobre los principios que deben regir la asignación de financiación, y 5) llevar a cabo evaluaciones periódicas de los resultados relativos a la implantación de la educación para adultos.

Antes del nuevo modelo de gobernanza, la educación para adultos en Letonia se impartía de forma fragmentada a cargo de varios ministerios, en el marco de sus ámbitos de responsabilidad. El nuevo modelo está orientado hacia la gestión eficaz de recursos (incluidos los recursos financieros), sobre la base de un sistema de funcionamiento transparente y coherente que tiene en cuenta las necesidades regionales y las previsiones del mercado laboral a medio y largo plazo, a fin de ofrecer a los adultos una educación de alta calidad mediante la elaboración de un marco normativo coherente.

Fuente: adaptado de (OECD, 2018)*Skills Strategy Implementation Guidance for Slovenia: Improving the Governance of Adult Learning,* https://dx.doi.org/10.1787/9789264308459-en.

Los gobiernos también pueden crear órganos de vigilancia centrales que se encarguen de coordinar y vigilar la formación que necesita una cooperación horizontal y vertical. Estos órganos pueden incluir miembros de ministerios y órganos públicos competentes y asesorar en cuanto al contenido y el suministro de la formación, como se ha examinado en el ejemplo de la Dirección General de Cualificación de los Funcionarios Públicos de Portugal (Recuadro 6.5).

Recuadro 6.5. Prácticas por países: órgano encargado específicamente de mejorar las competencias de los funcionarios públicos

Portugal ha puesto en marcha un marco de gobernanza multidimensional para las políticas y las instituciones con el fin de mejorar las competencias de los funcionarios públicos. La Dirección General de Cualificación de los Funcionarios Públicos (Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, INA) se encarga de establecer un nuevo modelo para coordinar y mejorar la formación profesional en la Administración pública.

La legislación regula importantes aspectos de gobernanza, ya que crea dos nuevos órganos con funciones consultivas y de coordinación para fortalecer la formación profesional en la función pública. Estos órganos son el Consejo General de Formación Profesional (Conselho Geral de Formação Profissional, CGFP) y la Comisión de Coordinación de la Formación Profesional (Comissão de Coordenação da Formação Profissional, CCFP).

El Consejo General de Formación Profesional está presidido por el ministro encargado de la Administración pública e incluye a los jefes de servicios y organismos públicos pertinentes. Su cometido es asesorar al gobierno a la hora de definir y mejorar de manera continua la formación profesional en la función pública. La Comisión de Coordinación de la Formación Profesional desempeña un papel de coordinación y está integrada por los jefes de los servicios encargados de la formación en la función pública a nivel nacional, regional y local.

Fuente: OECD (Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System, 2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en.

También hay otras posibilidades distintas de la creación de órganos específicos. Por ejemplo, exigir la aprobación de las propuestas de política relativas a las competencias por parte de todos los ministerios relacionados con dichas competencias, premiar la cooperación entre gobiernos establecida en acuerdos de resultados o colaborar en los procesos de planificación y programación estratégicas. Por último, también se puede promover una más sólida interacción gubernamental mediante la integración de los presupuestos y la adopción de mecanismos orientados a aumentar la transparencia y facilitar la rendición de cuentas y el seguimiento del desempeño.

Por lo que respecta a la coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno, los países han encontrado formas de organizar sus sistemas de competencias, que van desde unos sistemas plenamente centralizados, en los que el gobierno central financia los servicios de educación y es el único proveedor, hasta unos sistemas más descentralizados, que se caracterizan por unos mayores grados de responsabilidad atribuidos tanto a las autoridades locales como a las partes interesadas del sector privado. Cuanto mayores son los niveles de descentralización de los países, más aumenta el riesgo de que cada nivel de gobierno y cada sector operen de forma aislada. Si el resultado es un enfoque compartimentado de la formulación de las políticas, hay un mayor riesgo de que estas no estén armonizadas, lo que produce fricciones administrativas, ineficiencias en los procesos de ejecución y un riesgo más elevado de desigualdad. Por esa razón, algunos países federalistas, como Suiza y Suecia, han concebido formas de coordinación horizontal entre los gobiernos subnacionales a fin de garantizar un enfoque coordinado de la formulación de políticas, aunque permitiendo que las autoridades regionales establezcan sus propias prioridades (Recuadro 6.6).

Recuadro 6.6. Prácticas por países: mecanismos de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales

El HarmoS-Konkordat en Suiza

Suiza cuenta con uno de los sistemas de educación más descentralizados de los países miembros de la OCDE. Los gobiernos locales y regionales (cantonales) se encargan, en su mayoría, de proporcionar y financiar los servicios de educación, y la función del gobierno federal se limita a garantizar el aseguramiento de la calidad. El alto grado de descentralización en la gobernanza de la educación ha hecho que surjan diferencias importantes en cuanto al diseño institucional de los sistemas de educación en los 26 cantones suizos. Por ejemplo, en la región de habla alemana del país, el modelo de formación dual de aprendices es el tipo predominante de educación y formación profesional, mientras que la educación y formación profesional impartida en las escuelas es más común en las regiones de habla francesa e italiana.

Para responder a los problemas percibidos en cuanto a la comparabilidad de los niveles de estudio y a la preocupación que suscitaban la movilidad y la permeabilidad dentro de los diferentes sistemas de educación cantonales y entre ellos, en 2006 Suiza aprobó una reforma constitucional. Esta reforma exigía que los cantones se coordinaran entre sí para armonizar los aspectos centrales de los sistemas de educación cantonales, en particular con respecto a las reglamentaciones sobre la educación obligatoria, la duración y los objetivos de cada nivel educativo y el reconocimiento de los niveles de estudio. Con ese propósito, la EKD (Conferencia Suiza de Directores de la Educación Cantonal) aprobó en 2007 un acuerdo entre cantones, el HarmoS-Konkordat, que entró en vigor el 1 de agosto de 2009.

Después de esa fecha, cada cantón tenía que decidir si quería adoptar la reglamentación del acuerdo, es decir, si quería pasar a ser miembro de pleno derecho. En caso de que, hasta 2015, el número de cantones miembros no superara el umbral mínimo establecido (18 de 26 cantones), el gobierno federal tenía la facultad de actuar de forma unilateral para lograr la coordinación de la educación. En la fecha límite de 2015, 15 cantones se habían sumado al Konkordat, mientras que 11 se quedaron fuera (la mayoría de ellos en respuesta a referendos populares que rechazaron la adhesión). Así pues, el HarmoS-Konkordat no pasó a ser obligatorio formalmente en todo el territorio de Suiza, pero, dado que la mayoría de los cantones se adhirieron al acuerdo, en la práctica tiene un efecto armonizador en el conjunto del país.

El ejemplo del HarmoS-Konkordat pone de relieve las dificultades, pero también el potencial, que supone la coordinación horizontal y vertical de la política de educación, en particular en los sistemas con una larga historia y tradición en materia de gobernanza educativa descentralizada.

Gobernanza descentralizada y dirección central en Suecia: la reforma de la Inspección de Centros Escolares de Suecia

A principios de la década de 1990, Suecia puso en marcha un proceso integral de descentralización y privatización de su sistema de educación (Lundahl, 2002). La primera medida que se adoptó en este proceso fue delegar las competencias de gobernanza y financiación desde el nivel nacional hacia los gobiernos municipales. En segundo lugar, el gobierno permitió que se establecieran centros educativos independientes (privados). Dado que estos centros educativos se siguen financiando con fondos públicos, en la práctica se ha establecido un sistema de cheques que aumenta la variedad de opciones entre las que pueden elegir los estudiantes y los padres (Baggesen Klitgaard, 2008).

En un sistema tan descentralizado, un desafío fundamental consiste en lograr cierto grado de coordinación y coherencia mediante el establecimiento de una dirección central, al tiempo que se mantiene la autonomía de los gobiernos locales y los centros educativos independientes. A tal fin, Suecia creó en 2003 una inspección nacional de centros educativos, dependiente del Organismo Nacional de Educación. En 2008, la Inspección de Centros Escolares de Suecia (Skolinspektionen) se constituyó como organismo independiente. Se encarga de la supervisión y el aseguramiento de la calidad en lo que respecta a los centros preescolares, los centros educativos obligatorios, los centros de educación secundaria superior y la educación para adultos a nivel municipal. La finalidad principal de la Inspección de Centros Escolares de Suecia es contribuir a la mejora y el desarrollo de los centros educativos, y su objetivo general es lograr un sistema de educación en el que todos los niños y niñas tengan los mismos derechos a una buena educación y conocimientos adecuados en un entorno seguro. Estos últimos son importantes porque la Inspección de Centros Escolares de Suecia no solo supervisa a los centros educativos, sino que también presta asesoramiento y consultoría a fin de apoyar a los distintos centros.

Fuente: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Bilanz 2015. Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte gemäss Artikel 62 Absatz 4 BV für

den Bereich der obligatorischen Schule: Verabschiedung und Veröffentlichung, 2015), *Bilanz 2015. Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte gemäss Artikel 62 Absatz 4 BV für den Bereich der obligatorischen Schule: Verabschiedung und Veröffentlichung,* https://edudoc.ch/record/117954/files/pb_bilanz2015_d.pdf; Baggesen Klitgaard, M. (School Vouchers and the New Politics of the Welfare State, 2008), «School Vouchers and the New Politics of the Welfare State», https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0491.2008.00410.x; Lundahl, L. (From Centralisation to Decentralisation: Governance of Education in Sweden, 2002), «From Centralisation to Decentralisation: Governance of Education in Sweden», https://doi.org/10.2304/eerj.2002.1.4.2.

En definitiva, promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno mejora la capacidad de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas de competencias que sean coherentes y complementarias[4], al tiempo que reduce al mínimo los costes de transacción derivados de los esfuerzos de coordinación. Fomentar la armonización de las políticas entre los distintos ministerios y niveles de gobierno genera más posibilidades de encontrar un modo más eficaz y eficiente en función de los costes de ejecutar las políticas y los servicios en relación con los objetivos y metas de política concretos que establecen los países para la formulación de sus estrategias de competencias.

Recomendaciones de políticas para promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno (Recuadro 6.7).

Recuadro 6.7 Recomendaciones de políticas: promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en todos los niveles de gobierno

- **Definir el sistema de competencias.** Las medidas adoptadas en el marco de las políticas de competencias deben implicar la participación de un amplio número de ministerios, entidades públicas y niveles de gobierno, así como de partes interesadas del sector privado. La coordinación debería implicar a las autoridades subcentrales que se encargan de diseñar y ejecutar las políticas de competencias.

[4] El concepto de complementariedad de las políticas va más allá de la coherencia y se refiere al hecho de que medidas diferentes pueden tener efectos que se refuercen mutuamente respecto de un resultado de política concreto. Las políticas pueden ser complementarias porque apoyan el logro de una meta determinada desde diferentes puntos de vista. Las complementariedades de las políticas también deberían promover la asignación más eficiente posible de los recursos, teniendo en cuenta la mejor tecnología existente (Aziz and Wescott, 1997[255]).

Un buen comienzo consiste en hacer inventario de todas las políticas y los agentes institucionales que afectan al desarrollo y al uso de competencias. Es muy importante que el inventario sea completo y que no pase por alto a agentes importantes, incluidos los que tal vez no sean muy visibles o estén marginados.

- **Crear las instituciones adecuadas.** No solo es necesario coordinar a una gran cantidad de entidades y agentes diferentes, sino que esta coordinación también debe ser fructífera y recibir el apoyo de las instituciones adecuadas. A este respecto, los países tendrían diferentes opciones, como establecer: 1) un comité interministerial (opción que refleja un enfoque más burocrático y ascendente); 2) un consejo en el que participen las partes interesadas, opción que tal vez resulte más inclusiva, pero que podría entrañar el riesgo de dilatar la adopción de decisiones o de caer en manos de intereses particularistas, o 3) un órgano formado por agentes voluntarios de coordinación horizontal procedentes de los órganos regionales, que recibiría directrices del nivel central. Con independencia de cuál sea su forma concreta, un gobierno podría poner en marcha una institución coordinadora que conecte a todos los agentes gubernamentales pertinentes y las partes para garantizar una mejor coordinación entre los agentes en las dimensiones horizontal y vertical. Por ejemplo, un país puede crear un organismo para que se encargue de las políticas de competencias o un consejo nacional para que coordine diferentes ámbitos de política. Tales entidades podrían evaluar el modo en que todas las reformas de política repercuten en los resultados en materia de competencias (comprobación de las políticas en lo referente a las competencias). Para poner en práctica esta medida, sería importante adoptar una «perspectiva del ciclo de vida» en relación con el desarrollo de las competencias, es decir, llevar a cabo políticas que garanticen que las personas puedan llevar a cabo transiciones sin tropiezos entre las diferentes etapas de la educación y el empleo. Además de la coordinación formal entre los organismos públicos y las partes interesadas, también puede establecerse una coordinación de carácter informal, por ejemplo, cuando los gabinetes ministeriales mantienen un diálogo continuo entre diferentes programas de políticas.
- **Mejorar los procesos de supervisión y evaluación.** Es fundamental que la coordinación de las políticas produzca beneficios tangibles, a fin de justificar los esfuerzos orientados a crear un marco de política de competencias coherente y complementario. Para lograrlo, los gobiernos pueden supervisar y evaluar sus programas a fin de valorar el funcionamiento del sistema de competencias y su capacidad para generar equilibrios de competencias altas. Un buen sistema de competencias debe producir información sobre su repercusión, y transformar esa información en conocimientos que puedan difundirse y utilizarse con el fin de que las políticas de competencias resulten eficaces y eficientes para el logro de los objetivos y metas de política establecidos en cada país.

Desafío: implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas

La necesidad de implicar a las partes interesadas surge de la complejidad y la multiplicidad de medidas de política que deben ponerse en marcha para mejorar el desarrollo y el uso del capital humano de un país. En primer lugar, los responsables de tomar las decisiones de políticas más complejas necesitan la experiencia y los conocimientos especializados de las partes interesadas, de cuyo acervo también se benefician, lo que permite adoptar formas más eficaces de formulación de políticas. En segundo lugar, implicar a las partes interesadas también incrementa la legitimidad política de las decisiones relacionadas con dicha formulación, lo cual es un aspecto importante, ya que las decisiones de política complejas a menudo obligan a buscar soluciones de compromiso y entrañan costes políticos.

El logro de un mejor sistema de competencias que genere políticas y resultados satisfactorios constituye un objetivo social, y abarca muchos aspectos de la vida en la sociedad. Por tanto, su consecución pasa por que se adopte un enfoque que no se centre solo en los resultados, una mejor información o las nuevas tecnologías. Requiere que una gran variedad de agentes y partes interesadas, como gobiernos, empresas, sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, instituciones de educación postsecundaria y superior, así como el público en general, se unan para poner en marcha una estrategia común en pos de este objetivo. Ningún interlocutor está en condiciones de lograr por sí solo este complejo objetivo. Así pues, los agentes gubernamentales y las partes interesadas de la sociedad deben colaborar para elaborar y poner en práctica políticas de competencias que impulsen el desarrollo de las competencias apropiadas y promuevan el uso eficaz de esas competencias.

A este respecto, es importante garantizar que la implicación de las partes interesadas en la toma de decisiones no se traduzca en un «apoderamiento» de las instituciones públicas por parte de intereses privados. Se necesitan marcos de gobernanza bien concebidos para incentivar a los agentes privados a que tengan en cuenta los problemas colectivos en su toma de decisiones. Sin embargo, para mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas de competencias, y para obtener unos resultados en materia de competencias que sean más equitativos, las partes interesadas también deben tener la capacidad de influir en la política de competencias. Estas partes interesadas abarcan, entre otros agentes, a estudiantes, instituciones educativas, sindicatos, asociaciones de empresas, las personas desempleadas, los trabajadores atípicos y las pequeñas y medianas empresas (PYME), así como los votantes y el público en general, a quienes, en definitiva, se les pedirá que asuman, a través de sus impuestos, los gastos que supondrá aumentar los niveles de inversión en la formación de competencias.

En lugar de ser un elemento pasivo de las campañas de presión, los gobiernos que deseen fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias deben colaborar con las partes interesadas de manera proactiva. Sin embargo, implicar a las partes interesadas en los sistemas de competencias puede resultar difícil por diversas razones. Las principales dificultades que se plantean a la hora de implicar a las partes interesadas son:

- **Fomentar la confianza de las partes interesadas.** Un primer obstáculo al diálogo público es la falta de confianza, que constituye una dificultad de carácter estructural. Este problema es especialmente importante en países que no poseen un notable historial en lo que se refiere al establecimiento de alianzas sociales y la implicación de las partes interesadas en la formulación de las políticas. Las fuertes «dependencias del pasado» afectan y limitan el modo en que los agentes gubernamentales y sociales se perciben y se consideran mutuamente. Es posible que los interesados hayan tenido experiencias negativas al interactuar con el sector público, y que perciban que este sector es en gran medida impermeable a sus preocupaciones y sus propuestas. A la

inversa, las autoridades públicas podrían ver con recelo la implicación de las partes interesadas, temiendo que los agentes privados hagan un uso abusivo e indebido de los recursos públicos en pos de objetivos particularistas. Superar esta falta mutua de confianza exige un esfuerzo por ambas partes. Además, los funcionarios gubernamentales y las autoridades públicas pueden seguir siendo ambivalentes en cuanto a su nuevo papel en un sistema que abra la puerta de la formulación de políticas a las partes interesadas. Por un lado, los gobiernos deben tratar activamente de llegar a las partes interesadas sociales a fin de incrementar la legitimidad y la capacidad de respuesta de las políticas de competencias. Por otro, tal vez teman que el proceso de implicación pueda dar vía libre a exigencias insostenibles o poco realistas de las partes interesadas.

- **Implicar a las partes interesadas requiere tiempo.** Otra cuestión que afecta negativamente a la implicación de las partes interesadas es la cantidad de tiempo que se necesita para entablar un diálogo eficaz. Los numerosos agentes que intervienen en el sistema de competencias deben establecer instituciones y procesos comunes que estructuren el proceso de implicación de las partes interesadas y faciliten la creación de un discurso común sobre las necesidades en materia de competencias y las respuestas de política. Esto exige que se colabore con las partes interesadas de manera regular y se les proporcionen oportunidades reales de contribuir al proceso de formulación de políticas. Dado que existe una comunicación positiva entre la «voz» y la «lealtad» (Hirschman, 1970), el hecho de participar de forma duradera en un diálogo sobre políticas públicas puede afectar positivamente a la dotación del sistema en cuanto a capital social y confianza en el gobierno. Permitir que las partes interesadas contribuyan de manera activa y den forma a la formulación de las políticas aumenta la participación que «ostentan» en el esfuerzo conjunto de diseñar una política de competencias coordinada. Por otro lado, involucrar a las partes interesadas incrementa la eficacia de las políticas públicas, en particular durante la fase de ejecución, lo que contribuye a crear un escenario donde todos ganan que aumenta la capacidad general de coordinación del sistema.
- **Establecer una dotación suficiente de recursos.** La implicación de las partes interesadas necesita una dotación suficiente de recursos. Fomentar el diálogo público requiere recursos humanos y fondos, en especial si el sector público debe desempeñar un papel proactivo para buscar la participación de los grupos que actualmente no estén representados en los diálogos tradicionales sobre políticas. Las políticas públicas que destinan recursos a la implicación y la movilización de las partes interesadas deberían prestar especial atención a los intereses sociales que tropiezan con dificultades inherentes para organizarse (intereses sociales compartidos por muchos agentes), en lugar de fortalecer intereses especiales que ya están bien organizados. Se deben asignar recursos de forma permanente para garantizar la sostenibilidad del diálogo sobre políticas y deberían supeditarse a la exigencia de que las partes interesadas cumplan unas normas mínimas sobre su organización interna (por ejemplo, la toma de decisiones debería basarse en procedimientos democráticos). En cambio, la discontinuidad de los recursos, y, por ende, del diálogo sobre políticas, afectará negativamente al nivel de confianza en el sistema, lo que, a su vez, hará que el diálogo sobre políticas resulte más difícil y requiera aún más recursos.
- **Resolver los conflictos de intereses.** Por último, algunas reformas de competencias pueden mejorar el bienestar de algunos grupos de interesados y, al mismo tiempo, afectar negativamente a otros. Aunque el proceso de participación de las partes interesadas podría y debería esforzarse por encontrar soluciones consensuadas para los problemas relacionados con las políticas, puede haber casos en los que las soluciones suponen concesiones difíciles. Los agentes gubernamentales no pueden mantenerse al margen de estos conflictos políticos, sino que deben seguir siendo un árbitro neutral en la medida de lo posible para garantizar que las partes

interesadas, en general, mantengan su compromiso con el esfuerzo colectivo. El incremento de las contribuciones que realiza la investigación empírica y de su implicación en el proceso puede ayudar a apaciguar los posibles conflictos de intereses, ya que una elaboración de políticas con base empírica puede contribuir a establecer las bases de una objetividad compartida y reconocida por todas las partes interesadas.

Buenas prácticas

En diferentes países ya se están empleando formas innovadoras de implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas. Por ejemplo, en lugar de centrarse únicamente en celebrar consultas sobre políticas, algunas economías ya están promoviendo el mantenimiento de conversaciones más continuas y sostenibles con las partes interesadas acerca de la dirección estratégica de las políticas de competencias. Así, Alemania (Recuadro 6.8), Austria, los Países Bajos (Recuadro 6.9) o los países escandinavos, que tienen una larga tradición en materia de corporativismo y establecimiento de alianzas sociales, han establecido un conjunto de instituciones y consejos de deliberación que implican de manera regular a las principales partes interesadas en los procesos de adopción de decisiones. En cambio, otros países que cuentan con un marco institucional para la mediación de intereses de carácter pluralista y más liberal, como Canadá, el Reino Unido o Estados Unidos, han colaborado con las partes interesadas de un modo más abierto y específico (OECD, Strengthening the Governance of Skills Systems, forthcoming).

Ambos planteamientos resultan valiosos, pero cada vez se hace más patente que los desafíos actuales y futuros a la hora de coordinar las políticas de competencias exigen que se adopte un nuevo enfoque respecto de la implicación de las partes interesadas y, por tanto, también que los agentes gubernamentales asuman un papel muy diferente. Para buscar activamente el asesoramiento de las partes interesadas y fomentar la colaboración entre los agentes estatales y sociales es necesario adoptar enfoques de la mediación de intereses que son muy diferentes del modelo de consulta pública tradicional. En lugar de ser un elemento pasivo de las campañas de presión, los funcionarios públicos deben estar preparados para convocar, facilitar, permitir y colaborar con diversos grupos e intereses en un país determinado para alcanzar un consenso en relación con los objetivos sociales y los correspondientes programas y políticas públicos (Lenihan, 2012). Al mismo tiempo, a medida que colaboran con los agentes del sector privado, los agentes gubernamentales deben asegurarse de que los problemas colectivos sigan ocupando un lugar prioritario de la agenda pública. Esto también exige que los gobiernos conserven una capacidad independiente para intervenir en los procesos de adopción de decisiones y dirigirlos.

En definitiva, el sector público debe facilitar un proceso de debate público que esté centrado en las partes interesadas. De hecho, la diferencia entre consultar a los interesados e implicar a los interesados o dialogar con ellos es sencilla, pero significativa. La implicación confiere a todos los participantes un sentido de control sobre los procesos y sus resultados. A cambio, exige que cada uno haga suyo el problema y asuma su parte de responsabilidad en cuanto a su solución. Esto puede tener un efecto acusado en el tono y la dinámica de todo el proceso. Si las partes interesadas son una parte fundamental en el diseño de una solución, harán suya esa solución y asumirán su parte de responsabilidad.

Recuadro 6.8. Prácticas por países: implicar a las principales partes interesadas en los procesos de adopción de decisiones

En **Alemania,** tanto los empleadores como los sindicatos han participado históricamente en la gobernanza de la educación y la formación profesional. Los fundamentos institucionales del sistema moderno de formación dual de aprendices se establecieron en la Ley de Educación y Formación Profesional (Berufsbildungsgesetz, BBiG) de 1969. Durante la década de 1970, se establecieron las instituciones centrales de este sistema, en particular el Instituto Federal de Educación y Formación Profesional (Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB). El BIBB es la institución central de control en el sistema de gobernanza de la enseñanza y la formación profesional. Se encarga de reunir información estadística sobre el sistema de educación y formación profesional y de realizar investigaciones sobre las futuras necesidades en materia de competencias. Además, gestiona y organiza el proceso de reformar y actualizar la normativa sobre formación.

La normativa en materia de formación se aprueba oficialmente mediante decretos ministeriales, pero se basa en un proceso colectivo de adopción de decisiones en el que participan agentes de diferentes ministerios federales, gobiernos de los *Länder*, asociaciones profesionales y de empleadores y sindicatos. Los procesos de adopción de decisiones tienen por objetivo lograr soluciones consensuadas entre las diferentes partes interesadas participantes. Cuando el marco institucional era relativamente joven, este enfoque orientado al logro de un consenso se caracterizaba por la lentitud del proceso de adopción de decisiones. En el caso de las ocupaciones de los sectores de la metalurgia y la electricidad –que son fundamentales para la economía de Alemania, basada en las exportaciones–, este proceso se prolongó más de 15 años. En consecuencia, a partir de la década de 1990, los agentes gubernamentales presionaron más a las partes interesadas para que agilizaran el proceso de adopción de decisiones. Actualmente, debido al aprendizaje sobre políticas, el proceso de reformar la anterior normativa sobre aprendizaje o crear nuevos perfiles ocupacionales en los sectores emergentes de la economía dura aproximadamente unos o dos años. Entre 2006 y 2015, se reformaron o modernizaron 130 ocupaciones de formación mediante este proceso, y se crearon 19 ocupaciones nuevas de formación.

En la primavera de 2018, **Canadá** puso en marcha Future Skills (Competencias Futuras) en el marco del plan aprobado por el gobierno para garantizar que las políticas y los programas de desarrollo de las competencias de Canadá estén preparados para responder a las necesidades cambiantes de los ciudadanos canadienses. Competencias Futuras examinará las principales tendencias que repercutirán en las economías y los trabajadores a nivel nacional y regional, definirá las competencias emergentes para las que hay demanda en el presente y se prevé que la haya en el futuro, elaborará, probará y evaluará nuevos enfoques relacionados con el desarrollo de competencias, e intercambiará los resultados y las mejores prácticas con los sectores público, privado y sin fines de lucro para fomentar un uso más amplio de los enfoques innovadores en todo el país. Competencias Futuras contará con un Consejo y un Centro. El Consejo de Competencias Futuras, integrado por expertos técnicos y expertos en la materia procedentes de los sectores público, privado y sin fines de lucro, realizará consultas y recabará opiniones sobre el modo

en que las tecnologías y otras tendencias emergentes están creando nuevas oportunidades para los ciudadanos canadienses. Seguidamente, asesorará al ministro de Empleo, Desarrollo de la Mano de Obra y Trabajo sobre las prioridades nacionales y regionales en materia de desarrollo de competencias y de formación. El Centro de Competencias Futuras estará administrado, con independencia del gobierno de Canadá, por la Universidad Ryerson, la Conference Board of Canada y Blueprint ADE. Se asociará a proyectos dirigidos por grupos como los gobiernos provinciales y territoriales, los gobiernos indígenas y las organizaciones con y sin fines de lucro, y los financiará, a fin de determinar las competencias para las que hay demanda hoy y la habrá en los próximos años, con miras a ayudar a los canadienses a tomar decisiones fundamentadas en materia de formación.

Fuente: Busemeyer, M. (Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970, 2009), *Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970,* http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_65.pdf; Bundesministerium für Bildung und Forschung (Berufsbildungsbericht 2018, 2018), *Berufsbildungsbericht 2018,* https://www.bmbf.de/pub/Berufsbildungsbericht_2018.pdf; Bundesinstitut für Berufsbildung (Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen, 2017), *Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen;* Government of Canada (Future Skills, 2019) *Future Skills,* https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/future-skills.html.

Dado que existen muchas partes interesadas diferentes, también hay varias formas distintas de implicarlas. Por ejemplo, el sector público puede colaborar con las partes interesadas en reuniones oficiosas y bilaterales. Las reuniones oficiosas resultan especialmente útiles si un gobierno desea evaluar las actuales diferencias entre las partes interesadas antes de emprender una reforma determinada. Sin embargo, al celebrar deliberaciones oficiosas con las partes interesadas, los agentes gubernamentales deben prestar atención a mantener la transparencia general del proceso de deliberación a fin de preservar su legitimidad pública.

Además, la cooperación se puede lograr de maneras más formales, como, por ejemplo, mediante la creación de instituciones o consejos específicos que garanticen la continuidad del diálogo entre las principales partes interesadas. A la hora de diseñar las instituciones y los foros de deliberación, es importante prestar atención al dilema que puede plantear el número de partes interesadas con respecto a la eficacia de la toma de decisiones. Si el número de interesados y agentes de negociación es demasiado grande, el proceso de deliberación corre el riesgo de volverse demasiado engorroso, lo que podría llevar, efectivamente, a una implicación de las partes interesadas bastante superficial e ineficaz. Los agentes gubernamentales pueden prevenir esta situación fomentando que las partes interesadas se organicen antes de participar en el proceso de deliberación, esto es, nombrando a portavoces de un sector o grupo de interesados. Sin embargo, el peligro asociado a esta situación es que, si el número de partes interesadas desciende demasiado, podría generar preocupaciones sobre la amplitud del grupo o sobre esas partes interesadas. No existe una solución sencilla a este dilema, ya que los países difieren ampliamente en cuanto al número y al tipo de agentes sociales interesados. Sin embargo, los gobiernos deben ser conscientes de los desafíos relacionados con la organización y la implicación de los agentes sociales en la formulación de políticas públicas.

Por último, el gobierno también puede ser proactivo y participar en foros ya existentes, creados y administrados por organizaciones o entidades interesadas. Además de promover el diálogo sobre

las políticas de competencias, esta metodología tiene la ventaja de demostrar a las partes interesadas que sus perspectivas son importantes para el gobierno. No solo se trata de que los gobiernos involucren a las partes interesadas, sino también de que los propios gobiernos garanticen que están dispuestos a implicarse. Además, este enfoque proactivo puede ser importante cuando las partes interesadas presentan particulares deficiencias o están marginadas debido a su falta de organización o de capacidades fiscales o administrativas (incluida la falta de representación organizada), lo que afecta negativamente a su capacidad para participar en las políticas y en los diálogos.

En varios países miembros de la OCDE, hay órganos mixtos integrados por autoridades públicas y representantes del sector privado que cooperan para mejorar las políticas de competencias, entre otras cosas. Es el caso de los Países Bajos, por ejemplo, donde el Consejo Social y Económico (SER) desempeña un papel central a la hora de asesorar al gobierno nacional en asuntos relacionados con el desarrollo y el uso de las competencias (Recuadro 6.9). El SER es independiente del gobierno, pero colaboró con la OCDE y el gobierno neerlandés entre 2016 y 2017, cuando en el país se ejecutó un proyecto de la OCDE en el marco de la estrategia nacional de competencias (OECD, 2017).

Recuadro 6.9. Prácticas por países: asesorar al gobierno en los asuntos relacionados con el desarrollo de competencias

El Consejo Social y Económico de los **Países Bajos** asesora al gobierno y al parlamento sobre aspectos clave de la política social y económica. También lleva a cabo actividades derivadas de las tareas de gobernanza y los asuntos de autorregulación y funciona como un espacio para debatir problemas sociales y económicos. El Consejo está integrado por miembros independientes nombrados por la Corona, por empleadores y por trabajadores.

Establecido mediante la Ley del Consejo Social y Económico (Wet op de Sociaal-Economische Raad), el SER es el principal órgano asesor del gobierno y el parlamento de los Países Bajos en lo referente a la política social y económica nacional e internacional. El SER está financiado por la industria y es totalmente independiente del gobierno. Representa los intereses de los sindicatos y la industria, y asesora al gobierno (previa solicitud o por propia iniciativa) sobre todas las principales cuestiones sociales y económicas.

El SER también desempeña una función administrativa, y ayuda al gobierno a ejecutar la Ley de Comités de Empresa (Wet op de ondernemingsraden).

Fuente: SER (What does the SER do?, 2019), «What does the SER do?», https://www.ser.nl/en/SER/About-the-SER/What-does-the-SER-do

En reconocimiento del lugar central que las partes interesadas ocupan en el ciclo de formulación de políticas, el gobierno de Australia ha elaborado un conjunto de herramientas de buenas prácticas del sector público que tienen por objetivo involucrar a las partes interesadas de manera efectiva en el diseño y la ejecución de las políticas. Este conjunto de herramientas define los elementos fundamentales para el éxito y los obstáculos más frecuentes, y es aplicable en todas las esferas de política (Recuadro 6.10).

Recuadro 6.10. Prácticas por países: herramientas gubernamentales para implicar a las partes interesadas en el diseño y la ejecución de las políticas

El gobierno de **Australia** ha elaborado un conjunto de herramientas que ayuda al sector público a implicar a las partes interesadas en diferentes ámbitos de la política, incluidas las políticas de competencias. El conjunto de herramientas señala los elementos fundamentales para lograr una implicación efectiva:

- **Hacer partícipes a las personas adecuadas.** Para determinar cuáles son las partes interesadas adecuadas, debería quedar claro por qué es necesario hacerlas partícipes y cuál será el alcance de esa participación. ¿Quién necesita saberlo? ¿Quién tiene un interés? Las respuestas determinarán en última instancia la composición del grupo de partes interesadas destinatario. ¿Qué riesgos conlleva el hecho de no hacer partícipes a determinadas partes interesadas?
- **Aplicar un enfoque idóneo.** No existe un enfoque único a la hora de involucrar a las partes interesadas, sino que habrá que buscar un enfoque adaptado a cada interacción. Las partes interesadas poseen conocimientos, objetivos y capacidades diferentes a la hora de colaborar con el gobierno. No debe suponerse que lo que funciona para una situación será válido también para otra. Muchas veces harán falta enfoques combinados, y tal vez se necesite flexibilidad para ajustar rápidamente un enfoque.
- **Controlar las expectativas.** Durante la formulación de los enfoques relativos al diseño y la ejecución de las políticas, las partes interesadas deben conocer claramente el modo en que se van a usar sus contribuciones y el grado de influencia que tendrá su aportación. Cuando no se pueden cumplir las expectativas de las partes interesadas, pueden surgir rabia, frustración o cinismo, lo que afectará a la relación presente y futura con el gobierno. El propósito de la implicación y la función de los participantes, incluido el modo en que se van a utilizar sus aportaciones, debe quedar claramente establecido desde el principio.
- **Usar la información.** La implicación no consiste únicamente en reunir información, sino que conlleva un proceso de respuesta a esa información con el fin de definir la iniciativa y aumentar su calidad. La información procedente de las partes interesadas también puede indicar si es necesario modificar el enfoque de la implicación. Los beneficios para la organización serán mayores si se comparten las lecciones aprendidas del proceso de implicación con el organismo, en particular cuando la agencia en cuestión colabora de forma regular con el mismo conjunto de partes interesadas en una amplia variedad de cuestiones.

El conjunto de herramientas también valora los obstáculos más frecuentes que dificultan la implicación de las partes interesadas, y que incluyen los siguientes: 1) tal vez no se haya definido claramente el objetivo de la colaboración; 2) las partes interesadas pueden tener capacidades y recursos limitados (tiempo, personal y dinero) para colaborar con el gobierno; 3) el gobierno tal vez tenga poca experiencia y competencias para llevar a la práctica una implicación efectiva de las partes interesadas; 4) un

diálogo poco centrado puede hacer que las partes interesadas destaquen diversas cuestiones que son importantes para ellas, pero que no están relacionadas con la iniciativa del gobierno en la que tiene lugar la colaboración, y, por último, 5) el hecho de no realizar exámenes ni evaluaciones puede afectar negativamente a la capacidad de valorar los resultados del enfoque. El plan de colaboración debería incluir aspectos de examen a lo largo del diseño y la ejecución de las políticas, con flexibilidad para ajustar el enfoque en caso necesario.

Fuente: Department of the Prime Minister and Cabinet (Cabinet Implementation Unit Toolkit, 2013), *Cabinet Implementation Unit Toolkit,* https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/files/2014%2011%2014-%201%20Planning%20-%20Final.rtf.

Un claro ejemplo del modo en que las partes interesadas se implican en los ciclos de formulación de políticas lo ofrecen las alianzas sectoriales «Next Generation Engagement» (Alianzas de Nueva Generación) de Estados Unidos. Esta metodología otorga un carácter central al sector privado y a los particulares. Las partes interesadas son las que determinan las cuestiones de política y definen soluciones que orientan las medidas de política adoptadas por el sector público (el cual no participa en el diálogo sobre políticas). Asimismo, los interesados se involucran en la ejecución de las medidas de política, a fin de desarrollar también un fuerte sentido de implicación en sus propuestas de política (Recuadro 6.11).

Recuadro 6.11. Prácticas por países: implicar a las partes interesadas en los ciclos de las políticas a nivel subnacional

En las Alianzas Sectoriales de Nueva Generación («Next Generation Engagement») de **Estados Unidos,** las partes interesadas están plenamente empoderadas, y las agendas de política se basan en las prioridades que vienen determinadas por la industria, no por programas públicos. Intervienen asociados públicos, procedentes de los sectores del desarrollo de la mano de obra, el desarrollo económico, la educación y otros, que colaboran para organizar y apoyar la creación de Alianzas Sectoriales de Nueva Generación (Next Gen Sector Partnerships). Dado que estas alianzas se organizan en torno al tema que más interesa a los líderes empresariales (es decir, todo lo que se necesita para que su empresa prospere), deberían ser sostenibles a lo largo del tiempo. Se han establecido más de 50 alianzas de nueva generación en Estados Unidos, que se concentran en Colorado, California, Oregón y Arizona; están surgiendo otras en Montana, Texas, Hawái y Louisiana; y el interés está aumentando en, al menos, otros seis estados del país.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos de este tipo de alianzas:

- La Alianza del Sector Manufacturero del Valle de Gallatin (Gallatin Valley Manufacturing Partnership) en Bozeman (Montana), está diseñando un módulo de nueve días para incluirlo en el currículo del sector manufacturero y ofrecerlo en centros

de educación secundaria locales de toda la región. El currículo fue elaborado por un equipo de fabricantes que trabajaban con asociados en la educación, y lo impartirán formadores invitados procedentes de empresas manufactureras regional. Incluye ponentes invitados, visitas sobre el terreno a las empresas manufactureras locales y clases ofrecidas por el Gallatin Community College (escuela de estudios superiores de Gallatin).

- La Alianza de Competencias Avanzadas del Sector Manufacturero de East Bay (East Bay Advanced Manufacturing Partnership), en California, creó un plan de educación personalizado para sus ocupaciones más importantes, que enseguida se convirtió en el marco común para muchos centros de educación secundaria y preuniversitaria, a los que la Junta de Inversión en la Fuerza Laboral pidió que lo incorporaran al currículo.
- Se ha establecido una nueva Alianza del Sector Sanitario en Northeast Louisiana (Northeast Louisiana Healthcare Partnership) que ha logrado la participación de 40 organizaciones del sector sanitario (grandes hospitales y pequeños dispensarios rurales) en la creación de un verdadero sistema de trayectorias profesionales que mejora la transición de asistente de enfermería certificado (CNA) a un auxiliar de enfermería licenciado (LPN), y, de paso, incluye nuevos complementos de certificación. La alianza también está elaborando acuerdos jurídicos y sobre procesos para crear una red de cuidados intensivos que permita a los grandes hospitales usar las camas y el personal de enfermería cualificado que se infrautilizan en los hospitales rurales.
- La Asociación de Fabricantes de Kingman y Mohave (Kingman and Mohave Manufacturers Association), en Arizona, creó un programa de reparto de flete que permitía a los fabricantes regionales coordinar los envíos, ahorrando así costes de transporte. Los fabricantes miembros de la Asociación también ayudaron a crear un espacio de formación común en las instalaciones de una empresa afiliada, cofinanciaron una unidad de formación móvil para mejorar las competencias de los empleados que ya trabajaban en las fábricas rurales, y ampliaron considerablemente los cursos de aprendizaje relacionados con el sector manufacturero.
- La Alianza Tecnológica del Condado de Lane (Lane County Technology Collaborative), una alianza sectorial establecida por la junta local de inversión en la fuerza laboral de Eugene (Oregón), reúne a más de 30 empresas tecnológicas para colaborar en esferas temáticas comunes. En sus primeros seis meses de andadura, la Alianza ha implantado con éxito un vuelo directo de Eugene a Silicon Valley. Los miembros consideran que se trata de un importante logro temprano que les permitió pasar a afrontar los problemas más difíciles: mejorar la educación en materia de tecnología en el sistema K-12 (educación infantil hasta el 12.º grado), y crear un nuevo currículo de informática en los centros de estudios superiores del ámbito local.

Fuente: Next Generation Sector Partnerships (Next Generation Sector Partnerships - What Are Next Gen Sector Partnerships?, 2019), «Next Generation Sector Partnerships - What Are Next Gen Sector Partnerships?», http://www.nextgensectorpartnerships.com/aboutnextgenerationpartnerships/.

Recomendaciones de políticas para implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas (Recuadro 6.12).

Recuadro 6.12. Recomendaciones de políticas: implicar a las partes interesadas en todo el ciclo de formulación de políticas

- **Identificar e implicar a todas las partes interesadas pertinentes en el sistema de competencias.** Un primer paso para implicar a las partes interesadas es determinar cuáles son todos los actores que intervienen en el sistema de competencias y aclarar cómo y en qué medida interactúan entre sí. Una vez que se ha realizado este estudio de las partes interesadas, los gobiernos deben implicar a todos los agentes adecuados en el trabajo orientado a lograr reformas fructíferas de las competencias. Al hacerlo, deben tener presente el dilema que se plantea entre el grado de implicación de las partes interesadas y la eficacia de la deliberación colectiva. Además, las autoridades públicas deben poner en marcha una estructura (órgano, entidad, equipo de tareas, etc.) capaz de colaborar con las partes interesadas de forma proactiva, entre otras cosas mediante la participación en foros organizados por estas.
- **Ofrecer a las partes interesadas la oportunidad de contribuir en el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas.** Los gobiernos deben aprovechar los conocimientos acumulados por las partes interesadas, a las que se puede empoderar, y no solo consultar, para que, aprovechando al máximo sus capacidades, participen en el diseño de las políticas de competencias. Sobre todo, para que la implicación de las partes interesadas sea una práctica común, es necesario contar con una financiación sostenible, recursos especializados, lugares de reunión, etc. Las políticas públicas orientadas a mejorar la capacidad organizativa deberían prestar atención a las asimetrías de poder inherentes en el sistema de mediación de intereses y buscar un equilibrio. La continuidad y la sostenibilidad en la implicación de las partes interesadas son necesarias para generar confianza mutua y dar credibilidad a las autoridades públicas que participan en el diálogo público.
- **Fomentar la confianza.** Es muy importante que la colaboración dé lugar a un resultado tangible en la práctica. Las partes interesadas deben ver que, al menos, las autoridades públicas llevan a la práctica algunas de sus recomendaciones y que la supervisión y la evaluación se usan como un proceso de aprendizaje y no como una forma de sancionar los resultados deficientes. Al demostrar el lugar central que ocupan las partes interesadas, las autoridades públicas pueden mejorar el nivel de confianza en el sistema de competencias y atraer un número todavía mayor de agentes para que participen. A la larga, los cambios realizados a partir de los diálogos públicos deberían generar incentivos positivos para que las partes interesadas mejoraran su desempeño en lo que se refiere a las competencias. Al mismo tiempo, las partes interesadas, para contribuir a fomentar la confianza en los agentes gubernamentales, pueden demostrar su disposición a tener en cuenta los problemas colectivos y no perseguir solo objetivos particularistas.

Desafío: crear sistemas de información integrados

El establecimiento de sistemas de información sólidos que reúnan y divulguen información de interés relacionada con el desarrollo y el uso de las competencias es fundamental para que los gobiernos y las partes interesadas puedan tomar decisiones informadas que cosechen mejores resultados en materia de competencias.

Pero poner en marcha sistemas de información integrados es complicado; los principales desafíos que entraña esta labor son:

- **Multiplicidad de fuentes de datos.** Las competencias se usan y se desarrollan en distintas etapas de la vida. Un sistema de información integral y eficaz debería ser capaz de reunir datos de la educación y atención a la primera infancia, la educación primaria, secundaria y postsecundaria, los servicios sociales y la población activa. Debería ser capaz de reunir y tratar información procedente de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas. Lo ideal sería que los sistemas de información fueran capaces de rastrear la educación y las trayectorias profesionales de las personas en las diferentes etapas de su ciclo vital. Estos sistemas de datos longitudinales exigen importantes esfuerzos en lo que se refiere a recopilación y vinculación de datos, puesto que estos se originan en diferentes órganos. También pueden suscitar inquietud pública sobre la protección de datos, aspecto que debe tomarse muy en serio. Además, los sistemas de datos de los centros educativos no siempre están integrados entre las distintas regiones o ciudades, ni está garantizada su compatibilidad con los registros referentes al salario y otros servicios prestados por el Estado. Al recopilar los datos, debe prestarse especial atención a las poblaciones desfavorecidas, que pueden estar insuficientemente representadas en las encuestas normales normalizadas.

- **Multiplicidad de usuarios finales.** Los sistemas de información deben diseñarse para que respondan a la demanda de información de un amplio y heterogéneo número de agentes. El tipo de información y el nivel de agregación varían en función del usuario y del contexto de cada país, ya que algunos países con una arraigada tradición en la recopilación de datos relacionados con la educación a menudo carecen de una «cultura de usuarios» equivalente. Los estudiantes y sus familias pueden necesitar información sobre los programas o los centros educativos. En cambio, la mayoría de los responsables políticos y los investigadores necesitan datos de nivel individual que les permitan, por ejemplo, distinguir el carácter heterogéneo de los efectos de una intervención particular o dirigir determinados programas o servicios a grupos específicos de personas. La orientación de los programas y los servicios en determinadas regiones a menudo genera conflictos sobre la distribución y redistribución de recursos escasos (como ya se ha explicado). Por tanto, los sistemas de información y las conclusiones obtenidas por las investigaciones a partir de estos datos, al demostrar cuán eficaces resultan las medidas específicas, pueden contribuir a apaciguar los conflictos de distribución. Además, la mayoría de los usuarios tienen capacidades limitadas para gestionar y tratar grandes cantidades de datos complejos. Así pues, es fundamental producir información que se adapte a las necesidades de una gran variedad de usuarios finales y difundirla de un modo que resulte comprensible y fácil de asimilar.

- **Gestión de las complejidades.** Vigilar el funcionamiento de los sistemas de información integrados es una labor compleja y exige que se lleven a cabo importantes esfuerzos de gestión en varios ámbitos. El sistema tiene que recibir mantenimiento, y se deben firmar y actualizar acuerdos de intercambio de datos cuando resulte necesario. Para que funcione correctamente, debe estar dotado de financiación suficiente, y es necesario establecer mecanismos claros de responsabilidad y rendición de cuentas para fomentar la confianza entre las partes interesadas. El órgano de vigilancia debe definir un conjunto de procedimientos y reglas y establecer planes concretos para ejecutarlos. Además, los problemas de privacidad deben tratarse con extrema precaución.

La protección de la información confidencial debe ser una prioridad máxima, y hay que adoptar prácticas de seguridad estrictas para evitar el uso indebido de los datos y las posibles violaciones de la seguridad de los datos. Por último, los procedimientos y las políticas deben ser conscientes de que la creación de sistemas de información a gran escala entraña el riesgo de generar efectos colaterales negativos, como, por ejemplo, las prácticas de «enseñanza centrada en los exámenes» o la delegación general de las responsabilidades públicas a agentes empresariales privados, cuyo principal interés es obtener beneficios.

Buenas prácticas

A medida que los sistemas de competencias evolucionan y se vuelven más complejos, la gestión de datos y de información se convierte en una cuestión clave de política. Mejorar la capacidad del sistema de datos y difundir información pertinente sobre las competencias en todos los niveles puede contribuir a lograr un diseño más eficaz de las políticas de competencias, y puede reducir los desajustes y la escasez de competencias, al armonizar mejor las decisiones en materia de educación y la formación con la demanda del mercado laboral, de modo que el resultado final sea un mejor uso de las competencias y una mayor empleabilidad, productividad y competitividad (ILO, Skill needs anticipation: Systems and approaches - Analysis of stakeholder survey on skill needs assessment and anticipation, 2017). A este respecto, es importante diseñar sistemas de información que tengan en cuenta los datos tanto cuantitativos (estadísticas) como cualitativos (por ejemplo, las aportaciones de las partes interesadas).

Los sistemas de información eficaces recopilan y gestionan los datos y la información que los gobiernos y las partes interesadas producen, analizan y difunden, con el fin de garantizar que los responsables políticos, las empresas, los particulares y otros agentes tengan acceso a una información rigurosa, oportuna, minuciosa y personalizada. Los datos y la información pertinentes incluyen, entre otras cosas, los resultados obtenidos en la evaluación de las competencias y en los ejercicios de anticipación, la información sobre los resultados en materia de aprendizaje (incluidos los estudios de seguimiento que evalúan los resultados de los estudiantes en el mercado laboral en un momento determinado tras su graduación, normalmente entre seis meses y cinco años), la información sobre el mercado laboral, la información sobre dónde acceder a las oportunidades de aprendizaje, así como la información procedente de las evaluaciones de las políticas públicas.

Los responsables políticos y una amplia gama de partes interesadas, incluidos los estudiantes, las familias, los empleadores y los sindicatos, así como las instituciones de educación y formación, necesitan imperiosamente información de calidad y accesible para tomar decisiones más adecuadas y fundamentadas.

El establecimiento de unos sistemas de información más adecuados e integrados puede ayudar a los responsables políticos a evaluar las políticas vigentes y vigilar si las inversiones y los programas actuales están sirviendo a las personas de manera efectiva e incrementando el nivel competencial de la población. Por ejemplo, los responsables políticos pueden estar interesados en analizar los resultados obtenidos en la evaluación de las competencias y los ejercicios de anticipación o en los estudios de seguimiento (ILO, Skill needs anticipation: Systems and approaches - Analysis of stakeholder survey on skill needs assessment and anticipation, 2017; OECD, Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom, 2017) y aprender sobre las lagunas y las tendencias relacionadas con las competencias para anticipar más acertadamente las necesidades futuras en materia de competencias. Una evaluación rigurosa sobre el exceso o la falta de oferta de competencias en sectores estratégicos de la economía puede ayudar a los responsables políticos a orientar las políticas de educación y formación hacia los sectores en los que hay más desequilibrios de competencias y a

diseñar mejor los incentivos económicos y los mecanismos para alentar las inversiones en competencias en esas esferas (OECD, 2017). Además, la información cuantitativa y cualitativa sobre la evolución de las necesidades en materia de competencias puede ayudar a mejorar y perfeccionar los currículos de educación general y a elaborar programas de formación más específicos.

Los estudiantes, los padres y los asesores sobre el futuro profesional también necesitan información fidedigna para poder elegir la carrera. Por ejemplo, la información sobre las previsiones relacionadas con el empleo que se prevé ejercer y los ingresos que se espera percibir tras graduarse en instituciones y titulaciones específicas puede ayudarlos a establecer mejores expectativas y tomar decisiones más informadas en relación con la carrera (Leventoff, Wilson, & Zinn, 2016)). Del mismo modo, las instituciones de educación y formación pueden necesitar información sobre las principales tendencias de las necesidades en materia de competencias para adecuar la oferta de programas con la demanda del mercado laboral, y pueden necesitar estadísticas sobre el empleo para vigilar el desempeño de sus graduados. Por último, los empleadores y las empresas también pueden aprovechar la información sobre la disponibilidad de competencias en sus ámbitos de producción y sobre las principales tendencias de la oferta y la demanda de competencias para ajustar consecuentemente sus insumos y procesos de producción.

Reconociendo la necesidad de crear sistemas de información integrados, los estados de Illinois, Indiana y Maryland de Estados Unidos ofrecen ejemplos de sistemas de información que se han elaborado con el propósito de mejorar los vínculos entre la educación y los datos sobre la fuerza de trabajo (Recuadro 6.13).

Recuadro 6.13. Prácticas por países: elaborar sistemas de información para mejorar los vínculos entre la educación y los datos sobre la fuerza de trabajo

En **Estados Unidos,** en los últimos años, los organismos del estado de Illinois encargados de la educación y del desarrollo económico y de la fuerza de trabajo se han unido para garantizar el establecimiento de vínculos más sólidos entre la educación y los datos sobre la fuerza de trabajo. Indiana y Maryland cuentan cada uno con una legislación que establece la composición y las funciones de los consejos de gobernanza en lo referente a la gestión de los sistemas de información. Estos proyectos de ley tienen como objetivo garantizar que los sistemas de datos longitudinales ayuden a responder a las cuestiones de política que son importantes para las partes interesadas, exigiendo la participación de estas en todo el espectro de la educación y la fuerza de trabajo.

Illinois

En el contexto de la labor encaminada a fortalecer los datos utilizados para promover la formación relacionada con sectores y ocupaciones en los que hay mucha demanda, la oficina del gobernador y siete organismos del estado se asociaron para crear el Sistema de Datos Longitudinales de Illinois (ILDS). Este sistema federado establece correspondencias entre datos procedentes de múltiples organismos y tareas específicas, al tiempo que mantiene los datos almacenados en las distintas bases de datos de los organismos y deja que estos administren los sistemas de forma independiente. Los organismos responsables de la educación inicial y superior y los encargados de vigilar los

resultados en el mercado laboral intercambian datos a través del ILDS. Los conjuntos de datos vinculados pueden ayudar al gobierno y a terceros cualificados a gestionar el desempeño y a realizar informes, investigaciones y análisis al respecto, y también a poner en marcha iniciativas de información a los consumidores. El ILDS utiliza un sistema de resolución de identidades en la Northern Illinois University para comprobar la correspondencia de los datos y devolver la información a los organismos. Para garantizar la privacidad y la seguridad, el ILDS está armonizado con los protocolos de seguridad de los distintos organismos. El ILDS también elaboró un proceso normalizado de verificación de antecedentes para que los investigadores externos pudieran acceder a los datos con la aprobación de los organismos.

Indiana

El consejo interinstitucional de Indiana tiene el mandato, establecido por ley, de supervisar el sistema de datos longitudinales del estado, la Red de Conocimiento de Indiana (INK). Entre otras funciones, la INK se encarga de ejecutar un plan detallado sobre seguridad de los datos, asegurar el cumplimiento de las leyes sobre privacidad, establecer su propio programa de investigación, crear políticas para responder a las solicitudes presentadas por los organismos estatales y locales, la asamblea general y el público, y favorecer el acceso público para agregar los datos de la INK. El comité de gobernanza debe incluir representantes del Departamento de Educación, el Departamento de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo, la Comisión de Educación Superior, centros de estudios superiores y universidades privados, así como la comunidad empresarial.

Maryland

De manera similar, el Proyecto de Ley 275 del Senado de Maryland estableció el Consejo de Administración del Centro de Sistema de Datos Longitudinales de Maryland (MLDS). El Consejo está integrado por miembros que representan a la educación infantil hasta el 12.º grado, la educación superior y la fuerza de trabajo; cinco miembros nombrados por el gobernador, uno de los cuales debe ser un experto en sistemas de datos; y tres cargos generales ocupados por un profesional especializado en el desarrollo de la fuerza laboral, un docente y un padre o madre. Las responsabilidades del Consejo consisten, entre otras cosas, en proporcionar supervisión general y dirección al MLDS, establecer su agenda de investigación, aprobar el presupuesto anual, garantizar el cumplimiento de las leyes de privacidad vigentes, elaborar un informe anual para el gobernador y la Asamblea General, y establecer políticas para la aprobación de las solicitudes de investigación presentadas por el parlamento, los organismos estatales y locales y el público en general. Desde la aprobación del proyecto de ley, el Consejo de Administración se ha convertido en un modelo de transparencia. Celebra reuniones públicas trimestrales y publica las agendas y actas de las reuniones en el sitio web del MLDS.

Fuente: Leventoff, J., B. Wilson y R. Zinn (Data Policy Toolkit. Implementing the State Blueprint, 2016), *Data Policy Toolkit. Implementing the State Blueprint,* https://careertech.org/resource/data-policy-toolkit, Peña, C. (From Patchwork to Tapestry Collaborating to Maximize Data Utility, 2017), *From Patchwork to Tapestry Collaborating to Maximize Data Utility,* https://www.nationalskillscoalition.org/resources/publications/file/WDQC-Tapestry-Brief-final-web-compressed.pdf

Otros ejemplos de sistemas de información integrales utilizados en la gobernanza y el uso de análisis de datos relacionados con la educación son el Sistema de Información sobre Educación de Estonia (EHIS) y el sistema danés DREAM (Recuadro 6.14). Estos sistemas incorporan de manera efectiva datos procedentes de diferentes programas y organismos, los utilizan para incorporarlos a los sistemas con el fin de mejorar su calidad y pertinencia para las personas que realizan programas de aprendizaje y formación, y permiten realizar una supervisión y una evaluación del desempeño para garantizar la eficacia y preservar la seguridad mientras se llevan a cabo estos análisis de datos longitudinales.

Recuadro 6.14. Prácticas por países: sistemas de información integrales en la gobernanza educativa

El Sistema de Información sobre Educación de Estonia

Recientemente, Estonia ha llamado la atención de la comunidad internacional por su fuerte desempeño en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumno (PISA) de 2015. También es conocida por su papel pionero en el uso de la tecnología digital en la Administración pública y los asuntos públicos. Uniendo estos dos puntos fuertes, el país ha establecido el Sistema de Información sobre Educación de Estonia (EHIS), que es una base de datos completa sobre datos relacionados con la educación reunidos a partir de estudiantes, docentes, instituciones educativas, materiales de estudio y currículos. Si bien es cierto que otros países también recopilan datos sobre algunos de estos aspectos, el valor añadido de EHIS es que reúne estas diferentes fuentes de datos en un sistema de información integral, y que pueden acceder a él y utilizarlo diferentes partes interesadas: estudiantes, docentes e instituciones educativas. Asimismo, el sistema ayuda a las autoridades públicas a vigilar el desempeño del sistema a medida que este se integra en el marco de vigilancia y rendición de cuentas en el ámbito de la educación en Estonia.

El sistema danés DREAM

En Dinamarca, el grupo de proyectos DREAM actúa como una «institución semipública independiente» encargada de producir un conjunto de modelos de simulación y proyección para diferentes esferas de la economía, desde la demografía a través de la educación hasta el mercado laboral. Haciendo uso de las fuentes de datos que existen en Dinamarca y que son sumamente ricas, en particular los datos del registro danés sobre toda la población, estos modelos proporcionan estimaciones sólidas sobre las tendencias de desarrollo más importantes que se observan en la economía danesa. El modelo de microsimulación SMILE (modelo de simulación para la evaluación del ciclo de vida individual) forma parte de un conjunto de modelos del sistema DREAM. Se basa en datos procedentes de siete fuentes de datos distintas disponibles a través de Statistics Denmark, lo que permite realizar estimaciones sólidas y precisas sobre las trayectorias de los ciclos de vida individuales, en particular, las decisiones relacionadas con la educación y el empleo.

La capacidad de modelar este tipo de decisiones desde etapas tempranas permite a los responsables políticos detectar los déficits emergentes de competencias, especialmente

en los distintos sectores de la economía o en las regiones del país. El modelo también ayuda a los responsables políticos a diseñar los marcos de gobernanza y financiación de tal forma que las instituciones educativas proporcionen las competencias necesarias en el mercado laboral. Por último, los modelos DREAM alertan a los investigadores sobre las desigualdades emergentes en las trayectorias educativas y laborales, que pueden mitigarse con respuestas de política específicas.

Fuente: e-estonia (Estonian Education Information System, 2019), «Estonian Education Information System», https://e-estonia.com/solutions/education/estonian-education-information-system/; DREAM (The Danish Institute for Economic Modelling and Forecasting, DREAM, 2019), «The Danish Institute for Economic Modelling and Forecasting, DREAM», http://www.dreammodel.dk/default_en.html.

Recomendaciones de políticas para crear sistemas de información integrados

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a crear sistemas de información integrados (Recuadro 6.15).

Recuadro 6.15. Recomendaciones de políticas: crear sistemas de información integrados

- **Movilizar los datos.** El primer paso para crear un sistema de información integrado es generar y recopilar toda la información pertinente sobre las competencias, los mercados laborales y los datos sobre el aprendizaje. Esta tarea reviste una gran complejidad debido a la multiplicidad de fuentes. La información generalmente se distribuye a través de múltiples organismos públicos y partes interesadas, por lo que movilizar los datos y la información puede resultar difícil, lento y costoso. Las iniciativas gubernamentales deberían orientarse hacia el establecimiento de sistemas de datos longitudinales que abarquen los servicios para la primera infancia, la educación primaria y secundaria, la educación postsecundaria, así como los servicios sociales y programas dirigidos a los trabajadores. El gran desafío consiste en poder establecer correspondencias entre los datos de diferentes programas y garantizar que las poblaciones desfavorecidas estén bien representadas. Además, lo ideal sería que las iniciativas encaminadas a reunir datos sobre las políticas de competencias se armonizaran entre los distintos países para permitir realizar comparaciones entre ellos. Esto es crucial para comprender mejor el modo en que los contextos políticos e institucionales determinan la dinámica de los sistemas de formación de competencias.
- **Mejorar el tratamiento de los datos y la difusión y adecuación de la información.** Los datos por sí mismos no tienen mucho valor. Para convertir los datos en información se debe conocer quiénes son los usuarios finales, qué necesidades tienen y cuáles son las deficiencias de información existentes, y también se requieren

capacidades administrativas y de investigación que permitan analizar una gran abundancia de datos. En esta etapa, es fundamental trabajar en estrecha colaboración con los usuarios finales. Los responsables políticos, los investigadores, los empleadores, los trabajadores, los estudiantes y sus familias tienen necesidades de información diferentes. Por tanto, los datos, así como los resultados de la investigación que se basan en ellos, deben presentarse de tal manera que los usuarios puedan usarlos de manera sencilla y eficaz para mejorar las decisiones que deben tomar en materia de educación y empleo. Es preciso adoptar un enfoque centrado en el usuario para convertir los datos en información útil, y para justificar y legitimar, ante todo, los esfuerzos de recopilación de datos a gran escala.

- **Mejorar los procesos de gestión y evaluación.** Es necesario establecer una institución o un órgano oficial u oficioso específico que apoye el funcionamiento del sistema de información. Los sistemas de información son dinámicos por definición. Por ejemplo, las necesidades de los usuarios cambian, surgen nuevas fuentes de datos, se deben adoptar nuevos protocolos de seguridad, y se deben firmar nuevos acuerdos de intercambio de datos con entidades externas. Además, es preciso hacer un seguimiento constante del rendimiento y la eficacia del sistema. El órgano de supervisión debería incluir preferiblemente a representantes de las instituciones educativas, las empresas y las industrias, así como a trabajadores y sindicatos. Esto no solo es necesario para garantizar un enfoque multisectorial, sino también para fomentar la confianza entre las partes interesadas y los usuarios. De esta manera, la creación de sistemas de información puede complementar y apoyar mutuamente las iniciativas públicas encaminadas a involucrar a las partes interesadas (véase lo expuesto más arriba). El órgano debe establecer protocolos o normas específicas para definir y asignar la responsabilidad y definir y ejecutar los procedimientos. Además, es preciso asignar financiación suficiente para garantizar un funcionamiento adecuado. Por último, se necesitan protocolos estrictos de seguridad y privacidad a fin de evitar el uso indebido de datos y las filtraciones que pudieran dañar la reputación del sistema.

Desafío: armonizar y coordinar los mecanismos de financiación

Las competencias serán probablemente el principal motor de las mejoras de la productividad en el futuro. Además, facilitar las inversiones destinadas a desarrollar las competencias adecuadas y usarlas de manera más eficaz ayudará, sin duda, a los países a lograr un crecimiento sostenido e inclusivo. Obtener los incentivos correctos es importante para alentar la inversión en competencias, y para dirigir esas inversiones de tal manera que adecuen mejor la oferta y la demanda de competencias.

La importancia de invertir en competencias aumenta en el contexto de las megatendencias, como el envejecimiento, la digitalización y la globalización, lo que obligará a los países a replantearse el equilibrio a la hora de invertir en competencias a lo largo del ciclo vital, haciendo más hincapié en el aprendizaje a lo largo de la vida, que es un ámbito en el que, históricamente, los gobiernos han tenido poco margen de influencia. Los gobiernos y las partes interesadas llevan mucho tiempo

deliberando sobre la necesidad de promover y seguir creando oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida, pero las iniciativas reales para llevar a la práctica los frutos de tales deliberaciones han sido muy escasas. Así pues, es fundamental mejorar los incentivos económicos para que tanto los trabajadores como los empleadores dediquen más recursos al aprendizaje a lo largo de la vida.

A pesar de la importancia que revisten las competencias, las inversiones a este respecto corren el riesgo de verse desplazadas por otras demandas más cortoplacistas de gasto público. Además, se necesita una capacidad institucional sólida para recopilar, asignar y utilizar los recursos financieros de manera eficaz y para obtener a la larga los beneficios esperados. Por tanto, la adopción de un enfoque coordinado y coherente para financiar las competencias constituye una esfera clave de política que favorece la gobernanza de los sistemas de competencias.

Los gobiernos deben garantizar que los sistemas de competencias estén dotados de un sólido acuerdo de gobernanza para facilitar la financiación de las políticas de competencias. Sin embargo, es difícil establecer un acuerdo de financiación que resulte eficaz y eficiente. Los principales retos son:

- **Diversificar las fuentes de financiación.** Promover el desarrollo y el uso de las competencias, especialmente en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida, es costoso y puede requerir que los costes y los beneficios de las inversiones en competencias se repartan de forma más equitativa entre los gobiernos, los ciudadanos y el sector privado (OECD, Taxation and Skills, 2017), con diferencias específicas para cada país sobre cómo lograr ese equilibrio. En un contexto de creciente presión sobre los presupuestos estatales, los mecanismos de financiación se basarán cada vez más en mecanismos de participación en la financiación de los gastos que faciliten la integración con los recursos procedentes de los hogares y de los empleadores, por un lado, y los presupuestos públicos tanto a nivel central como subcentral, por otro. Las inversiones en capital humano generan beneficios tanto públicos (sociales) como privados (que se concretan en términos de salarios más altos o aumento de la productividad); por tanto, el reparto en la financiación de los gastos entre agentes públicos y privados en cierta manera se justifica, aunque en muchos casos es políticamente polémico, ya que implica la búsqueda de un equilibrio redistributivo entre los diferentes grupos de interesados. Para encontrar la combinación adecuada entre financiación pública y privada es preciso hacer una evaluación del beneficio de cada parte, así como poner en marcha iniciativas de coordinación para armonizar los incentivos de los agentes públicos y privados. Además, la combinación relativa entre las fuentes de financiación públicas y privadas puede variar entre los diferentes sectores. Por ejemplo, la inversión en educación y atención a la primera infancia podría reconocerse como un bien público, ya que se considera especialmente eficaz para mitigar las desigualdades educativas en las etapas iniciales del ciclo de vida. Por otro lado, las inversiones en formación de competencias en niveles superiores (educación postsecundaria y educación superior, así como el aprendizaje a lo largo de la vida) suelen asociarse con beneficios concretos e inmediatos en el mercado laboral, y podrían justificar una participación mayor de agentes privados (hogares y empleadores).
- **Encontrar los mecanismos adecuados de asignación de recursos y de elaboración de presupuestos.** Los fondos públicos se deben asignar con cautela para promover mejores resultados en materia de políticas. Sin embargo, el establecimiento de prioridades y los procedimientos de elaboración de presupuestos pueden ser complejos. Unos buenos mecanismos que den prioridad a las inversiones en competencias y asignen fondos públicos para su ejecución deben dar respuesta a las necesidades de competencias del país, deben evaluar el coste y los beneficios de esas inversiones y deben generar confianza entre las personas y las partes interesadas. Muchas veces, la inversión óptima de recursos en competencias entraña una reasignación de fondos que puede tener una repercusión limitada. Cuando esto implica la transferencia

de fondos entre ministerios o la eliminación de políticas –que, aunque ineficaces, pueden ser populares o beneficiar a algunas partes interesadas–, surgirán los conflictos de intereses y los costes políticos. Los presupuestos públicos también deben estar armonizados con las funciones del gobierno en materia de planificación plurianual y establecimiento de prioridades y objetivos. Los procesos vigentes deben garantizar que los sistemas cumplan estos objetivos de manera sostenible. A este respecto, es fundamental garantizar que los compromisos asumidos por los gobiernos de mantener unos niveles adecuados de inversión en educación y competencias estén protegidos contra presiones que puedan ejercer otros ámbitos de políticas a corto plazo.

- **Garantizar la equidad en las consideraciones sobre la financiación.** El gasto público destinado a la inversión en competencias está justificado por los beneficios que se generan cuando la población alcanza niveles más altos de competencias. Como se ha mencionado, dar con la combinación adecuada entre financiación pública y privada requiere que se lleve a cabo una evaluación de esos posibles beneficios y un esfuerzo coordinado para adecuar los incentivos de los agentes públicos y privados, de modo que se identifique claramente que los equilibrios específicos de cada país a la hora de participar en la financiación de los gastos son justos y no impiden a ninguna persona perseguir sus objetivos educativos. Estas evaluaciones incluyen consideraciones de equidad, que exigen que las inversiones en competencias se distribuyan de manera equitativa entre la población. Las necesidades urgentes, como las políticas de mejora o actualización de competencias de los adultos, o las intervenciones correctivas dirigidas a las poblaciones desfavorecidas, pueden justificarse no solo por la eficiencia que se derivará de los beneficios futuros, sino también por motivos de equidad. Los sistemas basados en el mercado a menudo no proporcionan soluciones que se consideren justas. En tales casos, la equidad exige que los gobiernos financien las políticas de competencias para corregir este problema, como, por ejemplo, garantizar un acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo de competencias para todas las personas y diseñar mecanismos que distribuyan los beneficios de la formación de capital humano entre toda la población. La redistribución de los recursos en función de la necesidad puede obligar a adoptar decisiones políticas difíciles, ya que podría implicar la redistribución de los recursos desde regiones e instituciones educativas privilegiadas a otras desfavorecidas. La coordinación y la justificación de estas iniciativas con una estrategia sólida de formulación de políticas de base o, al menos, orientación, empírica debería ayudar a mitigar estos conflictos (consulte el análisis expuesto más arriba).
- **Garantizar unos recursos proporcionados.** La información recopilada en los Proyectos de las Estrategias Nacionales de Competencias de la OCDE, así como en otras evaluaciones de la OCDE, muestran que a menudo se da un desequilibrio entre las responsabilidades de políticas y la asignación de recursos. A su vez, esto puede causar una desconexión entre el diseño y la aplicación de las políticas. Normalmente, las responsabilidades están distribuidas entre diferentes ministerios, organismos o agencias, que intervienen a diferentes niveles y con diferentes culturas organizativas (Rees, Penny, & Hall, 2008). Además, algunas de las responsabilidades se delegan en agentes del sector privado, como organizaciones no gubernamentales, o en organismos u organizaciones híbridas, como las alianzas público-privadas. En este difícil contexto, hay que asignar los recursos de tal forma que las responsabilidades reciban la correspondiente financiación, a fin de que los responsables tengan la capacidad y la financiación necesarias para prestar el nivel de servicio deseado.

Buenas prácticas

Las políticas de competencias se inscriben en entornos financieros sofisticados, y encontrar mecanismos de financiación óptimos para promover la adquisición y el uso eficiente de las competencias resulta complejo. Las competencias se pueden adquirir por distintas vías, a diferentes costes

y en todas las etapas de la vida; los rendimientos de las inversiones en competencias son muy heterogéneos y difíciles de predecir y medir; y los procesos de desarrollo y uso de las competencias están expuestos a diversos fallos del mercado, como las asimetrías de información y las restricciones crediticias. Estas complejidades, junto con las externalidades positivas asociadas con unos niveles más altos de competencias, han constituido una sólida justificación para que los gobiernos para regulen y dirijan los sistemas de competencias y traten de buscar los mejores mecanismos financieros para impulsar la adquisición de competencias y hacer un mejor uso de ellas en la economía (OECD, 2017).

Al establecer los incentivos económicos correctos, las políticas públicas pueden tener un efecto importante en la participación de los empleadores, los estudiantes y los trabajadores en la educación y formación inicial y continua. Por ejemplo, las medidas orientadas a favorecer la oferta de sistemas de formación de competencias podrían dirigir los subsidios públicos hacia cursos o campos de estudio particulares o supeditar la concesión de los subsidios al logro por parte de las instituciones educativas de determinados objetivos de rendimiento en lo referente a los resultados en el mercado laboral. Por otra parte, las medidas dirigidas a impulsar la demanda de formación de competencias abarcan, por ejemplo, los subsidios a estudiantes, trabajadores o personas desempleadas, así como a las distintas empresas.

Algunos países ofrecen ejemplos de sistemas de gobierno consolidados que ayudan a asegurar que la financiación de las competencias esté armonizado y coordinado. Por ejemplo, a fin de impulsar la demanda de determinadas competencias en la economía, el programa Skillnet de Irlanda (Recuadro 6.16) crea redes de empleadores que financian la formación mediante un gravamen específico.

Recuadro 6.16. Prácticas por países: crear redes de empleadores que financien la formación

Las redes de formación Skillnet en **Irlanda** son grupos de empresas privadas que operan en el mismo sector o región que se han unido para llevar a cabo actividades relacionadas con la formación que tal vez no serían posibles si cada firma actuara por su cuenta.

Actualmente hay 65 redes de formación Skillnet activas en Irlanda. Todas ellas reciben una combinación de fondos públicos y otros procedentes del Fondo Nacional de Formación (FNT), que se financia a través de un gravamen exigido a los empleadores consistente en el 0,9 % de los ingresos computables de los empleados en determinadas clases de empleo. El gravamen del NTF se estableció en el año 2000 con un tipo del 0,7 %. Debido a que el plan se estableció junto con una reducción del 0,7 % en las contribuciones de seguridad social de los empleadores, encontró poca resistencia por parte de estos (aunque también puede deberse a que el conocimiento de la contribución directa al NTF es relativamente bajo) (Marsden & Dickinson, 2013).

Un ejemplo de este tipo de redes es Wind Skillnet, que ha llevado a cabo un extenso análisis de las necesidades en materia de formación entre las compañías que la integran, colaborando estrechamente con la Asociación de Energía Eólica de Irlanda y siguiendo la orientación de los líderes de la industria de la energía eólica irlandesa. Wind Skillnet ha elaborado una serie de cursos que cumplen los requisitos de los

aprendices en la industria de le energía eólica. Los cursos abarcan una gran variedad de temas que incluyen, entre otros, el manejo, el mantenimiento y la productividad de turbinas, la financiación, la planificación, la conexión a la Red y la monitorización del viento.

Se llevó a cabo una encuesta entre empleadores que indicó que la mitad de la formación impartida a través de redes de Skillnet probablemente no se habría realizado de no existir el programa y que la gran mayoría de los empleadores no habrían encontrado una formación de calidad similar (Frontline, 2015). Según Marsden y Dickinson, una de las mayores ventajas del modelo de redes de Skillnet es que reduce los costes administrativos de la formación, lo cual reviste especial interés para las PYME. El gobierno también encarga a las redes de Skillnet que orienten la formación «hacia las esferas sugeridas en cada caso por la política del gobierno y el análisis continuo de base empírica realizado por Forfas y el Grupo de Expertos sobre las Necesidades Futuras en materia de Competencias» (Frontline, 2015).

Fuente: OECD (Financial Incentives for Steering Education and Training, 2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training,* Getting Skills Right, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en; Skillnet Ireland (Skillnet Ireland- Home, 2018), «Skillnet Ireland – Home», http://www.skillnets.ie; https://www.iwea.com/learning-hub/green-tech-skillnet.

Otro ejemplo en este ámbito es el modelo sueco de Formación Profesional Superior (Recuadro 6.17), que está estructurado para vincular estrechamente la financiación con la demanda de los empleadores durante todo el proceso en que se desarrolla el programa, lo que ayuda a garantizar la pertinencia para el mercado laboral y la rentabilidad de la inversión en competencias.

Recuadro 6.17. Prácticas por países: vincular estrechamente la financiación con las competencias que necesitan los empleadores

En **Suecia,** el modelo de Formación Profesional Superior tiene por objetivo proporcionar una forma de educación que desarrolle a los profesionales con un alto nivel competencial para los que haya más demanda en el mercado laboral. Normalmente, el programa de Formación Profesional Superior tiene una duración de entre seis meses y dos años. Tras la conclusión de un programa de un año, se entrega un Diploma de Formación Profesional Superior. La realización de un programa de una duración mínima de dos años da lugar a un Diploma Avanzado de Formación Profesional Superior.

Los empleadores son las principales partes interesadas en este modelo, y su participación tiene cuatro vertientes. En primer lugar, los empleadores colaboran con los proveedores para traducir las necesidades específicas en materia de competencias en una propuesta de programa. En segundo lugar, respaldan la solicitud de financiación que las instituciones de formación presentan al gobierno (a la Agencia Nacional Sueca de Formación Profesional Superior): no se puede obtener financiación

sin una prueba clara de la demanda del empleador. En tercer lugar, una vez que se aprueba el programa, cada proveedor debe establecer un comité directivo para el programa, que integre a representantes de los empleadores y la industria. Este comité directivo se encarga de ejecutar el programa, incluidas las admisiones, el plan de estudios y el aseguramiento de la calidad. Por último, casi todos los programas (excepto los de muy corta duración) contienen un componente de aprendizaje en el lugar de trabajo (Lärande i Arbete, LIA), que se considera uno de los principales factores que explican el éxito del modelo sueco de Formación Profesional Superior.

Los proveedores de Formación Profesional Superior son autónomos en el sentido de que deciden qué solicitudes de cursos deben presentar, aunque deben cumplir las normas establecidas por la agencia nacional. En la práctica, hay una amplia gama de organizaciones que pueden proporcionar programas Formación Profesional Superior, entre ellas las instituciones de educación superior, los municipios, los consejos de los condados y los proveedores privados. No se exige que el personal docente posea una cualificación de enseñanza formal, lo que permite a los profesionales impartir los cursos. Sin embargo, el profesor debe poseer un nivel bueno o excelente de conocimientos y experiencia en su campo concreto.

Fuente: Tomaszewski, R. (The Swedish Model of Higher Vocational Education, 2012), «The Swedish Model of Higher Vocational Education»; OECD (Financial Incentives for Steering Education and Training, 2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training, Getting Skills Right,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en.

El modelo de formación dual de aprendices en países como Alemania, Austria y Suiza también adecua los incentivos económicos para que los jóvenes y los empleadores participen en programas de formación que respondan a las necesidades de la economía (Recuadro 6.18).

Recuadro 6.18. Prácticas por países: adecuar los incentivos económicos en la formación dual de aprendices

La educación y la formación profesional, según el modelo de formación dual de aprendices, combina la formación práctica en un entorno laboral con la educación teórica en centros educativos de formación profesional. La formación dual de aprendices es especialmente habitual y está consolidada desde el punto de vista institucional en los sistemas de formación de competencias colectivas (Busemeyer & Trampusch, The Political Economy of Collective Skill Formation, 2012) de **países de Europa** como Alemania, Austria, Dinamarca, los Países Bajos y Suiza, y su popularidad está aumentando en otros países, como Estados Unidos, Irlanda y Noruega. Los países difieren en cuanto a la distribución exacta de los costes de formación entre los empleadores, los particulares (hogares) y el Estado. En términos generales, el modelo de formación dual de aprendices implica que los propios empleadores deben asumir algunos costes

de formación, y pagan salarios a los aprendices durante su periodo de formación. A este respecto, el modelo de aprendizaje dual en el sistema de formación de competencias colectivas es diferente de la formación de aprendizaje proporcionada por proveedores externos, que es frecuente, por ejemplo, en Australia y el Reino Unido.

Esto tiene repercusiones importantes en cuanto a la adecuación de los incentivos económicos. En la formación proporcionada por el empleador, los empleadores encuentran un fuerte incentivo para invertir en las competencias que necesitan que posea su futura mano de obra. En cambio, en la formación que suministran los proveedores externos, estos también tienen, seguramente, ese tipo de incentivo, pero sus incentivos económicos podrían ser diferentes, ya que los proveedores se especializan en tipos de formación que sean populares entre los aprendices (pero que tal vez no sean los que necesitan los empleadores) o los organismos públicos que otorgan los subsidios. Por tanto, los incentivos económicos orientados a alentar las inversiones en competencias proporcionadas por los empleadores resultan más adecuados en las modalidades de formación donde son los propios empleadores, y no los proveedores externos, los que proporcionan y sufragan la formación.

Para apoyar los modelos de formación dual de aprendices basados en las empresas, el Estado invierte en escuelas o centros de formación profesional. Los agentes del mercado laboral –empleadores y sindicatos– ejercen una gran influencia en el proceso de reforma y actualización de los perfiles ocupacionales existentes (consulte el Recuadro 6.8). Los agentes públicos se ajustan en gran medida a estas prioridades al establecer y pagar la educación teórica en los centros educativos. Además, más recientemente, el modelo de formación dual se está extendiendo cada vez más al sector de la educación superior (Graf, 2018). Como consecuencia, los centros educativos de formación profesional y otras instituciones de educación y formación profesional terciaria se están expandiendo. Algunos se financian con fondos públicos y otros, con fondos privados, según el contexto del país y la región. Dado que los empleadores participan en la selección de estudiantes en estas instituciones, en estos casos también resultan adecuados los incentivos económicos de las instituciones educativas y los empleadores, ya que existe una conexión directa entre la oferta de competencias a través del sistema educativo y la demanda del mercado laboral.

Por último, las modalidades de participación en la financiación de los gastos en el ámbito de la formación dual de aprendices también implican una contribución de los hogares y los particulares. Por un lado, cada aprendiz recibe un salario durante su periodo de formación, pero, por otro lado, el nivel salarial generalmente se mantiene muy por debajo del nivel de un trabajador calificado. Dado que los mercados laborales ocupacionales para los trabajadores con un alto nivel competencial están debidamente reglamentados en los países que tienen una arraigada tradición en la formación de aprendices, existen fuertes incentivos económicos para que los aprendices se mantengan comprometidos con su formación y se gradúen a fin de convertirse en trabajadores cualificados titulados. Para los empleadores, mantener los salarios de los aprendices en un nivel relativamente bajo aumenta los incentivos para participar en la formación de aprendices. Dado que en las últimas etapas de la formación la productividad de los aprendices se acerca al nivel de la de los trabajadores con alto nivel

competencial, los empleadores pueden (en parte) recuperar sus gastos de formación de esta manera. También a este respecto los incentivos económicos de los empleadores y los aprendices resultan adecuados.

Fuente: Busemeyer, M. R. y C. Trampusch (The Political Economy of Collective Skill Formation, 2012), *The Political Economy of Collective Skill Formation,* https://global.oup.com/academic/product/the-political-economy-of-collective-skill-formation-9780199599431?cc=fr&lang=en&#, Graf (Combined modes of gradual change: the case of academic upgrading and declining collectivism in German skill formation, 2018), «Combined modes of gradual change: The case of academic upgrading and declining collectivism in German skill formation», http://dx.doi.org/10.1093/ser/mww044.

El sistema coreano de financiación de la educación superior ofrece otro ejemplo claro (Recuadro 6.19). Ante el considerable aumento del número de estudiantes, que dio lugar a un exceso de oferta de graduados universitarios en el mercado laboral, el gobierno coreano ha reformado el sistema de incentivos económicos para el sector de la educación superior. Las universidades que obtienen buenos resultados en una evaluación integral basada en información cualitativa y cuantitativa están autorizadas a mantener y aceptar un mayor número de estudiantes, mientras que a las universidades que obtienen resultados deficientes se las obliga a reducir la cuota de estudiantes. De esta forma se establecen fuertes incentivos para que las universidades muestren un buen desempeño.

Recuadro 6.19. Prácticas por países: reformar la gobernanza y la financiación de la educación superior

Tras su transición a la democracia, **Corea** ha experimentado un considerable aumento de su número de estudiantes de educación superior desde la década de 1990. A pesar de que esta expansión educativa ha contribuido a lograr e impulsar el desarrollo económico de Corea, el exceso de oferta de graduados de educación superior da lugar a crecientes desajustes de competencias en el mercado laboral. Además, la expansión de la educación terciaria ha estado acompañada de un fuerte incremento de las tasas de matrícula, lo que ha planteado problemas de equidad.

Fruto de esta situación, el gobierno coreano ha aprobado una serie de reformas destinadas a frenar el ritmo de la expansión educativa y, al mismo tiempo, adecuar los incentivos económicos para mejorar la calidad general del sistema. El exhaustivo «Plan de Reforma Estructural de la Universidad» (2015) tiene como objetivo reducir la cuota de admisión para las universidades con el fin de mitigar el problema que plantea el exceso de oferta de graduados de educación superior. Sin embargo, los objetivos de reducción de la cuota de admisión afectan a las universidades de diferentes maneras, en función de los resultados de un proceso de evaluación, que incluye información tanto cuantitativa como cualitativa. La evaluación de la universidad se desarrolla en tres etapas, es decir, no se centra en el desempeño a corto plazo, sino que apunta a

una evaluación a medio y largo plazo. El catálogo de los criterios de evaluación abarca una amplia gama de cuestiones, como, por ejemplo, el entorno educativo, la gestión académica, el apoyo a los estudiantes y los resultados educativos. Con respecto a estos últimos, la evaluación incluye criterios que miden los resultados con respecto al empleo de los graduados de una institución en particular, lo que establece una conexión directa entre el sistema educativo y el mercado laboral.

Como norma general, las universidades que obtienen una valoración más positiva reciben menos presiones para reducir las cuotas de estudiantes.

Fuente: Byun, H. (The Evaluation of Higher Education Restructuring in Korea: Problems and Suggestions for Improvement, 2018), *The Evaluation of Higher Education Restructuring in Korea: Problems and Suggestions for Improvement,* http://www.cshe.nagoya-u.ac.jp/publications/journal/no18/12.pdf; OECD (OECD Reviews of Tertiary Education: Korea 2009, 2009), *OECD Reviews of Tertiary Education: Korea 2009,* https://doi.org/10.1787/9789264049055-en.

Como se ha mencionado anteriormente, es fundamental garantizar que los compromisos asumidos por los gobiernos de mantener unos niveles adecuados de inversión en educación y competencias estén protegidos contra presiones que puedan ejercer otros ámbitos de políticas a corto plazo. El Recuadro 6.20 ilustra el principal mecanismo de financiamiento escolar de Chile, que proporciona financiamiento adicional a las escuelas que atienden a estudiantes vulnerables y establece normas de financiamiento transparentes y predecibles para los proveedores escolares.

Recuadro 6.20. Prácticas por países: subvenciones a los centros educativos calculadas a partir de fórmulas

En **Chile,** el principal mecanismo de financiamiento público son las subvenciones escolares del Estado a los sostenedores escolares (por ejemplo, los municipios), que gestionan directamente los fondos. La subvención básica de escolaridad es el resultado de multiplicar un importe básico que se actualiza todos los años por la asistencia promedio mensual de los estudiantes y un factor de ajuste acorde al nivel y tipo de educación. La subvención básica se complementa con una gama de otros subsidios y becas más específicas para reconocer que el coste de proporcionar una educación de calidad varía en función de las características y las necesidades de los estudiantes y los centros educativos. Por ejemplo, la subvención escolar preferencial tiene por objetivo compensar la diferencia de gastos en que incurren los centros educativos orientados a los estudiantes vulnerables. Las transferencias de financiamiento compensatorio incluyen la concesión de subvenciones directamente al personal educativo.

El sistema chileno de subvención escolar basado en fórmulas proporciona una base transparente y predecible para los sostenedores escolares. A diferencia de muchos otros países del mundo, el financiamiento escolar se basa en criterios objetivos

(el principal es el número de estudiantes, pero se hacen algunos ajustes por otros factores que afectan los costos por estudiante en los establecimientos) y no es resultado de negociaciones entre el gobierno y los sostenedores de establecimientos públicos y privados. La existencia de una fórmula claramente definida y medida de manera objetiva como base para asignar recursos, impone una restricción presupuestaria dura a los proveedores y crea las condiciones para una disciplina en el gasto básico, una característica importante en un sistema que posee muchos sostenedores escolares. La fórmula también tiene en cuenta las necesidades de una red diversa de sostenedores de servicios. Por último, la asignación de recursos no es inercial y responde a las nuevas prioridades políticas: cuando se decide un nuevo cambio de política que requiere recursos adicionales, las nuevas prioridades se reflejan en el presupuesto.

Fuente: OECD ((Funding of school education in Chile, 2017), «Funding of School education in Chile», en *OECD Reviews of School Resources: Chile 2017,* https://doi.org/10.1787/9789264285637-6-en.

Recomendaciones de políticas para armonizar y coordinar los mecanismos de financiación

Teniendo en cuenta las conclusiones y las prácticas anteriores, las siguientes recomendaciones de políticas pueden ayudar a los países a armonizar y coordinar los mecanismos de financiación (Recuadro 6.21).

Recuadro 6.21. Recomendaciones de políticas: armonizar y coordinar los mecanismos de financiación

- **Movilizar y diversificar los recursos.** Transformar los sistemas de educación tradicionales, que concentran el aprendizaje en etapas concretas de la vida, en modelos de aprendizaje a lo largo de la vida puede requerir un aumento de los recursos disponibles para la educación y el aprendizaje en todas las etapas de la vida. Para ello podría ser necesario diversificar las fuentes de financiación para pasar de mecanismos públicos a mecanismos mixtos público-privados. Los diferentes países buscarán y establecerán equilibrios diferentes en la financiación entre las fuentes públicas y las privadas. La adopción de unas políticas de competencias eficaces y equitativas refleja diferencias entre los países, al tiempo que reduce al mínimo el riesgo de que la desigualdad a la hora de distribuir las responsabilidades de financiación impida en la práctica que los grupos desfavorecidos puedan alcanzar sus objetivos en materia de competencias. Reducir los obstáculos a las inversiones no estatales en competencias es fundamental para fomentar la participación en la formación, movilizar el compromiso de los empleadores con la formación de competencias e impulsar las inversiones en educación y formación. Los gobiernos deben usar incentivos económicos para orientar las inversiones en compe-

tencias más en general (OECD, 2017), y estudiar la posibilidad de establecer alianzas de cofinanciación con el sector privado, como las alianzas público-privadas y las alianzas trisectoriales. Los países con sistemas consolidados de formación dual de aprendices son ejemplos de modalidades de participación en la financiación de los gastos, donde el sector público sufraga la adquisición de competencias cognitivas en la enseñanza de los centros de educación profesional y las empresas pagan la formación en el empleo.

- **Evaluar las necesidades financieras y establecer prioridades.** Un primer paso para establecer prioridades relacionadas con la inversión y el gasto en competencias es evaluar las deficiencias de financiación en el sistema. Una vez señaladas esas deficiencias, se debería definir una estrategia de inversión en consonancia con las prioridades estratégicas del gobierno a medio plazo. Además de definir objetivos abstractos a largo plazo, estas estrategias deberían definir objetivos intermedios a corto plazo que ayuden a fomentar en los responsables políticos el compromiso de seguir poniendo en marcha planes a largo plazo. Las políticas destinadas a financiar el desarrollo y el uso de competencias deberían evaluarse sobre la base de dos criterios: eficiencia y equidad. La eficiencia exige que se realice una evaluación integral de los costes (incluidos los costes de oportunidad) y los beneficios que conllevan las inversiones en competencias. Las aportaciones económicas deben dirigirse hacia inversiones en las que se prevean tasas de rentabilidad más altas. Pero la eficiencia también exige que se decida cuáles son los mecanismos idóneos de participación en la financiación de los gastos para financiar las inversiones en competencias. Algunas de estas inversiones pueden resultar eficientes, pero no justas, mientras que otras pueden ser justas, pero no eficientes. La adopción de una estrategia sólida y el establecimiento de prioridades deberían equilibrar la equidad y la eficiencia de las inversiones en competencias y deberían otorgar prioridad al gasto en grupos marginados y a las inversiones que obtengan la mayor rentabilidad. Los países diferirán en cuanto al modo exacto de lograr el equilibrio entre la eficiencia y la equidad. Promover la eficiencia en la asignación de los recursos fiscales no tiene por objetivo encontrar un planteamiento único de la política de competencias, sino que más bien aspira a lograr los mejores resultados teniendo en cuenta un determinado nivel de recursos fiscales y los objetivos de política específicos de cada país. Un enfoque de estas características podría ayudar a averiguar si determinados tipos de gastos (es decir, en salarios de profesores o personal docente de prestigio) son, de hecho, una inversión rentable en lo que se refiere al logro de unos mayores niveles de rendimiento educativo.

- **Ajustar la financiación a las necesidades.** Para asignar los recursos de tal forma que las responsabilidades reciban una financiación ajustada es necesario tener una idea clara de quién hace qué en el sistema de competencias y qué funciones y cargos están debidamente cubiertos y cuáles no. Determinar las deficiencias permite a los gobiernos evaluar los ámbitos o las funciones que reciben una financiación excesiva o insuficiente. Una de las máximas prioridades debería ser garantizar la financiación necesaria para prestar servicios de educación y formación esenciales. Se deberían poner en marcha otras iniciativas para implantar sistemas de supervisión y evaluación sólidos, que, además de favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, faciliten la dotación de recursos proporcionados a los agentes que intervienen en el sistema.

ANEXO A

Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE

En el presente anexo se examina el Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE. El objetivo de este cuadro es ofrecer una visión general del desempeño del sistema de competencias en los países miembros de la OCDE. Al presentar la posición relativa de los países en lo que respecta a los principales resultados relacionados con las competencias, el cuadro de indicadores proporciona una visión general de los puntos fuertes y débiles de los sistemas de competencias de los países. El cuadro es el punto de partida para el análisis en los proyectos relacionados con la Estrategia de Competencias de la OCDE. En este anexo se describen las características, se presentan los indicadores y se detallan los métodos en que se basa el cálculo de los indicadores.

Características

El cuadro de indicadores es fruto de un proceso de consulta interna y del análisis de los indicadores básicos empleados en los proyectos ejecutados en el marco de las estrategias nacionales de competencias. En él se presenta una sinopsis sencilla de los resultados de los sistemas de competencias que se puede interpretar fácilmente y de manera intuitiva y da una idea rápida del desempeño de un país en lo que se refiere a las competencias en los pilares que componen la Estrategia de Competencias de la OCDE («desarrollar las competencias necesarias» y «hacer un uso eficaz de las competencias»). El cuadro de indicadores utiliza una definición amplia de las competencias, ya que presenta competencias básicas, competencias de resolución de problemas y la amplitud de los conjuntos de competencias, y tiene en cuenta los resultados tanto económicos como sociales. En total se seleccionaron 38 indicadores clave de resultados, que se agruparon en 18 indicadores agregados (consulte la lista completa en el Cuadro A.1). Para la actualización de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019, en el cuadro de indicadores se han incluido todos los países miembros de la OCDE. Sin embargo, dado que la mayoría de los indicadores se basan en PIAAC, hay diversas lagunas para los países que no participaron en esta encuesta, y en el caso de algunos países solo se incluyen las regiones: Flandes en el caso de Bélgica e Inglaterra e Irlanda del Norte en el caso del Reino Unido.

Selección de los indicadores

La selección de los indicadores fue fruto de un proceso por el que la extensa lista formada por los indicadores empleados con más frecuencia en los informes de las estrategias de competencias nacionales se fue reduciendo progresivamente hasta elaborar una lista breve de indicadores básicos. Este proceso se basó en el principio de que los indicadores describen los principales resultados de los diferentes pilares que componen el sistema de competencias. Además, estos indicadores expresan resultados en cuanto al nivel, la tendencia, la distribución y la equidad. Son relativamente fáciles de interpretar y están basados en fuentes de la OCDE, con los datos más recientes.

Método empleado para calcular los indicadores agregados

Con el fin de elaborar indicadores agregados que representaran la posición relativa de los países en cuanto a los resultados clave del sistema de competencias, se llevó a cabo una serie de cálculos a partir de los datos recopilados. Para describir la posición relativa de los distintos países, en cada indicador se calculó una puntuación que iba de cero a diez, donde cero indicaba el peor resultado de la lista y diez, el mejor. Este cálculo dio lugar a un indicador que permitía realizar comparaciones entre diferentes tipos de indicadores (por ejemplo, calcular el resultado medio de las puntuaciones en comprensión lectora y el nivel de educación). Las puntuaciones resultantes se normalizaron de tal forma que los mejores resultados se traducen en una puntuación más alta. Seguidamente, para cada uno de los agregados se calculó una media no ponderada de los indicadores, y a continuación se clasificaron las puntuaciones. La clasificación final se dividió en cinco grupos de igual tamaño que iban del desempeño «20 % superior» al desempeño «20 % inferior».

Cuadro A.1. Cuadro de Indicadores de la Estrategia de Competencias de la OCDE: pilares, agregados e indicadores subyacentes

Pilar y agregados	Indicador
Desarrollar las competencias necesarias	
¿Qué nivel de competencias tiene la juventud?	Lectura (PISA[1]), puntuación media, 2015
	Matemáticas (PISA[1]), puntuación media, 2015
	Ciencias (PISA[1]), puntuación media, 2015
¿Las competencias de la juventud están mejorando?	Tendencia media en 3 años de PISA[1] (lectura, matemáticas, ciencias)[2]
¿Las competencias de la juventud se están desarrollando de manera inclusiva?	Índice de paridad de la situación social, económica y cultural de PISA[1], rendimiento en ciencia, 2015
¿Cuántos jóvenes tienen un título de educación terciaria?	Tasa de finalización de la educación terciaria, personas de 25 a 34 años, 2017
¿Qué nivel de competencias tiene la juventud con estudios terciarios?	Comprensión lectora (PIAAC[3]), puntuación media, jóvenes de 25 a 34 años con estudios terciarios, 2012-2015
	Competencia matemática (PIAAC[3]), puntuación media, jóvenes de 25 a 34 años con estudios terciarios, 2012-2015
	Resolución de problemas (PIAAC[3]), porcentaje de nivel 2/3, jóvenes de 25 a 34 años con estudios terciarios, 2012-2015
¿Cuán inclusiva es la educación terciaria?	Porcentaje de jóvenes con estudios terciarios cuyos progenitores tienen un nivel de educación inferior, 2012-2015
¿Cuán sólidas son las competencias básicas de los adultos?	Comprensión lectora (PIAAC[3]), puntuación media, 2012-2015

Pilar y agregados	Indicador
	Competencia matemática (PIAAC[3]), puntuación media, 2012-2015
	Resolución de problemas (PIAAC[3]), porcentaje de nivel 2/3, 2012-2015
¿Los adultos cuentan con un conjunto amplio de competencias?	Porcentaje de adultos con un conjunto amplio de competencias (PIAAC[3]) (nivel 3-5 en comprensión lectora y competencia matemática y nivel 2/3 en resolución de problemas), 2012-2015
¿Existe una sólida cultura de educación para adultos?	Tasa de participación en la educación formal o no formal para adultos (PIAAC[3]), últimos 12 meses, 2012-2015
	Personas deseosas de participar en la educación para adultos (PIAAC[3]), porcentaje de la población, 2012-2015
	Obstáculos a la participación (PIAAC[3]), porcentaje de personas que desearon participar pero no lo hicieron, 2012-2015
¿Las competencias de los adultos se están desarrollando de manera inclusiva?	Progenitores con nivel alto o bajo de educación, diferencia ajustada en cuanto a comprensión lectora (PIAAC[3]), 2012-2015
Hacer un uso eficaz de las competencias	
¿Hasta qué punto se activan las competencias en el mercado laboral?	Tasa de empleo, edad de trabajar, 2017
	Tasa de participación en la fuerza de trabajo, 2017
	Jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años, 2017
¿Cuán inclusivo es el mercado laboral?	Sexo (hombre-mujer), diferencia en la tasa de empleo, 2017
	Personas con nivel alto o bajo de educación, diferencia en la tasa de empleo, 2017
¿Hasta qué punto están adaptadas las competencias al mercado laboral?	Variación en las distintas ocupaciones de los indicadores del índice de Ocupaciones Deficitarias, 2015-2017[4] (base de datos Competencias para el Empleo de la OCDE)
¿Hacen los lugares de trabajo un uso intensivo de las competencias?	Lectura en el trabajo (PIAAC[3]), puntuación, 2012-2015
	Competencia matemática en el trabajo (PIAAC[3]), puntuación, 2012-2015
	Tecnología de la información y la comunicación (TIC) en el trabajo (PIAAC[3]), puntuación, 2012-2015
¿Hacen las personas un uso intensivo de sus competencias en la vida diaria?	Lectura en el hogar (PIAAC[3]), puntuación, 2012-2015
	Competencia matemática en el hogar (PIAAC[3]), puntuación, 2012-2015
	TIC en el hogar (PIAAC[3]), puntuación, 2012-2015
¿Está mejorando el uso de las competencias en el trabajo?	Uso de competencias lectoras en el trabajo, diferencia ajustada entre los jóvenes (16 a 25 años) y las personas en la edad laboral óptima (26 a 54 años) (PIAAC[3]), 2012-2015
	Uso de competencias matemáticas en el trabajo, diferencia ajustada entre los jóvenes (16 a 25 años) y las personas en la edad laboral óptima (26 a 54 años) (PIAAC[3]), 2012-2015

Pilar y agregados	Indicador
	Uso de competencias de TIC en el trabajo, diferencia ajustada entre los jóvenes (16 a 25 años) y las personas en la edad laboral óptima (26 a 54 años) (PIAAC[3]), 2012-2015
¿Están las empresas diseñando lugares de trabajo que usen las competencias de manera eficaz?	Prácticas de trabajo de alto rendimiento, porcentaje de empleos, 2012-2015 (PIAAC[3])
¿Se estimula el uso de competencias mediante la innovación?	Investigadores, por cada 1000 empleados, 2016
	Familias de patentes triádicas, índice de desempeño (STI[5] Outlook), 2016
	Autoría conjunta internacional, índice de desempeño (STI[5] Outlook), 2016
	Invención conjunta internacional, índice de desempeño (STI[5] Outlook), 2016

1. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).
2. La tendencia media se presenta por el periodo más largo disponible; desde PISA 2006 para ciencias, PISA 2009 para lectura y PISA 2003 para matemáticas.
3. Encuesta sobre las Competencias de los Adultos (PIAAC).
4. Consulte https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org para conocer la metodología.
5. Ciencia, tecnología e innovación.

Nota: los indicadores sin ninguna fuente específica que aparecen entre corchetes son indicadores de la OCDE extraídos de OECD Data (https://data.oecd.org/home/).

REFERENCIAS

Álvarez-Galván, J.-L., Field, S., Kuczera, M., Musset, P., & Catriona Windisch, H. (2015). A SKILLS BEYOND SCHOOL COMMENTARY ON CANADA. In *OECD Reviews of Vocational Education and Training.* Retrieved from https://www.oecd.org/education/a-skills-beyond-school-commentary-on-canada.pdf

Acemoglu, D., & Autor, D. (2011). Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings. In *Handbook of Labor Economics* (pp. 1043-1171). Elsevier. doi:10.1016/s0169-7218(11)02410-5

ACS. (2017). *Osebna izkaznica projekta TVU [Identity Card of TVU].* Slovenian Institute for Adult Education. Retrieved from http://tvu.acs.si/datoteke/TVU2017/Osebna%20izkaznica%20TVU%202017.pdf

Adalet McGowan, M., & Andrews, D. (2015). Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data. In *OECD Economics Department Working Papers* (Vol. 2015). OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/5js1pzx1r2kb-en

Adhvaryu, A., Kala, N., & Nyshadham, A. (2018). The Skills to Pay the Bills: Returns to On-the-Job Soft Skills Training. In *NBER Working Paper Series.* National Bureau of Economic Research, Cambridge. Retrieved from https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/5419_The-Skills-to-Pay-the-Bills_Namrata-et-al._Nov2016.pdf

Agrawal, A., Lacetera, N., & Lyons, E. (2016). Does standardized information in online markets disproportionately benefit job applicants from less developed countries? *Journal of International Economics, 103*, 1-12. doi:10.1016/j.jinteco.2016.08.003

Allianz für Aus- und Weiterbildung. (2014). *Alliance for Initial and Further Training 2015-2018.* Retrieved 01 14, 2019, from https://www.aus-und-weiterbildungsallianz.de/AAW/Navigation/EN/Home/home.html

Andersen, O., & Kruse, K. (2016). *Vocational education and training in Europe – Denmark.* Cedefop ReferNet VET in Europe reports. Retrieved from http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/2016_CR_DK.pdf

Ankrah, S., & Al-Tabbaa, O. (2015). Universities–industry collaboration: A systematic review. *Scandinavian Journal of Management, 31*(3), 387-408. doi:https://doi.org/10.1016/j.scaman.2015.02.003

Astin, A., Denson, N., Jayakumar, U., & Saenz, V. (2006). *Understanding the Effects of Service-Learning: A Study of Students and Faculty.* University of California, Los Angeles: Higher Education Research Institute. Retrieved 11 30, 2018, from https://www.researchgate.net/publication/266456683

Autor, D., Levy, F., & Murnane, R. (2003). The skills content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*(November). doi:https://doi.org/10.1162/003355303322552801

Aziz, J., & Wescott, R. (1997). Policy Complementarities and the Washington Consensus. In *IMF Working Paper.* International Monetary Fund. Retrieved 08 22, 2018, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882655

Baggesen Klitgaard, M. (2008). School Vouchers and the New Politics of the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 21*(4), 479-498. Retrieved 01 14, 2019, from https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0491.2008.00410.x

Bennett, J., & McGuinness, S. (2009). Assessing the impact of skill shortages on the productivity performance of high-tech firms in Northern Ireland. *Applied Economics, 41*(6), 727-737. doi:10.1080/00036840601007450

Berger, T., & Frey, C. (2016). Structural Transformation in the OECD: Digitalisation, Deindustrialisation and the Future of Work. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Vol. 2016). OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/5jlr068802f7-en

Bettinger, E., Long, B., Oreopoulos, P., & Sanbonmatsu, L. (2012). The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FAFSA Experiment. *The Quarterly Journal of Economics, 127*, 1205-1242. doi:10.1093/qje/qjs017

Bilgili, Ö. (2017). The «CHARM» Policy Analysis Framework: Evaluation of Policies to Promote Immigrant Students' Resilience. In *OECD Education Working Papers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/164a7643-en

Bishop, J. (1996). What We Know About Employer-Provided Training: A Review of Literature. In *CAHRS Working Paper Series.* Centre for Advanced Human Resource Studies / Cornell University. Retrieved 08 08, 2018, from http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cahrswp

Bonfanti, S., & Xenogiani, T. (2014). Migrants' skills: Use, mismatch and labour market outcomes – A first exploration of the International Survey of Adult Skills (PIAAC). In *Matching Economic Migration with Labour Market Needs.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-11-en

Borgonovi, F., & Burns, T. (2015). The educational roots of trust. In *OECD Education Working Papers* (Vol. 2015). OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/5js1kv85dfvd-en

Borgonovi, F., Pokropek, A., Keslair, F., Gauly, B., & Paccagnella, M. (2017). Youth in Transition: How Do Some of The Cohorts Participating in PISA Fare in PIAAC? In *OECD Education Working Papers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/51479ec2-en

Braconier, H., Nicoletti, G., & Westmore, B. (2015). Policy challenges for the next 50 years. *OECD Journal: Economic Studies, 2015*(1). doi:http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2015-5jrp104kjn5j

Bulman, G., & Fairlie, R. (2016). Technology and Education: Computers, Software, and the Internet. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Retrieved 01 31, 2018, from http://www.nber.org/papers/w22237

Bundesinstitut für Berufsbildung. (2017). *Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen.* Retrieved 01 14, 2019

Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2018). *Berufsbildungsbericht 2018.* Retrieved 01 14, 2019, from https://www.bmbf.de/pub/Berufsbildungsbericht_2018.pdf

Busemeyer, M. R. (2009). *Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970.* Campus Verlag, Frankfurt/New York. Retrieved 01 14, 2019, from http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_65.pdf

Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation.* Oxford University Press, Oxford. Retrieved 01 14, 2019, from https://global.oup.com/academic/product/the-political-economy-of-collective-skill-formation-9780199599431?cc=fr&lang=en&#

Busemeyer, M., Garritzmann, J., Neimanns, E., & Nezi, R. (2018). Investing in education in Europe: Evidence from a new survey of public opinion. *Journal of European Social Policy, 28*(1), 34-54. doi:10.1177/0958928717700562

Byun, H. (2018). *The Evaluation of Higher Education Restructuring in Korea: Problems and Suggestions for Improvement.* Retrieved 01 14, 2019, from http://www.cshe.nagoya-u.ac.jp/publications/journal/no18/12.pdf

Canadian Paediatric Society. (2018). *Caring for Kids New to Canada: School and Education*, Mendeley. Retrieved 12 02, 2018, from www.kidsnewtocanada.ca/mental-health/school

Card, D., & Dinardo, J. (2002). *Skill-Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles.* Retrieved from http://davidcard.berkeley.edu/papers/skill-tech-change.pdf

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. In *IZA Discussion Paper Series.* Retrieved 11 16, 2017, from http://ftp.iza.org/dp9236.pdf

Cardoza, K. (2018). *In Canada's Public Schools, Immigrant Students Are Thriving.* Education Week. Retrieved 12 02, 2018, from www.edweek.org/ew/articles/2018/02/28/in-canadas-public-schools-immigrant-students-are.html

CEDEFOP. (2012). *Vocational education and training in Denmark.* Publications Office of the European Union, Luxembourg. Retrieved 09 07, 2018, from http://www.cedefop.europa.eu/files/4112_en.pdf

CEDEFOP. (2015). Job-Related Adult Learning and Continuous Vocational Training in Europe: A Statistical Picture. In *Research Paper.*

Chen, G., Xu, B., Lu, M., & Chen, N.-S. (2018). Exploring blockchain technology and its potential applications for education. *Smart Learning Environments*. doi:10.1186/s40561-017-0050-x

Clark, D. (2016). 10 ways Blockchain could be used in education. *OEB Insights*. Retrieved 01 18, 2019, from https://oeb.global/oeb-insights/10-ways-blockchain-could-be-used-in-education/

Cohen, W., & Levinthal, D. (2000). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. In *Strategic Learning in a Knowledge Economy* (pp. 39-67).

Colleges Ontario. (2018). *Colleges Ontario - Key Performance Indicators*, Mendeley. Retrieved 05 02, 2018, from http://collegesontario.org/outcomes/key-performance-indicators.html

Council for Aid to Education. (2018). *About CLA+*, Mendeley. Retrieved 08 07, 2018, from https://cae.org/flagship-assessments-cla-cwra/cla/about-cla/

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. V. (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In *Handbook of the Economics of Education.* Elsevier. doi:10.3386/w11331

Dalbak, K. (2018). *Mandate of Official Norwegian Committee on Skill Needs.* Retrieved 09 06, 2018, from Kompetansebehovsutvalget: https://kompetansebehovsutvalget.no/mandate-of-official-norwegian-committee-on-skill-needs/

Damas de Matos, A., & Liebig, T. (2014). The qualifications of immigrants and their value in the labour market: A comparison of Europe and the United States. In *Matching Economic Migration with Labour Market Needs.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-9-en

Danish Ministry of Education. (2018). *Adult vocational training*, Mendeley. Retrieved 11 27, 2018, from http://eng.uvm.dk/adult-education-and-continuing-training/adult-vocational-training

Department of the Prime Minister and Cabinet. (2013). *Cabinet Implementation Unit Toolkit.* Australian Government. Retrieved 01 14, 2019, from https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/files/2014%2011%2014-%201%20Planning%20-%20Final.rtf

Desjardins, R. (2017). *Political Economy of Adult Learning Systems: Comparative Study of Strategies, Policies and Constraints.* Bloomsbury. Retrieved 01 12, 2018

Do-it Trust. (2016). *Volunteer Survey 2016.* Retrieved from http://doittrust.org/news/volunteer-survey-2016-headline-results/

DREAM. (2019). *The Danish Institute for Economic Modelling and Forecasting, DREAM*. Retrieved February 12, 2019, from http://www.dreammodel.dk/default_en.html

Dutch Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. (2018). *Dutch Digitalisation Strategy.* Retrieved 09 02, 2018, from https://www.government.nl/documents/reports/2018/06/01/dutch-digitalisation-strategy

e-estonia. (2019). *Estonian Education Information System*. Retrieved February 12, 2019, from https://e-estonia.com/solutions/education/estonian-education-information-system/

Elliott, S. (2017). Computers and the Future of Skill Demand. In *Educational Research and Innovation.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264284395-en

Escueta, M., Quan, V., Nickow, A. J., & Oreopoulos, P. (2017). Education technology: An evidence-based review. In *NBER Working Paper.* National Bureau of Economic Research, Cambridge.

EURead. (2019). *About us*. Retrieved February 1, 2019, from https://www.euread.com/about-us/

Eurofound. (2017). *Sixth European Working Conditions Survey - Overview report (2017 update).* Publications Office of the European Union, Luxemburgo. doi:10.2806/422172

Eurofound. (2018). *Denmark: Social partners welcome new tripartite agreement on adult and continuing education.* Retrieved 09 06, 2018, from https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2018/denmark-social-partners-welcome-new-tripartite-agreement-on-adult-and-continuing-education

Eurostat. (2016). Adult Education Survey 2016. Retrieved 09 07, 2018, from https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/adult-education-survey

Eurostat. (2018). Continuing Vocational Training Survey (CVTS) (database). Retrieved 12 13, 2018, from https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/continuing-vocational-training-survey

Fialho, P., Quintini, G., & Vandeweyer, M. (forthcoming). Returns to different forms of job-related training: Factoring in informal learning. In *OECD Social Employment and Migration Working Papers.* OECD.

FiBS, & DIE. (2013). *Developing the Adult Learning Sector. Lot 2: Financing the Adult Learning Sector.* Report prepared for the European Commission/DG Education and Culture, Berlín.

Frontline. (2015). *Evaluation of the 2014 Skillnets Training Networks Programme, ManagementWorks, JSSP and the Finuas Programmes, Report for Skillnets.* Retrieved 08 22, 2018, from https://www.skillnetireland.ie/wp-content/uploads/2018/01/evaluation_skillnets_programmes_2014.pdf

Gingrich, J. (2011). *Making Markets in the Welfare State.* Cambridge University Press, Cambridge. doi:10.1017/CBO9780511791529

Goldin, C., & Katz, L. (2007). *The Race between Education and Technology: The Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890 to 2005.* National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. doi:10.3386/w12984

Goodman, J., Melkers, J., & Pallais, A. (2016). *Can Online Delivery Increase Access to Education?* National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. doi:10.3386/w22754

Government of Canada. (2018). *Emergency services volunteers*. Retrieved February 1, 2019, from https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/payroll/payroll-deductions-contributions/special-situations/emergency-volunteers.html

Government of Canada. (2018). *The Office of Literacy and Essential Skills*, Mendeley. Retrieved from https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/literacy-essential-skills.html

Government of Canada. (2019). *Future Skills.* Retrieved 03 18, 2019, from https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/future-skills.html

Government of Norway. (2017). *Norwegian Strategy for Skills Policy 2017-2021.* Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/3c84148f2f394539a3eefdfa27f7524d/strategi-kompetanse-eng.pdf

Gräther, W., Augustin, S., Schütte, J., Kolvenbach, S., Augustin, S., Ruland, R., . . . Wendland, F. (2018). Blockchain for Education: Lifelong Learning Passport. In *Proceedings of 1st ERCIM Blockchain Workshop 2018* (Vol. 2). European Society for Socially Embedded Technologies (EUSSET). Retrieved from https://dl.eusset.eu/handle/20.500.12015/3163

Graf, L. (2018). Combined modes of gradual change: the case of academic upgrading and declining collectivism in German skill formation. *Socio-Economic Review, 16*(1). doi:10.1093/ser/mww044

Granados, P., & Quintini, G. (forthcoming). External and Internal Motivation Behind Skills Deployment at Work. OECD Publishing, París.

Grech, A., & Camilleri, A. F. (2017). *Blockchain in Education.* Publications Office of the European Union. doi:10.2760/60649

Green, A. (forthcoming). What is happening to middle-skill workers? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*.

Green, F., Felstead, A., Gallie, D., & Inanc, H. (2013). *Job-related Well-being in Britain First Findings from the Skills and Employment Survey 2012.* Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies, Londres. Retrieved 05 25, 2018, from http://www.cardiff.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0003/118659/6.-Job-related-Well-being-in-Britain-mini-report.pdf

Griffith, J. (2010). Community Service Among a Panel of Beginning College Students: Its Prevalence and Relationship to Having Been Required and to Supporting "Capital". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 39*(5), 884-900. doi:https://doi.org/10.1177/0899764009338218

Guest, R. (2006). Better Utilization of Skills Through Job Design. *Human Resource Management, 3*(3), 1-11.

Guillemette, Y., & Turner, D. (2018). The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060. In *OECD Economic Policy Papers.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en

Hanushek, E., & Woessmann, L. (2010). The Economics of International Differences in Educational Achievement. In *NBER Working Paper* (Vol. 15949). Retrieved from http://www.nber.org/papers/w15949

Haskel, J., & Martin, C. (1993). Do Skill Shortages Reduce Productivity? Theory and Evidence from the United Kingdom. *The Economic Journal, 103*(417), 386. doi:10.2307/2234777

Haskins, R., & Margolis, G. (2014). *Show me the evidence: Obama's fight for rigor and results in social policy.* Brookings Institution Press.

Heckman, J. J., & Carneiro, P. (2003). Human capital policy. In *NBER Working Paper* (Vol. 9495). National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. doi:10.3386/w9495

Henderson, R., & Clark, K. (1990). Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms. *Administrative Science Quarterly, 35*(1), 9-30. doi:http://dx.doi.org/10.2307/2393549

Heywood, J. (2015). *Giving something back.* Retrieved from https://civilservice.blog.gov.uk/2015/06/02/giving-something-back/

Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Harvard University Press, Cambridge, MA.

ILO. (2017). *Skill needs anticipation: Systems and approaches - Analysis of stakeholder survey on skill needs assessment and anticipation.* International Labour Organization, Geneva. Retrieved 08 22, 2018, from https://www.ilo.org/skills/areas/skills-training-for-poverty-reduction/WCMS_616207/lang--en/index.htm

ILO. (2018). Financing Life-long Learning for the Future of Work. In *G20 Framework Working Group Paper.* International Labour Organization.

Ireland Ministry for Education and Skills. (2016). *Ireland's National Skills Strategy 2025.* Retrieved 08 22, 2018, from https://www.education.ie/en/Publications/Policy-Reports/pub_national_skills_strategy_2025.pdf

Johnston, R., Hawke, G., Australian National Training Authority., & National Centre for Vocational Education Research (Australia). (2002). Case studies of organisations with established learning cultures. NCVER, Adelaide. Retrieved 02 18, 2019, from https://www.ncver.edu.au/research-and-statistics/publications/all-publications/case-studies-of-organisations-with-established-learning-cultures

Junankar, P. N. (2009). Was there a Skills Shortage in Australia? In *IZA Discussion Paper* (Vol. 4651). Retrieved from https://ssrn.com/abstract=1528586

Katz, L., & Krueger, A. (2016). The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015. In *NBER Working Paper.* National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. doi:10.3386/w22667

Kis, V. (2010). OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Belgium Flanders 2010. In *OECD Reviews of Vocational Education and Training.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264113718-en

Kis, V., & Windisch, H. (2018). Making skills transparent: Recognising vocational skills acquired through workbased learning. In *OECD Education Working Papers.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/5830c400-en

Kuczera, M. (2017). Striking the right balance: Costs and benefits of apprenticeship. In *OECD Education Working Papers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/995fff01-en

Kuczera, M., & Field, S. (2018). Apprenticeship in England, United Kingdom. In *OECD Reviews of Vocational Education and Training.* OECD Publishing, París. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/9789264298507-en

Le Mouel, M., & Squicciarini, M. (2015). Cross-Country Estimates of Employment and Investment in Organisational Capital: A Task-Based Methodology Using Piaac Data. OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/5jrs3smfgcjb-en.

Lehdonvirta, V., Kässi, O., Hjorth, I., Barnard, H., & Graham, M. (2018). The Global Platform Economy: A New Offshoring Institution Enabling Emerging-Economy Microproviders. *Journal of Management*. doi:10.1177/0149206318786781

Lenihan, D. (2012). *Rescuing Policy: The Case for Public Engagemet.* Public Policy Forum , Ottawa. Retrieved 08 22, 2018, from http://www.politicipublice.ro/uploads/rescuing_policy_ebook.pdf

Leventoff, J., Wilson, B., & Zinn, R. (2016). *Data Policy Toolkit. Implementing the State Blueprint.* Workforce Data Quality Campaign. Retrieved 08 22, 2018, from https://careertech.org/resource/data-policy-toolkit

Li, Q., & Sweetman, A. (2013). The Quality of Immigrant Source Country Educational Outcomes: Do they Matter in the Receiving Country? *CReAM Discussion Paper Series*. Retrieved 09 05, 2018, from https://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/1332.html

Li, Q., & Sweetman, A. (2013). The Quality of Immigrant Source Country Educational Outcomes: Do they Matter in the Receiving Country? In *CReAM Discussion Paper Series.* Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London. Retrieved 09 05, 2018, from https://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/1332.html

Luckin, R., Holmes, W., & Forcier, L. (2016). *Intelligence Unleashed: An Argument for AI in Education.* Pearson, Londres. Retrieved from www.pearson.com/content/dam/one-dot-com/one-dot-com/global/Files/about-pearson/innovation/Intelligence-Unleashed-Publication.pdf

Lundahl, L. (2002). From Centralisation to Decentralisation: Governance of Education in Sweden. *European Educational Research Journal, 1*(4), 625-636. doi:10.2304/eerj.2002.1.4.2

Mühlemann, S. (2016). The cost and benefits of work-based learning. In *OECD Education Working Papers* (Vol. 2016). OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/5jlpl4s6g0zv-en

MAEX. (n.d.). *Homepage*. Retrieved February 1, 2019, from https://maex.nl/

Mahy, B., Rycx, F., Vermeylen, G., Mahy, B., Vermeylen, G., & Rycx, F. (2015). Educational Mismatch and Firm Productivity: Do Skills, Technology and Uncertainty Matter? *De Economist, 163*, 233-262. doi:10.1007/s10645-015-9251-2

Marsden, J., & Dickinson, P. (2013). *International Evidence Review on Co-funding for Training.* Department for Business, Innovation and Skills. Retrieved 02 18, 2019, from www.gov.uk/bis

Merchant, Z., Goetz, E., Cifuentes, L., Keeney-Kennicutt, W., & Davis, T. (2014). Effectiveness of virtual reality-based instruction on students' learning outcomes in K-12 and higher education: A meta-analysis. *Computers & Education, 70*, 29-40. doi:10.1016/J.COMPEDU.2013.07.033

Merriam, S., & Kee, Y. (2014). Promoting Community Wellbeing: The Case for Lifelong Learning for Older Adults. *Adult Education Quarterly, 64*(2), 128-144. doi:10.1177/0741713613513633

Merwood, P. (2008). *Migration Trends 2006/2007.* Department of Labour, Wellington. Retrieved 07 05, 2018, from www.dol.govt.nz

Ministère du Travail. (2018). *Transformation de la Formation Professionnelle.* Retrieved 07 19, 2018, from http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_reforme_de_la_formation_professionnelle.pdf

Montt, G. (2015). The causes and consequences of field-of-study mismatch: An analysis using PIAAC. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Vol. 2015). OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/5jrxm4dhv9r2-en

Music, A. (2016). Massive open online courses (MOOCs): Trends and future perspectives. *OECD unclassified document*. Retrieved from https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/CERI/CD/RD(2016)5&docLanguage=En

Musset, P., & Mytna Kurekova, L. (2018). Working it out: Career guidance and employer engagement. In *OECD Education Working Papers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/51c9d18d-en

NALA. (2018). *NALA's Free Distance Learning Service*, Mendeley. Retrieved 11 29, 2018, from https://www.nala.ie/what-we-do/improve-literacy/distance-education

Nathan, M., & Lee, N. (2013). Cultural diversity, innovation, and entrepreneurship: Firm-level evidence from London. *Economic Geography*. doi:10.1111/ecge.12016

Nedelkoska, L., & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en

Next Generation Sector Partnerships. (2019). *Next Generation Sector Partnerships - What Are Next Gen Sector Partnerships?*, Mendeley. Retrieved 01 14, 2019, from http://www.nextgensectorpartnerships.com/aboutnextgenerationpartnerships/

Norwegian Committee on Skill Needs. (2018). *Mandate of Official Norwegian Committee on Skill Needs|Kompetansebehovsutvalget.* Retrieved 06 17, 2018, from https://kompetansebehovsutvalget.no/mandate-of-official-norwegian-committee-on-skill-needs/

OECD. (2001). *Education Policy Analysis 2001*. OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/epa-2001-en

OECD. (2005). *Formative Assessment. Improving Learning in Secondary Classrooms.* OECD Publishing, París. Retrieved from http://kappa.oecd.org/v3/metadata/g2gh4c28

OECD. (2005). Promoting Adult Learning. In *Education and Training Policy.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264010932-en

OECD. (2007). *Jobs for immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264033603-en.

OECD. (2007). Matching Educational Background and Employment: A Challenge for Immigrants In Host Countries. In *International Migration Outlook 2007.* OECD Publishing. doi:https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2007-4-en

OECD. (2008). *Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264055605-en

OECD. (2009). OECD Reviews of Tertiary Education: Korea 2009. In *OECD Reviews of Tertiary Education.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264049055-en

OECD. (2010). *Equal opportunities?: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264086395-en

OECD. (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-en

OECD. (2011). *Doing Better for Families.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en

OECD. (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach. In *OECD Public Governance Reviews.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en

OECD. (2011). Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011. In *Recruiting Immigrant Workers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264167216-en

OECD. (2011). *Skills for Innovation and Research.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264097490-en

OECD. (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en

OECD. (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en

OECD. (2012). Let's Read Them a Story! The Parent Factor in Education. In *PISA.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264176232-en

OECD. (2013). Discrimination against immigrants – measurement, incidence and policy instruments. In *International Migration Outlook 2013.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-7-en

OECD. (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en

OECD. (2013). PISA 2012 Results: Ready to Learn (Volume III): Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs. In *PISA.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264201170-en

OECD. (2013). Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013. In *Recruiting Immigrant Workers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264189034-en

OECD. (2014). *International Migration Outlook 2014.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-en

OECD. (2014). Is migration good for the economy? *Migration Policy Debates*(May). Retrieved 07 02, 2018, from https://www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf

OECD. (2014). Labour market integration of immigrants and their children: Developing, activating and using skills. In *International Migration Outlook 2014.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-5-en.

OECD. (2014). Managing labour migration: Smart policies to support economic growth. In *International Migration Outlook 2014.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-6-en

OECD. (2014). OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Austria 2014. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264300255-en

OECD. (2014). Recruiting Immigrant Workers: Austria 2014. In *Recruiting Immigrant Workers.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264226050-en

OECD. (2014). Skills Beyond School: Synthesis Report. In *OECD Reviews of Vocational Education and Training.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264214682-en

OECD. (2015). Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers. In *Back to Work.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264246812-en

OECD. (2015). *Building Skills For All: A Review of Finland. Policy Insights in Literacy, Numeracy and Digital Skills from the Survey of Adult Skills.* OECD Publishing, París. Retrieved 09 02, 2018, from http://www.oecd.org/finland/Building-Skills-For-All-A-Review-of-Finland.pdf

OECD. (2015). *OECD Employment Outlook 2015.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en

OECD. (2015). OECD Family database: Participation in voluntary work and membership of groups and organisations for young adults. Retrieved 11 30, 2018, from www.oecd.org/els/family/database.htm

OECD. (2015). OECD Family database: Participation rates of first-time voters. Retrieved 11 30, 2018, from www.oecd.org/els/family/database.htm

OECD. (2015). Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en

OECD. (2015). Students, Computers and Learning: Making the Connection. In *PISA.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264239555-en

OECD. (2015). The ABC of Gender Equality in Education: Aptitude, Behaviour, Confidence. In *PISA.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264229945-en

OECD. (2015). Trade in Value Added database. doi:10.1787/tiva-data-en

OECD. (2016). Back to Work: Denmark: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers. In *Back to Work.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264267503-en

OECD. (2016). Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs. In *Getting Skills Right.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en

OECD. (2016). Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills. In *Educational Research and Innovation.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264265097-en

OECD. (2016). *Job Creation and Local Economic Development 2016.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264261976-en

OECD. (2016). Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed. In *PISA.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en

OECD. (2016). *OECD Employment Outlook 2016.* Organisation for Economic Co-operation and Development, París. Retrieved from http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/empl_outlook-2016-en

OECD. (2016). PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education. In *PISA.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en

OECD. (2016). PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools. In *PISA.* OECD Publishing, París. Retrieved from https://doi.org/10.1787/9789264267510-en

OECD. (2016). Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en

OECD. (2016). The Survey of Adult Skills: Reader's Companion, Second Edition. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264258075-en

OECD. (2017). *2013 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264279391-en

OECD. (2017). *Benchmarking higher education system performance: Conceptual framework and data, Enhancing Higher Education System Performance.* Retrieved from http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/Benchmarking%20Report.pdf

OECD. (2017). *Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264288041-en

OECD. (2017). *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth.* Retrieved 08 01, 2018, from https://www.mzv.cz/public/d2/97/35/2331690_1692715_GfG_2017.pdf

OECD. (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en

OECD. (2017). *Educational Opportunity for All: Overcoming Inequality throughout the Life Course.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264287457-en

OECD. (2017). Figure 3.A1.1. Job polarisation by country. *OECD Employment Outlook 2017*. doi:10.1787/888933477940

OECD. (2017). Financial Incentives for Steering Education and Training. In *Getting Skills Right.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en

OECD. (2017). Funding of school education in Chile. In *OECD Reviews of School Resources: Chile 2017.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264285637-6-en

OECD. (2017). *Future of Work and Skills.* Retrieved from https://www.oecd.org/els/emp/wcms_556984.pdf

OECD. (2017). *Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264277892-en

OECD. (2017). Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators. In *Getting Skills Right.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en

OECD. (2017). Getting Skills Right: The OECD Skills for Jobs Indicators. In *Getting Skills Right.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264277878-en

OECD. (2017). *How's Life? 2017: Measuring Well-being.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en

OECD. (2017). *In-Depth Analysis of the Labour Market Relevance and Outcomes of Higher Education Systems: Analytical Framework and Country Practices Report, Enhancing Higher Education System Performance.* Retrieved from http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/LMRO%20Report.pdf

OECD. (2017). *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264276741-fr

OECD. (2017). Making Integration Work: Family Migrants. In *Making Integration Work.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264279520-en

OECD. (2017). *OECD Digital Economy Outlook 2017.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en

OECD. (2017). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264268821-en

OECD. (2017). *OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264273351-en

OECD. (2017). OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Korea 2015. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264300286-en

OECD. (2017). OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Slovenia 2017. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264287709-en

OECD. (2017). OECD Skills Strategy Diagnostic Report: The Netherlands 2017. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264287655-en

OECD. (2017). PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being. In *PISA.* OECD Publishing, París. *doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264273856-en*

OECD. (2017). *Preventing Ageing Unequally.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en

OECD. (2017). Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care. In *Starting Strong.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en

OECD. (2017). Taxation and Skills. In *OECD Tax Policy Studies, No. 24.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264269385-en

OECD. (2018). Back to work: lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers. In *OECD Employment Outlook 2018.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-8-en

OECD. (2018). *Catching Up? Country Studies on Intergenerational Mobility and Children of Immigrants.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264301030-en

OECD. (2018). Education Policy in Japan: Building Bridges Towards 2030. In *Reviews of National Policies for Education.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264302402-en

OECD. (2018). *Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264301528-en

OECD. (2018). Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, Starting Strong. In *Starting Strong.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264085145-en

OECD. (2018). Getting Skills Right: Australia. In *Getting Skills Right.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264303539-en

OECD. (2018). *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9789264308817-en

OECD. (2018). Higher Education in Norway: Labour Market Relevance and Outcomes. In *Higher Education.* OECD Publishing, París. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/9789264301757-en

OECD. (2018). *International Migration Outlook 2018.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en

OECD. (2018). OECD Economic Outlook (database). Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO

OECD. (2018). OECD Skills for Jobs (database). Retrieved from www.oecdskillsforjobsdatabase.org

OECD. (2018). *OECD Skills for Jobs 2018: Insights.* OECD Publishing, París. Retrieved from https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/data/Skills%20SfJ_PDF%20for%20WEBSITE%20final.pdf

OECD. (2018). OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Italy 2017. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264298644-en

OECD. (2018). OECD Statistics: Adult education and learning 2013, 2016. Retrieved 05 30, 2018, from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EAG_AL

OECD. (2018). R&D Tax Incentive Database. Retrieved from http://oe.cd/rdtax

OECD. (2018). Skills For Jobs (database). Retrieved 11 23, 2018, from https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/

OECD. (2018). Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en

OECD. (2018). Skills Strategy Implementation Guidance for Slovenia: Improving the Governance of Adult Learning. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264308459-en

OECD. (2018). Survey of Adults Skills database (PIAAC) (2012, 2015). Retrieved from http://www.oecd.org/skills/piaac/

OECD. (2018). *The Future of Education and Skills.* OECD Publishing, París. Retrieved from https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf

OECD. (2018). *Trends Shaping Education Spotlight 15: A Brave New World: Technology and Education.* OECD Publishing. Retrieved from www.oecd.org/education/ceri/Spotlight-15-A-Brave-New-World-Technology-and-Education.pdf

OECD. (2019). Foreign-born population. doi:https://dx.doi.org/10.1787/5a368e1b-en

OECD. (2019). *Getting Skills Right: Future-ready Adult Learning Systems.* OECD Publishing, París. Retrieved from https://doi.org/10.1787/9789264311756-en

OECD. (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/9ee00155-en

OECD. (2019). *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World.* OECD Publishing, París. doi:https://doi.org/10.1787/df80bc12-en

OECD. (2019). OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations. In *OECD Skills Studies.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264309791-en

OECD. (2019). *Ready to Help?: Improving Resilience of Integration Systems for Refugees and other Vulnerable Migrants.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264311312-en

OECD. (2019). Recruiting Immigrant Workers: Korea 2019. In *Recruiting Immigrant Workers.* OECD Publishing, París. doi: https://doi.org/10.1787/9789264307872-en

OECD. (2019). *Trends Shaping Education 2019.* OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2019-en

OECD. (forthcoming). *Strengthening the Governance of Skills Systems.* OECD Publishing, París. Retrieved 01 14, 2019

OECD/ADBI/ILO. (2015). *Building Human Capital Across Borders.* ADBI, Tokio. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264228481-en

OECD/ELS. (2018). Policy Questionnaire: Readiness of Adult Learning Systems to Address Changing Skills Needs. In *(internal document).* OECD, París.

OECD/EU. (2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration.* OECD Publishing, París/UE, Bruselas. doi:https://doi.org/10.1787/9789264307216-en

OECD/EU. (2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration.* OECD Publishing, París/European Union, Bruselas. doi:https://doi.org/10.1787/9789264307216-en

OECD/ILO. (2017). *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264281394-en

Osterman. (2008). Improving Job Quality: Policies Aimed at the Demand Side of the Low-Wage Labor. *America's Challenge in the Global Economy*, 203-244.

Oxman, S., & Wong, W. (2014). Adaptive Learning Systems. DeVry Education Group.

PARP. (2018). Baza Usług Rozwojowych [Database of Development Services]. Retrieved 11 29, 2018, from https://uslugirozwojowe.parp.gov.pl/

Peña, C. (2017). *From Patchwork to Tapestry Collaborating to Maximize Data Utility.* Workforce Data Quality Campaign . Retrieved 08 22, 2018, from https://www.nationalskillscoalition.org/resources/publications/file/WDQC-Tapestry-Brief-final-web-compressed.pdf

Pôle Emploi. (2018). *Pôle Emploi : Notez et commentez votre formation.* Retrieved 05 02, 2018, from https://anotea.pole-emploi.fr/

Quintini, G. (2011). Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Vol. 2011). OECD Publishing, París. doi:https://dx.doi.org/10.1787/5kg58j9d7b6d-en

Quintini, G. (2014). Skills at Work: How Skills and their Use Matter in the Labour Market. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Vol. 2014). OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/5jz44fdfjm7j-en

Quintini, G., & Venn, D. (2013). *Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement.* OECD, París. Retrieved 07 27, 2018, from https://www.oecd.org/employment/emp/Backtowork-report.pdf

Røe Isaksen, T. (2016). *2016 Skills Summit Skills Strategies for Productivity, Innovation and Inclusion.* Retrieved from https://www.oecd.org/skills/Chairs-Summary.pdf

Rees, J., Penny, J., & Hall, A. (2008). *Water Financing and Governance.* Global Water Partnership, Mölnlycke. Retrieved 08 22, 2018, from https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/12-water-financing-and-governance-2008-english.pdf

Scandura, A. (2016). University–industry collaboration and firms' R&D effort. *Research Policy, 45*(9), 1907-22. doi:https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.06.009

Scheerder, A., van Deursen, A., & van Dijk, J. (2017). Determinants of Internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide. *Telematics and Informatics, 34*(8), 1607-1624. doi:10.1016/J.TELE.2017.07.007

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. (2015). *Bilanz 2015. Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte gemäss Artikel 62 Absatz 4 BV für den Bereich der obligatorischen Schule: Verabschiedung und Veröffentlichung.* Retrieved 01 14, 2019, from https://edudoc.ch/record/117954/files/pb_bilanz2015_d.pdf

SER. (2019). *What does the SER do?* Retrieved February 12, 2019, from https://www.ser.nl/en/SER/About-the-SER/What-does-the-SER-do

Shah, C., & Burke, G. (2005). Skills Shortages: Concepts, Measurement, and Policy Response. *Australian Bulletin of Labour, 31*(1), 44.

Sharaf, M. (2013). The earnings of immigrants and the quality adjustment of immigrant human capital. *IZA Journal of Migration*. doi:10.1186/2193-9039-2-13

Skillnet Ireland. (2018). *Skillnet Ireland- Home*. Retrieved from https://www.skillnetireland.ie/

Statistics Canada. (2017). Children with an immigrant background: Bridging cultures. Retrieved 12 02, 2018, from www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016015/98-200-x2016015-eng.cfm

Staton, M. G. (2016). Improving Student Job Placement and Assessment Through the Use of Digital Marketing Certification Programs. *Marketing Education Review, 26*(1), 20-24. doi:10.1080/10528008.2015.1091665

Tomaszewski, R. (2012). *The Swedish Model of Higher Vocational Education.* mimeo.

Trapasso, R., & Staats, B. (2018). Towards a whole-of-government approach to skills policies. OECD.

Tsang, M. (1987). The Impact of Underutilization of Education on Productivity: A Case Study of the U.S. Bell Companies. *Economics of Education Review*(6), 239-254.

UKCES. (2014). *The Labour Market Story: Skills Use at Work.* UK Commission for Employment and Skills. Retrieved 05 25, 2018, from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/343457/The_Labour_Market_Story-_Skills_Use_at_Work.pdf

Undervisningsministeriet. (2018). *Om Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser.* Retrieved 01 17, 2019, from https://uvm.dk/erhvervsuddannelser/ansvar-og-aktoerer/raad-og-udvalg/reu/om-reu

UNESCO/UIL. (2016). *Third Global on Adult Learning and Education: The Impact of Adult Learning and Education on Health and Well-Being; Employment and the Labour Market; and Social, Civic and Community Life.* Retrieved 09 06, 2017, from http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002459/245913e.pdf

United Nations. (2017). International migrant stock database. Retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml

United Nations. (2018). *World Population Prospects: The 2017 Revision.* UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Retrieved from https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/

Weingarten, H. P., & Hicks, M. (2018). *Summary of Findings from HEQCO's Skills Assessment Pilot Studies.* Higher Education Quality Council of Ontario. Retrieved from http://www.heqco.ca/en-ca/Research/ResPub/Pages/On-Test-Skills-Summary-of-Findings-from-HEQCO%E2%80%99s-Skills-Assessment-Pilot-Studies.aspx

Werquin, P. (2010). *Recognising Non-Formal and Informal Learning: Outcomes, Policies and Practices.* OECD Publishing, París. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264063853-en

Wright, J., & Sissons, P. (2012). *The Skills Dilemma: Skills Under-utilisation and Low-wage Work - A Bottom Ten Million Research Paper.* The Work Foundation, Lancaster University.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE constituye un foro único en su género, en el que los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE también está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para entender los cambios y preocupaciones del mundo actual, como la gobernanza corporativa, la economía de la información y los desafíos que genera el envejecimiento de la población, y para ayudar a los gobiernos a responder a tales cambios. La Organización proporciona a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE (OECD Publishing) aseguran una amplia difusión de los resultados obtenidos por la Organización en la compilación de estadísticas y en la investigación sobre cuestiones económicas, sociales y medioambientales, así como de las convenciones, las directrices y los estándares desarrollados por los países miembros.

Estrategia de Competencias de la OCDE 2019

La Estrategia de Competencias de la OCDE proporciona un enfoque estratégico y amplio orientado a garantizar el progreso de las personas y los países en un mundo complejo, interconectado y cambiante. La Estrategia de Competencias de la OCDE actualizada en 2019 tiene en cuenta las lecciones aprendidas tras aplicar la estrategia de competencias original en once países desde 2012, e incorpora nuevos datos de la OCDE sobre el modo en que las competencias se ven afectadas por las megatendencias, esto es, por fenómenos como la globalización, la digitalización, el envejecimiento de la población y las migraciones. Asimismo, la Estrategia toma en consideración los nuevos conocimientos adquiridos en la OCDE sobre las políticas de competencias aplicadas en relación con estos tres componentes generales: desarrollar las competencias necesarias a lo largo de la vida, usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad y fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias.

Puede consultar esta publicación en la siguiente dirección:
http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en.
Esta obra está publicada en la OECD iLibrary, que recoge todos los libros, las publicaciones periódicas y las bases de datos estadísticos de la OCDE.
Visite el sitio *www.oecd-library.org* y no dude en ponerse en contacto con sus gestores si desea más información.

Fundación**Santillana**

ISBN: 978-84-680-5755-2