Mejores competencias
Mejores empleos
Mejores condiciones de vida

UN ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIAS

OCDE

SANTILLANA

skills.oecd: crear competencias adecuadas y convertirlas en mejores empleos y mejores condiciones de vida

Mejores competencias
Mejores empleos
Mejores condiciones de vida

UN ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIAS

OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del secretario general de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos que figuran en ella no reflejan necesariamente el parecer oficial de la Organización ni de los gobiernos de sus países miembros.

Este documento y cualquier mapa incluido en él se presentan sin perjuicio de la condición o soberanía de cualquier territorio, de la delimitación de las fronteras y límites internacionales, ni del nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© OCDE 2013 para esta edición en español, publicada por Editorial Santillana S. A. de C. V.
Editorial Santillana S. A. de C. V. es responsable de la calidad de la edición en español y de su coherencia con el texto original.

Por favor, cite esta publicación como:
OCDE (2013), *Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida: Un enfoque estratégico de las políticas de competencias*, publicación de la OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9786070118265-es

ISBN 978-607-01-1825-8 (versión impresa)
ISBN 978-607-01-1826-5 (versión en PDF)

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 de la condición de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental bajo los términos de las leyes internacionales.

Dirección general de contenidos: Antonio Moreno Paniagua
Director editorial: Wilebaldo Nava Reyes
Gerente del proyecto: Gabriel Hernández Valverde
Coordinación del proyecto: Antonieta Guzmán González

Traducción: Gonzalo Ang Collán Vázquez
Diagramación: Felicia Garnett

Créditos fotográficos: Fotolia © ag visuell, Fotolia © violetkaipa,
Getty Images © Moment, Getty Images © Monty Rakusen,
Getty Images © Tetra Images, iStockphoto © Joshua Hodge Photography,
Stocklib © Fernando Blanco Calzada, Stocklib © Kheng Ho Toh

Las correcciones a las publicaciones de la OCDE pueden encontrarse en línea en: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

Usted puede copiar, descargar o imprimir contenidos de la OCDE para su propio uso, y puede incluir extractos de las publicaciones, bases de datos y productos multimedia de la OCDE en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales de enseñanza, siempre y cuando se mencione el crédito de la OCDE como fuente y propietaria de los derechos de autor. Las solicitudes de uso público o comercial y derechos de traducción deben ser presentadas a rights@oecd.org. Las solicitudes de autorización para fotocopiar algunas partes de este material para uso público y comercial deben dirigirse directamente al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prólogo

Las competencias se han convertido en la divisa global del siglo XXI. Sin una inversión adecuada en ellas, las personas languidecen al margen de la sociedad, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento económico y los países ya no pueden competir en una sociedad mundial basada cada vez más en los conocimientos. Pero esta "divisa" se devalúa a medida que las exigencias de los mercados laborales evolucionan y las personas pierden las competencias que no usan. Las competencias no se traducen automáticamente en empleos y crecimiento.

La crisis económica mundial —con altos niveles de desempleo, en especial entre los jóvenes—, ha vuelto más urgente el fomento de mejores competencias. Al mismo tiempo, también debe atenderse el aumento de la desigualdad de los ingresos, provocado en gran medida por la desigualdad de los salarios entre trabajadores muy competentes y poco competentes. La solución más prometedora a esos problemas es invertir eficazmente en las competencias a lo largo del ciclo de vida: desde la primera infancia, durante la educación obligatoria, y a lo largo de la vida laboral.

La Estrategia de Competencias de la OCDE brinda un marco estratégico integrado a nivel intergubernamental, para ayudar a los países a que comprendan más acerca de cómo invertir en las competencias de manera que estas transformen vidas y fomenten las economías. Asimismo ayudará a los países a identificar las fortalezas y debilidades de su banco existente de competencias nacionales y sistemas de competencias, compararlos internacionalmente, y desarrollar políticas para mejorarlos. En particular, la estrategia establece las bases sobre las cuales los gobiernos pueden trabajar con eficacia con todas las partes interesadas: gobiernos nacionales, locales y regionales, empleadores, trabajadores y estudiantes, y en todos los ámbitos importantes de las políticas para:

- **Desarrollar las competencias adecuadas para responder a las necesidades del mercado laboral.** La Estrategia de Competencias apoya a los gobiernos a reunir y usar mejor la información sobre la demanda cambiante de competencias. También los ayuda a trabajar más de cerca con el sector empresarial en el diseño y entrega de planes de estudio y programas de capacitación.
- **Garantizar que las competencias se utilicen en su totalidad, siempre que existan.** Las personas con discapacidad, problemas crónicos de salud, mujeres y personas de la tercera edad tienen más probabilidades de estar inactivas en el mercado laboral. La Estrategia de Competencias ayuda a los gobiernos a identificar a las personas inactivas y a comprender las razones de su inactividad. Esto incluye la creación de incentivos financieros inteligentes que vuelvan atractivo el empleo y eliminen las barreras que impiden la participación en la fuerza laboral.
- **Combatir el desempleo y ayudar a los jóvenes a posicionarse en el mercado laboral de modo que utilicen sus competencias de la mejor manera.** La Estrategia de Competencias reúne políticas y prácticas exitosas para lograrlo, alienta a los empleadores a alinear sus estrategias de negocio con las prácticas de recursos humanos y el desarrollo de competencias en su fuerza laboral. Además, destaca cómo la orientación vocacional de calidad es un elemento crucial de las políticas de competencias efectivas.
- **Estimular la creación de empleos con exigencias de competencias más altas y de mayor valor agregado que compitan con mayor eficacia en la economía global actual.** Los mercados laborales no son estáticos, y las políticas pueden "moldear" la demanda, en lugar de solo responder a ella. La Estrategia de Competencias puede ayudar a los gobiernos a desarrollar las políticas de competencias que fomenten la innovación, la competitividad y el espíritu empresarial.
- **Aprovechar los vínculos entre los ámbitos de las políticas.** La Estrategia de Competencias apoya a los gobiernos a crear vínculos entre las áreas importantes de las políticas, incluyendo la educación, la ciencia y la tecnología, la familia, el empleo, el desarrollo industrial y económico, la migración y la integración, el bienestar social y las finanzas públicas, para ayudar a identificar las redundancias y las sinergias de las políticas, al tiempo que se asegura la eficiencia y se evita la duplicación de esfuerzos.

Invertir en las competencias adecuadas requiere un enfoque estratégico. Esta Estrategia de Competencias de la OCDE, que se desarrolló al reunir a expertos de toda la Organización, guiados por un Grupo de Asesores de cinco comités de la OCDE, está diseñada para proporcionar una base sobre la cual los gobiernos pueden comenzar a convertir "mejores políticas sobre competencias" en empleos, crecimiento y "mejores condiciones de vida".

La preparación del informe fue dirigida por el Grupo de Asesores de la Estrategia de Competencias de la OCDE, que reunió a delegados del Comité de Política Educativa, el Comité del Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, el Centro de Investigación e Innovación Educativas, el Programa de Acción Cooperativa de la Economía Local y el Desarrollo del Empleo, y el Comité de Asuntos Fiscales. Los miembros del Grupo de Asesores de la Estrategia de Competencias fueron Anders

Kristofferson, Aviana Bulgarelli, Enrique Roca Cobo, Gábor Halász, Jørn Skovsgaard, Jürgen Horschinegg, Lesley Giles, Michael Justesen y Mike Campbell, así como representantes del Comité Asesor sobre Negocios e Industria ante la OCDE y el Comité Consultivo Sindical de Comercio ante la OCDE. El Grupo Asesor fue presidido por Andreas Schleicher.

La primera versión del informe fue preparada por la Junta Directiva para la Educación, en colaboración con la Junta Directiva de Empleo, Fuerza Laboral y Asuntos Sociales, el Centro de Políticas Tributarias y el Centro de Iniciativa Empresarial, las pymes y el Desarrollo Local, con las aportaciones de Aspasia Bisopoulou, Bert Brys, Queralt Capsada, Richard Desjardins, Francesca Froy, Sylvain Guigère, Kathrin Höckel, Thomas Liebig, Mark Keese, Georges Lemaitre, John Martin, Cristina Martínez, Michela Meghnagi, Glenda Quintini, Stefano Scarpetta, Andreas Schleicher, Lisa Schulze y Carolina Torres. La asesoría y las contribuciones corrieron a cargo de Andy Green, Francis Green, Friederike Behringer, Normann Müller y Hessel Oosterbeek. El trabajo lo coordinaron Kathrin Höckel y Andreas Schleicher.

Los apoyos editorial, de diseño y técnico fueron responsabilidad compartida de Marilyn Achiron, Sabrina Leonarduzzi, Frank Karlshoven, Jenny Kossen, Fung-kwan Tam, Elizabeth del Bourgo y Elisabeth Villoutreix.

Ángel Gurría
Secretario General de la OCDE

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN 9

Las competencias transforman vidas e impulsan economías 10

La Estrategia de Competencias de la OCDE esboza un enfoque sistemático y exhaustivo de las políticas de competencias 13

NUEVAS POLÍTICAS 1: DESARROLLAR COMPETENCIAS APROPIADAS 17

Lecciones clave de política sobre el desarrollo de competencias apropiadas 18

¿Cómo pueden los países mejorar la calidad y la cantidad de competencias apropiadas? 20

Los países pueden alentar y facultar a las personas para que aprendan a lo largo de sus vidas 20
- Recopilar y usar la información sobre la demanda de competencias 21
- Diseñar sistemas de educación y de capacitación eficientes y eficaces 24
- Eliminar las barreras para invertir en educación continua 33
- Elevar la calidad de la educación 38
- Promover la equidad en las oportunidades educativas 43

Los países pueden facilitar que las personas calificadas entren en su territorio 48
- Facilitar la entrada a inmigrantes calificados 48
- Alentar a los estudiantes internacionales a quedarse después de sus estudios 51
- Facilitar la migración de retorno 51

Los países pueden establecer eficaces políticas transfronterizas de competencias 52
- Facultar la transferencia de conocimientos y la educación transfronteriza 52
- Invertir en el desarrollo de competencias en el extranjero 53

NUEVAS POLÍTICAS 2: ACTIVAR LA OFERTA DE COMPETENCIAS 63

Lecciones clave de política sobre la activación de competencias 64

¿Cómo pueden los países alentar a la gente para que ofrezca sus competencias en el mercado laboral? 64

Los países pueden alentar a las personas inactivas para que participen en el mercado laboral 65
- Identificar a las personas inactivas y las razones de su inactividad 65
- Ofrecer incentivos financieros para hacer que el trabajo sea rentable 66
- Superar las barreras no financieras para participar en la fuerza laboral 68
- Combinar las políticas de activación con oportunidades de reinstrucción o actualización 69

Los países pueden retener a las personas competentes 71
- Desmotivar la jubilación anticipada 71
- Detener la fuga de cerebros 73

NUEVAS POLÍTICAS 3: USAR LAS COMPETENCIAS DE UN MODO EFICAZ 79

Lecciones clave de política para usar las competencias de un modo eficaz 80

¿Cómo pueden los países usar mejor su reserva de talentos? 81

Los países pueden ayudar a las personas a usar mejor sus competencias 81
- Ayudar a los empleadores a usar mejor las competencias de sus empleados 81
- Optimizar el uso de competencias mediante una mejor administración e innovación 84
- Combatir el desempleo y ayudar a los jóvenes a posicionarse en el mercado laboral 85
- Mejorar la transparencia y la información 89
- Facilitar la movilidad entre los mercados de trabajo locales 93

Los países pueden aumentar la demanda de competencias de alto nivel 94
- Apoyar la creación de empleos de alto nivel de competencias y de alto valor agregado 95
- Ayudar a las economías locales a elevar la producción en la cadena de valor 96
- Fomentar el espíritu empresarial 99

EL CAMINO POR RECORRER 105

Mejorar la base de pruebas para ayudar a diseñar políticas eficaces de competencias 106

Apoyar el desarrollo y la aplicación de estrategias nacionales sobre competencias 107

CUADROS

Cuadro I.1 Hacia una medida directa de competencias como base para hacer una política efectiva de competencias 12

Cuadro 1.1 Cambios demográficos entre 1960 y 2010 19
Cuadro 1.2 Métodos de estimar las necesidades de competencias 21
Cuadro 1.3 Un enfoque coordinado para abordar la oferta y la demanda de competencias en Queensland, Australia 24
Cuadro 1.4 Responder a las nuevas necesidades de competencias en economías de bajo carbono 25
Cuadro 1.5 Lecciones de los trabajos de la OCDE sobre estrategias de competencias locales 25
Cuadro 1.6 El rediseño de los planes de estudio para el siglo XXI 27
Cuadro 1.7 Diferentes formas de aprender en el lugar de trabajo 28
Cuadro 1.8 Campaña de Aprendices del Alcalde de Londres 29
Cuadro 1.9 El diseño del sistema tributario influye en la inversión en el desarrollo de competencias 30
Cuadro 1.10 Instrumentos de financiamiento: ejemplos de tipos y de países 32
Cuadro 1.11 Estructuras de financiamiento con perspectiva global 33
Cuadro 1.12 Recursos educativos abiertos (REA) 35
Cuadro 1.13 Iniciativa australiana de capacitación certificada 37
Cuadro 1.14 Alentar la capacitación en las pymes 37
Cuadro 1.15 La relación entre educación y crecimiento económico 39
Cuadro 1.16 Aumento de las matrículas y mejoramiento de la calidad en Brasil 40
Cuadro 1.17 Entornos de aprendizaje innovadores 41
Cuadro 1.18 Fomento a la calidad de la educación de los adultos: El sello de calidad Austriaca 42
Cuadro 1.19 Programa de Desarrollo Humano de Marruecos 43
Cuadro 1.20 Recopilación de información para identificar y rastrear a los estudiantes en situación de riesgo 44
Cuadro 1.21 Apoyo a las escuelas en desventaja 45
Cuadro 1.22 Las campañas de Dinamarca “Necesitamos a Todos los Jóvenes” y “Caravana de Retención” 47
Cuadro 1.23 Opciones de segunda oportunidad para los adultos poco competentes 47
Cuadro 1.24 Ayuda enfocada en la igualdad de género en la educación 49
Cuadro 1.25 Bolsa Escola: un programa de apoyo eficaz para las familias en desventaja en Brasil 49
Cuadro 1.26 Liberar el potencial de los hijos de inmigrantes 50
Cuadro 1.27 Cómo los países conservan a los estudiantes internacionales al finalizar sus estudios 52
Cuadro 1.28 Capacitación de trabajadores extranjeros 53
Cuadro 1.29 Iniciativa suizo-india de educación ocupacional y capacitación profesional 53

Cuadro 2.1 Políticas de prestaciones en el trabajo 67
Cuadro 2.2 Condiciones de empleo que facilitan la participación en el mercado laboral 69
Cuadro 2.3 Asesoramiento sobre políticas del estudio de la OCDE “Trabajos para la Juventud” 70
Cuadro 2.4 Participación laboral entre las mujeres en los países de MENA 70
Cuadro 2.5 Características de los sistemas de pensiones que reducen los incentivos para trabajar 72
Cuadro 2.6 Detener la fuga de cerebros: retener contra restringir 74

Cuadro 3.1 Medidas alternativas para la discordancia de competencias en el trabajo 81
Cuadro 3.2 Lugares de trabajo innovadores 85
Cuadro 3.3 Consejos políticos para combatir el desempleo 85
Cuadro 3.4 Mejorar la transición de la escuela al trabajo: Ejemplos de buenas prácticas 87
Cuadro 3.5 Las perspectivas de África 89
Cuadro 3.6 Abordar la subutilización de competencias de los inmigrantes 90
Cuadro 3.7 Difusión de información sobre las necesidades de competencias 91
Cuadro 3.8 Enfoques estratégicos sectoriales en Maryland y Pensilvania, EUA 92
Cuadro 3.9 El sitio Porta22 de Barcelona Activa: apoyo a una mejor concordancia entre competencias y demandas de los empresarios locales 92
Cuadro 3.10 Indicadores de competencias comparables internacionalmente para los países de bajos ingresos 93
Cuadro 3.11 Instrumentos europeos conjuntos de competencias 94
Cuadro 3.12 Conformación de la demanda en Reino Unido 95
Cuadro 3.13 Silicon Valley: La creación de un ecosistema de competencias de alto nivel 96
Cuadro 3.14 Mejor, no más Barato 97
Cuadro 3.15 Hacia nuevas estrategias del mercado de productos en el sector de alimentos procesados, Niágara, Canadá 97
Cuadro 3.16 Una estrategia conjunta para avanzar a producciones de más valor agregado en la Riviera del Brenta, Italia 98
Cuadro 3.17 Competencias para el espíritu empresarial 99
Cuadro 3.18 Programas seleccionados de espíritu empresarial 100

Cuadro 4.1 El potencial analítico del Estudio de las Competencias de los Adultos de la OCDE 106
Cuadro 4.2 Organismos especializados en la coordinación de políticas nacionales sobre competencias 108
Cuadro 4.3 Unir las políticas de aprendizaje permanente de la UE con la Estrategia de Competencias de la OCDE: Rumania 108

FIGURAS

Figura I.1 Competencias básicas y desventajas económicas 10
Figura I.2 Competencias básicas y desventaja social 11
Figura I.3 El marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE 14

Figura 1.1 Cambio en la estructura del empleo 20
Figura 1.2 Porcentaje de empleadores que notifican las dificultades de contratación y de las tasas de desempleo 23
Figura 1.3 Los jóvenes de alrededor de veinticinco años de edad que estudian y trabajan tienen en promedio niveles más altos de competencias básicas (promedio por país) 28
Figura 1.4 Inversión pública frente a inversión privada para una persona que estudia la universidad o carrera profesional equivalente (2007 o último año disponible) 31
Figura 1.5 Número esperado de años de educación y capacitación formal y no formal relacionadas con el trabajo durante la vida laboral 34
Figura 1.6 Índices de participación en la educación y en la capacitación formales y no formales 36
Figura 1.7 Cambios en las competencias de lectura de los estudiantes de quince años, entre 2000 y 2009, medidos por PISA 38
Figura 1.8 Participación proyectada de la educación entre africanos de veinte a veinticuatro años de edad 42
Figura 1.9 Los sistemas educativos de alto rendimiento combinan equidad con calidad (PISA, 2009) 44
Figura 1.10 Porcentaje de la población en riesgo entre niños sin antecedentes de inmigración y los inmigrantes jóvenes, de veinte a veintinueve años de edad, por género, 2007 46

Figura 2.1 Las habilidades que no se usan pueden ser más propensas a atrofiarse 65
Figura 2.2 Participación de adultos en la fuerza laboral, 1990 y 2010 66
Figura 2.3 Razones para trabajar medio tiempo o permanecer inactivos 68
Figura 2.4 Participación en la fuerza laboral de los trabajadores mayores, 1990 y 2010 72

Figura 3.1 Incidencia de discordancia de competencias 82
Figura 3.2 Relación entre discordancia de competencias e ingresos 83
Figura 3.3 Desempleo juvenil en los países de la OCDE, 2010 87
Figura 3.4 Tasa de desempleo por nivel de educación en ciertos países africanos y europeos 88

TABLAS

Tabla 1.1 Principales obstáculos para participar en la educación y la capacitación de adultos....34
Tabla 1.2 Desarrollar competencias apropiadas: preguntas clave, indicadores y recursos....54

Tabla 2.1 Índices de emigración por regiones de origen y por nivel de competencias, de la población de quince años y más, 2000 y 2005-2006....74
Tabla 2.2 Activar la oferta de competencias: preguntas clave, indicadores y recursos....75

Tabla 3.1 Usar las competencias de un modo eficaz: preguntas clave, indicadores y recursos....101

Este libro tiene...

StatLinkS

¡Un servicio que ofrece archivos en Excel® desde la página impresa!

Busque los *StatLinks* debajo de las tablas o gráficas en este libro.
Para descargar la hoja de cálculo correspondiente en Excel®, tan solo teclee la dirección en su buscador de Internet comenzando con el prefijo ***dx.doi.org***
Si está leyendo la versión PDF y su computadora tiene acceso a Internet, solo dé un clic en el enlace. Encontrará más *StatLinks* en otros libros de la OCDE.

Introducción

Las competencias transforman vidas e impulsan economías 10
La Estrategia de Competencias de la OCDE esboza un enfoque sistemático y exhaustivo de las políticas de competencias 13

LAS COMPETENCIAS TRANSFORMAN VIDAS E IMPULSAN ECONOMÍAS

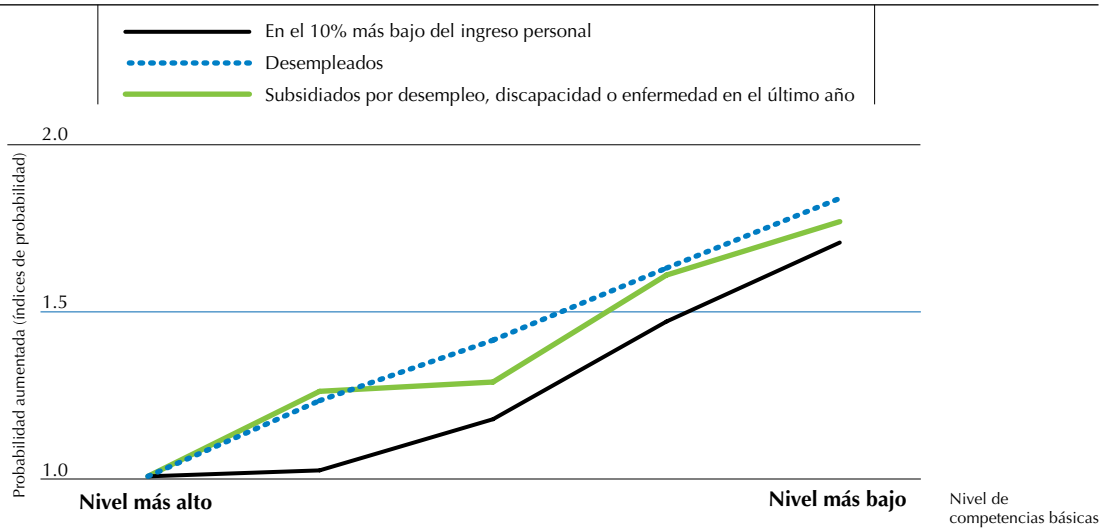
Sin la inversión adecuada en competencias, la gente languidece al margen de la sociedad, el progreso tecnológico no se traduce en un crecimiento económico y los países ya no pueden competir en una sociedad global basada, cada vez más, en los conocimientos. Como se ilustra en la figura I.1, la gente con pocas competencias enfrenta un riesgo mucho más grande de experimentar una desventaja económica y una probabilidad mayor de desempleo y dependencia de la seguridad social. Por el contrario, de acuerdo con un estimado, si el desempeño estudiantil en el área de la OCDE se aumentara solo medio año escolar, eso agregaría 115 000 millones USD a la economía de la vida laboral de la generación que haya nacido en ese año.[1]

En conclusión, las competencias se han convertido en la divisa global de las economías del siglo XXI. Pero esta "divisa" puede devaluarse conforme los requerimientos de los mercados laborales evolucionan y los individuos pierden las competencias que no usan. Para que las competencias mantengan su valor, deben desarrollarse continuamente. Conseguir las mejores ganancias en la inversión de las competencias requiere la habilidad de evaluar la calidad y cantidad de las competencias disponibles en la población (véase el cuadro I.1), determinar y anticipar las competencias requeridas en el mercado laboral, y desarrollarlas y usarlas efectivamente en trabajos mejores que conduzcan a mejores condiciones de vida. Trabajar para lograrlo es tarea de todos. Los gobiernos, empleadores, empleados, padres y estudiantes necesitan establecer convenios efectivos y equitativos para saber quién paga qué, cuándo y cómo.

■ Figura I.1 ■

Competencias básicas y desventajas económicas

Probabilidad incrementada[1] de experimentar desventajas económicas por nivel de competencias básicas[2], personas de dieciséis a sesenta y cinco años, promedio del país



Nota: Esta figura se basa en resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en ejemplos representativos y por tanto es solo ilustrativa.
1. Ajustada por edad, género, educación, educación de los padres y estado migratorio.
2. Las competencias básicas se definen como soluciones a problemas en ambientes ricos en tecnología (la habilidad para usar la tecnología para resolver problemas y tareas difíciles de lograr); alfabetización (la habilidad de entender y usar la información de los textos escritos en una variedad de contextos para lograr metas y seguir desarrollando conocimientos); nociones de aritmética (la habilidad de usar, aplicar, interpretar y comunicar información e ideas matemáticas); y componentes de lectura (incluye el reconocimiento de las palabras, las competencias para descodificar, el conocimiento del vocabulario y la fluidez).
Fuente: Datos del estudio de campo del PIAAC (2010).

Cómo leer esta gráfica

Esta figura muestra que, por ejemplo, las personas con el nivel más bajo de competencias básicas tienen 1.8 veces más probabilidad de ser desempleados en comparación con los individuos con un nivel más alto de competencias básicas. Los índices de probabilidades reflejan la posibilidad de que ocurra un evento para un grupo en particular comparado con un grupo de referencia. Una desigualdad relativa de uno representa oportunidades iguales de que un evento ocurra para un grupo en particular frente al grupo de referencia; los índices de probabilidades de menos de uno indican que hay menos probabilidad de que ocurra el evento y aquellos con un valor de más de uno representan mayores oportunidades.

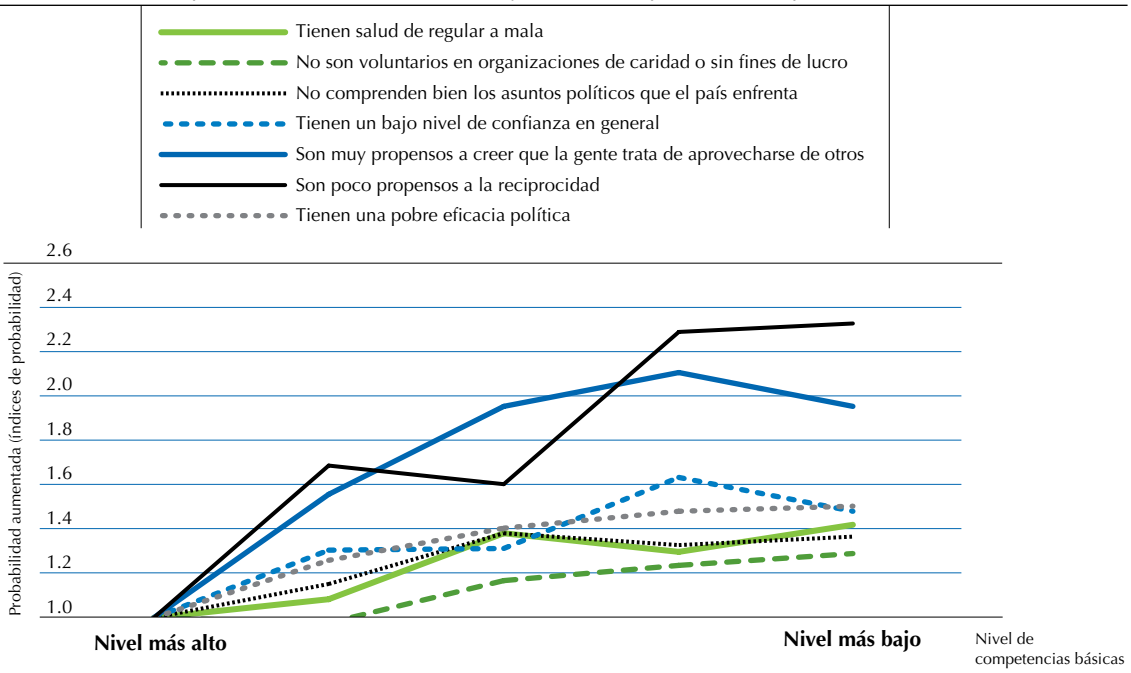
Las competencias afectan la vida de las personas y el bienestar de las naciones en formas que llegan más allá de lo que puede medirse por las ganancias del mercado laboral y el crecimiento económico. Por ejemplo, los beneficios de las competencias para la salud de un individuo son potencialmente mayores. Las competencias también se relacionan con el comportamiento cívico y social, ya que afectan el compromiso democrático y las relaciones empresariales. La

confianza institucional, por ejemplo, es vital para el funcionamiento de las democracias y sin creencia en la norma de la ley y en los otros, las relaciones empresariales funcionan con menos eficacia. La figura I.2 indica que, aun si la naturaleza causal de estas relaciones no puede establecerse firmemente por estos datos, los adultos con bajos niveles de competencias básicas tienen una mayor probabilidad de reportar una salud pobre y participar mucho menos en los grupos y organizaciones de la comunidad. Los adultos con altos niveles de competencias básicas tienen una mayor probabilidad de sentir que tienen una voz que puede hacer la diferencia en la vida social y política. Estos resultados son consistentes a través de un amplio rango de países, y así confirman que las competencias tienen una profunda relación con los resultados económicos y sociales en un amplio rango de contextos e instituciones.

■ Figura I.2 ■

Competencias básicas y desventaja social

Probabilidad incrementada[1] de experimentar desventajas sociales, por nivel de competencias básicas, personas de dieciséis a sesenta y cinco años, promedio del país



Nota: Esta figura se basa en los resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en ejemplos representativos y por lo tanto es solo ilustrativa.
1. Ajustada por edad, género, educación, educación de los padres y estado migratorio.
Fuente: Datos del estudio de campo del PIAAC (2010).

Cómo leer esta gráfica

Esta figura muestra que, por ejemplo, las personas con el nivel más bajo de competencias básicas tienen 1.4 más veces de probabilidad de reportar problemas de salud y 1.5 más veces de estar propensos a tener niveles más bajos de confianza en general comparados con las personas con un nivel más alto de competencias básicas. Para la explicación de los índices de probabilidad vea la figura I.1.

Las competencias son también la clave para combatir la desigualdad y promover la movilidad social. En tres cuartos de los países de la OCDE y muchos otros no miembros, también, la desigualdad de ingresos se ha profundizado a lo largo de las dos últimas décadas. Invertir en capital humano es la forma más efectiva de promover el crecimiento y de distribuir sus beneficios de un modo más justo. Y, con el paso del tiempo, invertir en las competencias es mucho menos costoso que pagar el precio de una mala salud, bajos ingresos, desempleo y exclusión social, todos relacionados muy de cerca con las competencias limitadas.

Existen muchas pruebas de que los países pueden mejorar en el desarrollo y utilización de las competencias que tienen disponibles. Aun en la cumbre de la crisis económica de 2009, más de 40% de los empleadores de Australia, Japón y México reportaron dificultades para encontrar personas con las competencias apropiadas.[2] Al mismo tiempo, los índices de desempleo batieron el récord en muchos países, lo que significa que muchas personas no estaban usando sus competencias de una manera productiva. En varios países con una gran población de jóvenes, aquellos que completaron su educación y capacitación recientemente tuvieron una gran dificultad para encontrar su primer trabajo, aun con un certificado formal o diploma; la crisis reciente solo ha aumentado el problema.[3]

Cuadro I.1 Hacia una medida directa de competencias como base para hacer una política efectiva de competencias

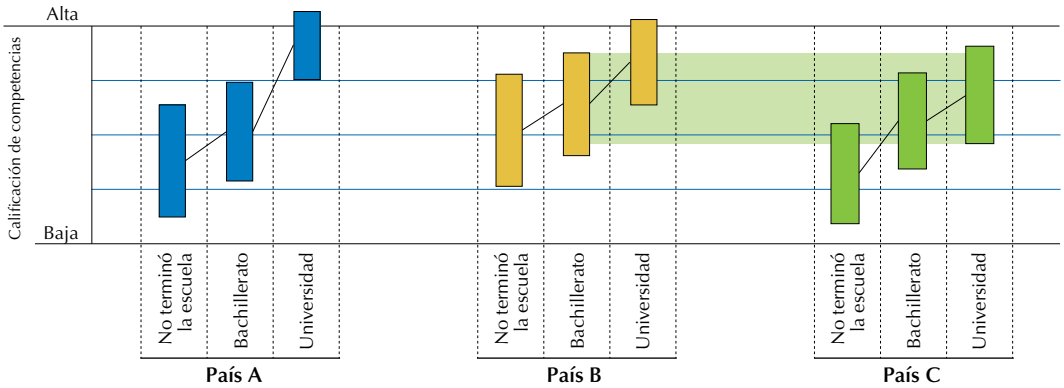
La Estrategia de Competencias de la OCDE cambia el enfoque de los tradicionales agentes de competencias, tales como años de educación y capacitación formal o certificados/diplomas logrados, por una perspectiva mucho más amplia que incluye las competencias que la gente adquiere, usa y mantiene —y que también pierde— durante su vida. Las personas necesitan competencias duras y competencias blandas, que les ayuden a tener éxito en el mercado laboral y un rango de competencias que les ayude a contribuir a mejores resultados sociales y a construir sociedades más cohesivas y tolerantes. Los conceptos de "habilidad" y "competencia" se usan de forma intercambiable en la Estrategia de Competencias. Las competencias (o habilidades) se definen como un grupo de conocimientos, atributos y capacidades que pueden aprenderse y que posibilitan a los individuos a realizar una actividad o tarea de forma exitosa y consistente, y pueden construirse y extenderse a través del aprendizaje. La suma de todas las competencias disponibles para la economía en un momento dado forma el capital humano de un país.

Los agentes utilizados en estudios pasados tienen limitaciones, ya que no toman en cuenta las competencias adquiridas después de la educación o capacitación formal ni la pérdida de competencias. El Estudio de Competencias de los Adultos de la OCDE (un producto del Programa para la Valoración Internacional de las Competencias de Adultos o PIAAC, por sus siglas en inglés) representa una mejora significativa al medir las competencias de los adultos directamente. Valora las competencias clave (alfabetización, conocimiento aritmético, resolución de problemas en ambientes tecnológicos) y su uso en el lugar de trabajo, y recoge la información de los antecedentes, resultados y contextos del desarrollo y uso de competencias. Este documento se refiere a los resultados preliminares de un estudio de campo de esa encuesta; el conjunto de datos completo está disponible desde octubre de 2013.

La siguiente figura ilustra la relación entre los agentes tradicionales del capital humano y las competencias medidas directamente. Los resultados se basan en datos preliminares del Estudio de Competencias de los Adultos. Dado que no se basan en ejemplos representativos, únicamente son ilustrativos. La figura muestra que las competencias que los individuos con certificaciones similares han alcanzado, varían de amplio modo, lo que subraya que los certificados y diplomas formales no se pueden igualar con las competencias básicas (aquí, competencias de alfabetización). Esto sugiere que estos tipos de competencias se pueden adquirir de varias fuentes y que varía la calidad de los sistemas educativos, medidos por la excelencia de los estudiantes cuando dejaron la educación formal. Esto también sugiere que las medidas directas de las competencias son una base mucho más confiable para el desarrollo de la política que lo que averiguaban los agentes indirectos como las certificaciones.

Comparación de competencias contra niveles de educación, entre países

Puntaje de competencias en una escala de competencias básicas, por niveles de certificación, personas de dieciséis a sesenta y cinco años



Nota: Esta figura se basa en los resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en ejemplos representativos y por lo tanto es solo ilustrativa. Véase la definición de competencias básicas en la nota 2 a pie de página de la figura I.1.
Fuente: Datos del estudio de campo del PIAAC (2010).

Cómo leer esta gráfica

La barra representa la posición media (del percentil veinticinco al setenta y cinco) de la distribución de competencias para el nivel de certificado o diploma correspondiente. La distribución de competencias y la extensión de superposición por nivel de educación formal varían de modo significativo entre los países. Por un lado, en el País A hay una clara distinción en la distribución de competencias entre las personas que tienen un grado universitario y aquellas que no. Sin embargo, la mayoría de los graduados del bachillerato en el País B tienen casi las mismas competencias altas que los estudiantes universitarios en el País C. Esto ilustra el valor de tener una medida directa de competencias básicas además de las certificaciones formales.

Por otra parte, los empleados están con frecuencia en discordancia con el trabajo que realizan. En promedio, 30% de los trabajadores en países europeos reportan que cuentan con las competencias para desempeñar tareas más complejas en el trabajo, mientras que 13% reporta que necesitan más capacitación para poder cumplir con las demandas de su trabajo.[4] Las competencias de los migrantes, en particular las adquiridas en el extranjero, también tienden a utilizarse poco. Además, la distribución de las competencias es desigual en las sociedades. El Programa para la Valoración Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE muestra que, en algunos países, proporciones relativamente grandes de adolescentes de quince años no alcanzan ni el nivel más bajo de competencias básicas y se quedan sin un mínimo de las consideradas necesarias para ser exitosos en las sociedades y economías actuales. Al mismo tiempo, los datos también muestran que estos problemas no son inalterables ni tampoco intrínsecos. Las variaciones entre países y a lo largo del tiempo muestran que pueden abordarse exitosamente al aplicar políticas informadas y balanceadas.[5]

LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE ESBOZA UN ENFOQUE SISTEMÁTICO Y EXHAUSTIVO DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIAS

¿Qué tipos de competencias se necesitan en una economía avanzada? ¿Cómo pueden los estudiantes y trabajadores actuales prepararse para un mercado laboral impredecible? ¿Cómo pueden los países asegurar que las competencias disponibles se usen de una forma productiva? Para contestar estas preguntas, los países deben considerar varias facetas de políticas de competencias en conjunto. La Estrategia de Competencias de la OCDE sugiere que los países adopten un enfoque sistemático y exhaustivo de las políticas de competencias que puedan:

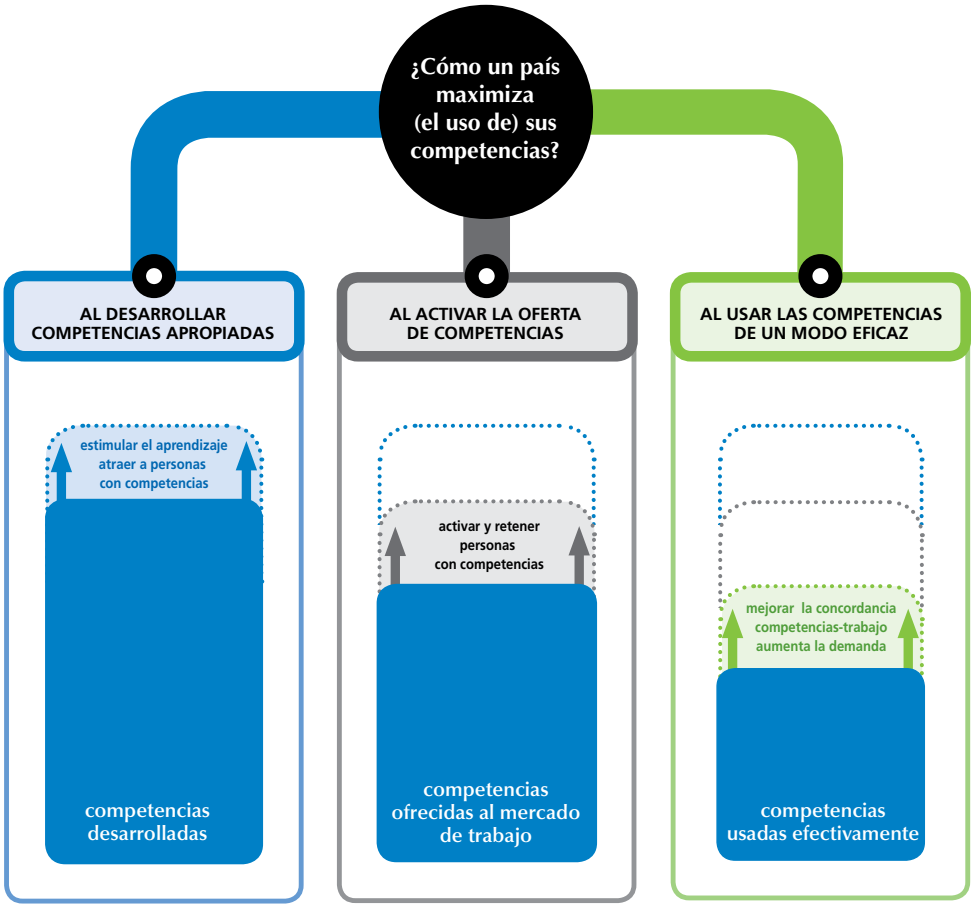
- ***Ayudar a establecer las prioridades de la inversión de los recursos escasos.*** Es costoso desarrollar las competencias de una población; por tanto, es necesario diseñar políticas de competencias para que estas inversiones obtengan mayores beneficios sociales y económicos. Todos los gobiernos enfrentan elecciones difíciles cuando destinan recursos escasos, y la crisis global solo ha agravado estas dificultades. Un enfoque de las políticas de competencias que considera la forma en que la demanda, la activación y el uso efectivo de las competencias influyen en cada cual, puede mejorar el gasto de una manera eficiente. La Estrategia de Competencias ofrece una guía de cómo establecer prioridades en el gasto de las competencias a lo largo de la vida de una persona.
- ***Hacer del aprendizaje de por vida algo más convincente.*** Al ver las competencias como una herramienta que se debe pulir a través de la vida de un individuo, la Estrategia de Competencias permite a los países evaluar el impacto relativo de escenarios institucionales e informales para el desarrollo de las competencias —desde la educación temprana a la escolaridad formal y el aprendizaje formal e informal a lo largo de la vida— con la meta de balancear la asignación de los recursos para maximizar los resultados.
- ***Fomentar un enfoque de todo un gobierno.*** Si las competencias se deben desarrollar a lo largo de la vida, se involucra un rango amplio de campos de políticas, incluyendo educación, ciencia y tecnología, familia, empleo, desarrollo industrial y económico, migración e integración, bienestar social y finanzas públicas. Es esencial crear enlaces entre los diferentes campos para asegurar la eficiencia y evitar la duplicación de esfuerzos. Un enfoque coordinado a las políticas de competencias permite a los creadores de la política detectar sus compensaciones, como entre la inmigración y la integración en el mercado laboral, o entre el gasto en la educación temprana o la posterior inversión en programas de bienestar social.
- ***Combinar las consideraciones a corto y largo plazo.*** Las políticas de competencias cubren tanto las respuestas adecuadas de la política para los retos emergentes o cíclicos (como el rápido aumento en los números de desempleados cuando las economías se contraen, o la escasez de competencias importantes cuando los sectores prosperan) como también una planeación estratégica a más largo plazo para la forma en que una economía y sociedad deberían evolucionar y los cambios estructurales que pudieran requerirse. La visión estratégica que ofrece la Estrategia de Competencias puede ayudar a los países a mantener una visión a largo plazo mientras que, al mismo tiempo, se vuelven más receptivos hacia los retos inmediatos.
- ***Alinear los diferentes niveles de gobierno.*** Considerando las variaciones locales significativas en la demanda y oferta de competencias dentro de un país, la Estrategia de Competencias integra las dimensiones nacionales, regionales y locales de las políticas de competencias.
- ***Incluir todos los grupos de interesados pertinentes.*** Diseñar políticas de competencias efectivas requiere más que la coordinación de los diferentes sectores de la administración pública y que alinear los diferentes niveles de gobierno; también deben estar involucrados: un amplio rango de actores no gubernamentales, incluyendo empleadores, asociaciones profesionales e industriales y cámaras de comercio, ayuntamientos, sindicatos, instituciones de educación y capacitación y, naturalmente, las personas.
- ***Proporcionar una perspectiva global.*** Dada la interdependencia del crecimiento entre las economías de los países, es esencial una perspectiva global sobre cómo se desarrolla y se despliega la reserva de talentos de competencias.

Al reconocer tanto la complejidad de las políticas de competencias como el potencial para un aprendizaje igualitario, la OCDE ha desarrollado una Estrategia de Competencias que ayuda a los países a identificar las fortalezas y debilidades de sus sistemas de competencias nacionales, a compararlas a un nivel internacional y a desarrollar políticas que puedan transformar mejores competencias en mejores trabajos, el crecimiento económico y la inclusión social. Para esto, dirige tres niveles interrelacionados de política (véase figura I.3):

- ***Desarrollar competencias apropiadas.*** Es una meta central de las políticas de competencias, asegurar que la oferta de competencias sea suficiente en cantidad y calidad para satisfacer las necesidades presentes y emergentes. Se puede asegurar la oferta al desarrollar la combinación correcta de competencias a través de la educación y la capacitación, y al influenciar el flujo de habilidades al atraer y retener los talentos. La oferta no solo responde a la demanda, también puede tener una importante influencia en esta.
- ***Activar la oferta de competencias.*** La gente puede tener competencias, pero por razones diversas puede decidir no ofrecerlas al mercado laboral. En todos los países de la OCDE, muchos individuos permanecen fuera de la fuerza laboral por decisión propia, debido a sus circunstancias personales/familiares o por la falta de incentivos financieros para trabajar. Integrar grupos con poca representación en la fuerza laboral puede aumentar la base de competencias en una economía. Sin embargo, esto requiere identificar individuos inactivos, posiblemente volverlos a capacitar, y asegurar que el sistema de beneficios les ofrezca incentivos financieros para entrar o volver al mercado laboral y eliminar las barreras administrativas para la contratación.
- ***Usar las competencias de un modo eficaz.*** Invertir en competencias es solo el primer paso; las políticas de competencias exitosas también necesitan asegurar que las competencias disponibles se usen efectivamente para que la inversión no se desperdicie. Además, la concordancia entre las competencias demandadas en un trabajo y las de la persona que realiza ese trabajo tiene un impacto en el futuro desarrollo de competencias: las competencias no usadas tienden a atrofiarse, mientras que las nuevas se desarrollan, en gran medida, de manera informal y con frecuencia a través de la experiencia laboral.

Figura I.3

El marco de la Estrategia de Competencias de la OCDE



Fuente: De Argumentenfabriek.nl.

Notas

1. OCDE (2010a).

2. Quintini (2011).

3. OCDE (2010b).

4. Quintini (2011).

5. OCDE (2010c).

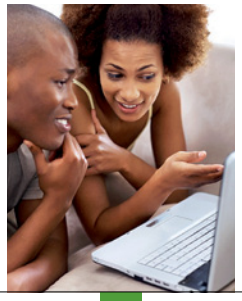
Referencias y lecturas adicionales

OCDE (2010a), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, PISA, publicación de la OCDE.

OCDE(2010b), *OCDE Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, publicación de la OCDE.

OCDE (2010c), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (Volumen I), PISA, publicación de la OCDE.

Quintini, G. (2011), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OCDE Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 121, publicación de la OCDE.



Nuevas políticas 1: Desarrollar competencias apropiadas

Lecciones clave de política sobre el desarrollo de competencias apropiadas 18

¿Cómo pueden los países mejorar la calidad y la cantidad de competencias apropiadas? 20

Los países pueden alentar y facultar a las personas para que aprendan a lo largo de sus vidas 20

Los países pueden facilitar que las personas calificadas entren en su territorio 48

Los países pueden establecer eficaces políticas transfronterizas de competencias 52

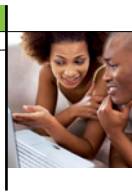
Lecciones clave de política sobre el desarrollo de competencias apropiadas

ALENTAR Y FACULTAR A LAS PERSONAS PARA QUE APRENDAN A LO LARGO DE SUS VIDAS

- **Reunir y usar información sobre la cambiante demanda de competencias para guiar su desarrollo.** Así como la naturaleza y la estructura del empleo han cambiado notablemente en las últimas décadas, también ha cambiado la demanda de competencias. Se requieren, como nunca, competencias de más alto nivel. Estos cambios se deben identificar, articular y traducir en planes de estudio actualizados y en programas apropiados. Un enfoque estratégico de las políticas de competencias también debe tomar en cuenta las diferencias locales, en particular las de economías emergentes, donde estas diferencias pueden ser muy grandes. En cuanto a requerimientos de competencias, las diferencias sectoriales pueden ser también importantes y se deben tomar en cuenta cuando se diseñan estrategias de competencias.
- **Involucrar a los participantes sociales en el diseño y emisión de planes de estudio y programas de educación y capacitación.** El desarrollo de competencias es más efectivo si los mundos académico y laboral están conectados. Comparado con los planes de estudio hechos solo por el gobierno e impartidos exclusivamente en las escuelas, el aprendizaje en los lugares de trabajo permite a los jóvenes desarrollar competencias "duras" en equipos modernos, y competencias "blandas", como trabajo en equipo, comunicación y negociación, por medio de experiencia en el mundo real. La capacitación mediante labores reales en el lugar de trabajo también puede ayudar a motivar a los jóvenes poco comprometidos a permanecer en el sistema educativo o volver a él, y suaviza la transición de la educación al mercado laboral. Los sindicatos pueden trabajar de forma conjunta con los empleadores en la elaboración de programas de estudios que incluyan, además, competencias más amplias y transferibles, y asegurar que la capacitación de buena calidad esté a disposición de todos.
- **Asegurar que los programas educativos y de capacitación sean de alta calidad.** Los gobiernos pueden ayudar a promover la calidad en la educación y en la capacitación desde la más temprana, a lo largo de toda la formación académica y después. Las instituciones educativas y de capacitación necesitan regirse por un marco claro de garantía de calidad que ofrezca propósitos de responsabilidad y de mejora, y que combine la evaluación interna y externa sin imponer una excesiva carga administrativa. La capacitación en el lugar de trabajo también debe someterse a un control de calidad por medio de arreglos contractuales, inspecciones y autoevaluaciones.
- **Promover la equidad, garantizando el acceso a una educación de calidad para todos, y su éxito.** Invertir en la educación temprana de alta calidad y en la educación inicial, en particular con niños en desventaja socioeconómica, puede ser una estrategia eficiente para asegurar que empiecen con vigor su carrera educativa y que las primeras competencias engendren las futuras. Más adelante, el apoyo financiero a los estudiantes y escuelas en situación de desventaja puede mejorar el desarrollo de las competencias. Dado que es poco probable que las personas con competencias limitadas participen en la educación y la formación por iniciativa propia, y a que tienden a recibir menos capacitación de los empleadores, pueden encontrar una salida de la trampa de la escasa formación y de los bajos ingresos por medio de opciones de segunda oportunidad.
- **Asegurarse de que se compartan los costos y que los sistemas tributarios no desalienten la inversión en el aprendizaje.** Los empleadores pueden crear un ambiente que apoye el aprendizaje y a invertir en este último, y las personas deben estar dispuestas a desarrollar sus competencias a lo largo de su vida laboral. Los gobiernos pueden diseñar incentivos financieros y políticas tributarias favorables que motiven a las personas y a los empleadores a invertir en educación y capacitación posterior a la obligatoria. Se puede alentar a las personas a asumir más de la carga financiera de la educación terciaria, mientras que a las personas desfavorecidas se les debe asegurar el acceso a oportunidades de educación por medio de becas y préstamos.
- **Mantener una perspectiva de largo plazo sobre el desarrollo de las competencias, incluso durante las crisis económicas.** Si tienen que hacerse recortes en el gasto público, deben basarse en las proporciones costo-beneficio a largo plazo de las opciones de inversión pública. En estos términos, por lo general se puede formular una razón de peso para mantener la inversión pública en competencias.

FOMENTAR LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE PERSONAS CALIFICADAS PARA LLENAR VACÍOS DE COMPETENCIAS

- **Facilitar la entrada de migrantes competentes.** Para llenar vacíos de competencias, podría ser necesario establecer canales formales de contratación, entre ellos la migración de baja calificación. Se puede agilizar este proceso al emitir un número suficiente de visas y tramitarlas con rapidez, al brindar medios eficaces para verificar el lugar de residencia y condición migratoria, y al implementar controles fronterizos eficaces y procedimientos obligatorios en el lugar de trabajo.
- **Diseñar políticas que animen a los estudiantes extranjeros a permanecer después de finalizar sus estudios.** La ventaja de este tipo de estudiantes para los empleadores del país anfitrión es que tienen una certificación o un diploma que se puede evaluar con facilidad. A menudo, los estudiantes también establecen vínculos con la sociedad y el mercado laboral del país anfitrión y pueden encontrar un empleo con más facilidad. Para un mejor uso de esta importante fuente de competencias, varios países de la OCDE han suavizado sus políticas de migración para permitir que los estudiantes extranjeros trabajen mientras estudian y alentarlos a quedarse a trabajar una vez concluidos sus estudios.



- **Facilitar que los migrantes competentes regresen a su país.** Los flujos de migración pueden tener un impacto positivo en el inventario del capital humano de los países de origen: los migrantes que regresan traen consigo conocimientos y experiencias, así como contactos de negocios útiles en su país de origen. Para gozar de estas ventajas, los países pueden facilitar y fomentar la migración de retorno. Un enfoque puede consistir en ofrecer apoyo financiero a los municipios que inviten a los repatriados y que les proporcionen alojamiento; otra opción es proporcionarles exenciones tributarias, en particular a los ciudadanos altamente competentes que han vuelto a su país de origen.

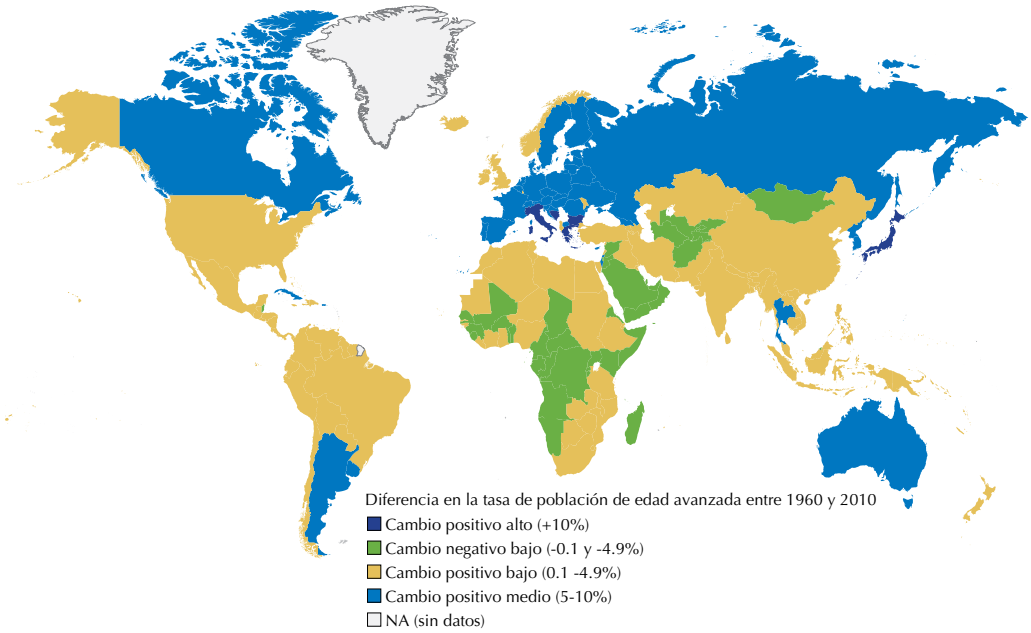
PROMOVER LAS POLÍTICAS TRANSFRONTERIZAS DE COMPETENCIAS

- **Invertir en competencias en el exterior y fomentar la educación superior transfronteriza.** Un número cada vez mayor de empleadores opera de modo internacional y tiene que adquirir sus competencias de fuentes locales y de las existencias de talento global. Algunos países han comenzado a considerar las políticas de competencias más allá de sus fronteras y han comenzado a invertir en las competencias de personas en otros países. Esto tiene la doble ventaja de disponer de trabajadores muy capacitados para las sucursales de las empresas ubicadas en el extranjero y la reducción de incentivos para emigrar, sobre todo entre personas altamente competentes. Otro modo de alentar de modo global el desarrollo de las competencias es el diseño de políticas que fomenten la educación terciaria transfronteriza. Esto puede ayudar a un país a ampliar su inventario de competencias con más rapidez que si tuviera que depender solo de los recursos internos.

Cuadro 1.1 **Cambios demográficos entre 1960 y 2010**

La mayoría de los países de la OCDE ha mostrado una reducción de las tasas de fertilidad entre 1970 y 2008. Esta caída fue especialmente pronunciada en México (–4.76%) y Corea del Sur (–3.34%). En un periodo similar (de 1960 a 2009), los países de la OCDE también registraron un aumento en la proporción de personas de edad avanzada, y que fue más pronunciado en Japón (17.4%), Italia (11.2%), Grecia (10.8%) y Finlandia (10%).

Cambio en la tasa de población de edad avanzada* de 1960 a 2009



Todos los países de la OCDE experimentaron una caída en la población de jóvenes entre 1960 y 2010. Corea del Sur registró el mayor cambio (26.1%), seguido de Polonia (–19.1%), Canadá (–17.24%) y Japón (–17.2%). Entre los países del G-20, China experimentó un descenso de 20.2% durante el mismo periodo. La reducción de las poblaciones jóvenes en la mayoría de los países de la OCDE y algunas economías emergentes contrasta de un modo marcado con el crecimiento de esas mismas poblaciones en otras regiones del mundo. Por ejemplo, más de 60% de la población de África es menor de veinticinco años, y se espera que para 2015 esta proporción aumente a 75%.

*Personas de edad avanzada: de sesenta y cinco años o mayor.
Fuente: OCDE/Banco Africano de Desarrollo/Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, 2010; Martínez-Fernández, y otros, de próxima publicación.

¿CÓMO PUEDEN LOS PAÍSES MEJORAR LA CALIDAD Y LA CANTIDAD DE COMPETENCIAS APROPIADAS?

Desarrollar el potencial de las competencias de un país está en el corazón de las políticas de competencias. Esto requiere el diseño de planes de estudio y sistemas de educación y capacitación que respondan a las necesidades del mercado laboral y de la sociedad en general, y que sean equitativos y de buena calidad. También implica estimular y facultar a los individuos para que participen en el aprendizaje. Las fuentes externas de competencias también se pueden aprovechar al invitar a personas competentes a visitar el país o al invertir en la transferencia de conocimientos y en el desarrollo de competencias más allá de las fronteras.

La existencia de conocimientos disponibles en la economía está en función del tamaño de la población en edad laboral y en su nivel de competencias; las variables demográficas, como el envejecimiento de la sociedad o el florecimiento de la población juvenil, deben tomarse en cuenta en el diseño de políticas en materia de competencias (véase el cuadro 1.1).

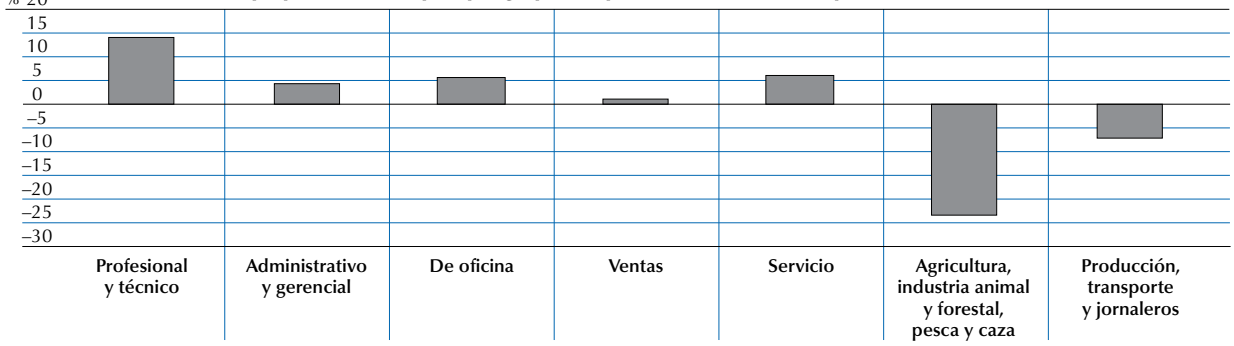
LOS PAÍSES PUEDEN ALENTAR Y FACULTAR A LAS PERSONAS PARA QUE APRENDAN A LO LARGO DE SUS VIDAS

El desarrollo de competencias mediante la educación debería basarse en las necesidades del mercado de trabajo, y debería ser eficaz, eficiente y equitativo. Invertir en competencias es una responsabilidad conjunta y debería reflejar los beneficios en los individuos, los empleadores y la sociedad.

■ Figura 1.1 ■

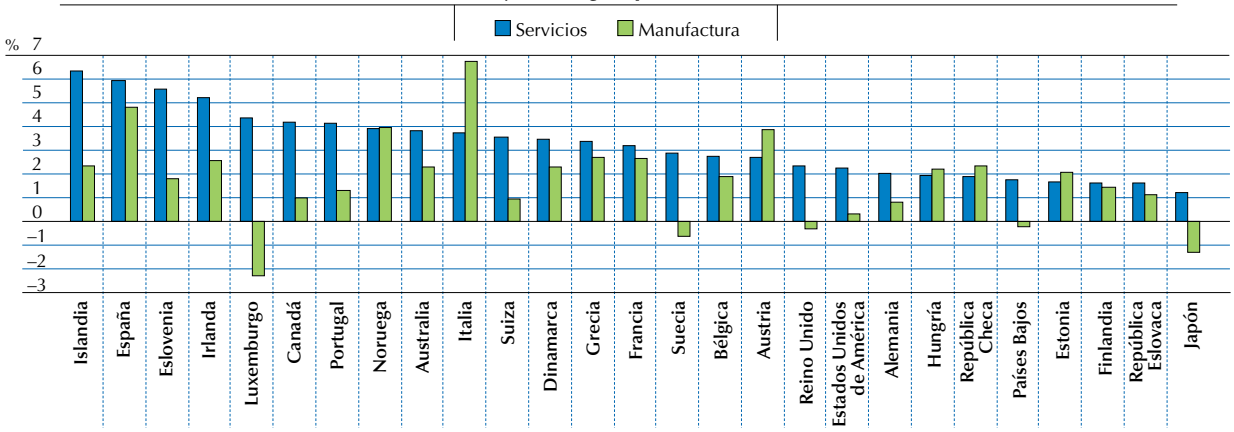
Cambio en la estructura del empleo

A. Cambios en la proporción del empleo por grupos ocupacionales[1], 1960-2009, países de la OCDE[2] seleccionados

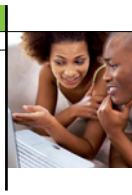


1. Clasificación Estándar Internacional de Ocupaciones (ISCO-1968).
2. Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.
Fuente: Handel (de próxima aparición).
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607062

B. Crecimiento de recursos humanos en ciencia y tecnología[1], por industria, 1998-2008, tasa media de crecimiento anual



Nota: Eslovenia: 1997-2007; Suecia: 1997-2007; Estados Unidos de América: 2003-2008; Japón: 2003-2008.
1. Los recursos humanos en ciencia y tecnología (RHCT) se definen, de acuerdo con el Manual de Camberra (OCDE y Eurostat, 1995), como quienes se graduaron en el nivel terciario de educación o trabajan en ciencia y tecnología, que por lo general necesita una certificación alta y su potencial de innovación es alto.
Fuente: OCDE, base de datos *ANSKILL* (solo para uso interno), junio de 2011.
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607081



Recopilar y usar la información sobre la demanda de competencias

La demanda de competencias de mayor nivel ha crecido en los últimos cincuenta años

A medida que la naturaleza y estructura del empleo han cambiado notablemente en las últimas décadas, así también se ha modificado la demanda de competencias en los países de la OCDE y en otros. Entre la década de 1960 y el 2009, los empleos en los países de la OCDE han ido de la granja a la fábrica, y de ahí, a la oficina profesional. El número de puestos gerenciales aumentó en ese periodo, mientras que el de empleos administrativos y de oficina de mediana y baja calificaciones se mantuvo más estable (véase la figura 1.1).

Estos cambios fundamentales en materia de empleo implican un aumento en la demanda de competencias cognitivas no rutinarias y competencias interpersonales y una disminución en la demanda de competencias cognitivas rutinarias y artesanales, trabajo físico y tareas físicas repetitivas.[1] En las últimas décadas, el aumento de trabajadores altamente calificados en general no ha llevado a una disminución en su remuneración, como ocurrió con los trabajadores menos calificados; y en la mayoría de los países, los beneficios para los estudiantes titulados han aumentado a pesar de que hay muchos más graduados en la fuerza de trabajo.[2] Al mismo tiempo, hay indicios de una tendencia hacia el aumento de la polarización de competencias: se necesitan trabajadores altamente calificados para labores relacionadas con la tecnología; se contratan trabajadores menos calificados para la prestación de servicios que no pueden automatizarse, digitalizarse o subcontratarse, tales como el cuidado de otras personas; se sustituyen las competencias medias por robots inteligentes.[3]

Si bien estas grandes tendencias son claras, resultan menos concluyentes las medidas más directas de las competencias que se requieren por ocupación, lo que sugiere una tendencia poco clara de los requerimientos de competencias cognitivas por ocupación.[4] Estas fuentes detalladas advierten solo una tendencia positiva en el uso de computadoras en el trabajo entre 1990 y 2005. Otro estudio, basado en la encuesta Condiciones de Trabajo en Europa, muestra que si bien la mayoría de los trabajadores están empleados en entornos de "aprendizaje" que requieren competencias superiores, aún hay trabajadores que realizan labores rutinarias. En el mismo sentido, al parecer solo hay una pequeña tasa de disminución de la intensidad física del trabajo.[5] Mientras que la mayoría de los observadores coincide en que la tendencia a largo plazo ha sido hacia los trabajos que requieren más educación y competencias cognitivas, el ritmo y el momento de los cambios, los niveles y tipos de competencias en demanda y los motores del cambio son temas debatibles. Dadas estas diferencias, es evidente que se precisa más y mejor información acerca de los cambios recientes y en curso en materia de la demanda de competencias. El estudio de la OCDE sobre competencias de los adultos brinda instrumentos, los primeros de su clase, para monitorear y analizar los cambios en la demanda de competencias en un marco comparativo internacional.

Las proyecciones de la demanda de competencias aportan reflexiones importantes y deben interpretarse con cuidado

La percepción de que la demanda de competencias cognitivas está cambiando rápidamente en los países de la OCDE ha estimulado los intentos de predecir qué sectores industriales y ocupaciones tienen más probabilidad de crecimiento en los próximos años. Las proyecciones actuales sugieren que las tendencias en materia de empleo por rama de ocupación descritas antes continuarán en un futuro previsible,[6] lo que advierte un aumento constante de la necesidad de los empleadores por conseguir mejores competencias cognitivas e interpersonales (véase el cuadro 1.2). Sin embargo, es más difícil hacer proyecciones detalladas en el campo ocupacional/industrial. Así, estas proyecciones sirven mejor para dar información adicional a los sistemas educativos y de capacitación que como base para planear la fuerza de trabajo. Con esta advertencia en mente, las proyecciones pueden desempeñar un papel importante para guiar las estrategias sobre competencias.

Un análisis de escasez de competencias puede ayudar a determinar sus causas

La escasez de competencias, como la que resulta de los cambios de la demanda, puede afectar el crecimiento por sus efectos adversos sobre la productividad de la mano de obra. La escasez aumenta el costo de contratación por trabajador especializado, lo que ocasiona que las empresas empleen trabajadores menos productivos y menos calificados en su lugar. La escasez también puede poner a los trabajadores en una posición de negociación más sólida para pedir ritmos laborales más cómodos.

Cuadro 1.2 **Métodos de estimar las necesidades de competencias**

La estimación ocupacional y educativa tiene una larga tradición en muchos países de la OCDE, como **Alemania**, **Australia**, **Canadá**, **Estados Unidos de América**, **Francia**, **Italia**, **Países Bajos**, **Reino Unido**, y, más recientemente, **Finlandia**, **Nueva Zelanda** e **Israel**. Las estimaciones las llevan a cabo instituciones académicas y organizaciones gubernamentales, el sector privado y, cada vez más, se hacen de manera multinacional (como las que lleva a cabo la Unión Europea).

La mayoría de las estimaciones depende de los modelos macroeconómicos dinámicos y utilizan un enfoque "de arriba abajo" para estimar la demanda de mano de obra. La modelación macroeconómica dinámica ha sido etiquetada como "la mejor práctica" en la estimación de competencias internacionales; sin embargo, su eficacia tiene límites. Estos modelos macroeconómicos requieren la especificación de un amplio conjunto de parámetros externos relacionados con el desarrollo de la economía mundial, como los precios del petróleo y los tipos de cambio. Un problema común con muchas de las estimaciones es la dificultad para estimar la migración futura y la estructura de sus competencias.

...

En **Inglaterra**, la Comisión Británica del Empleo y las Competencias realizó una auditoría nacional de Competencias Estratégicas en 2010, en la que combinó los métodos cuantitativo y cualitativo con el fin de incorporar un acercamiento más amplio al plantear un "escenario hipotético" para evaluar las necesidades de competencias futuras. La intención general del proyecto es dar una visión al gobierno, a los empleadores, personas y proveedores de las necesidades de competencias estratégicas de Inglaterra, además de proporcionar información sobre temas clave y actualizar periódicamente los resultados. El proyecto incluye tres instrumentos principales:

- *Trabajo futuro*: consiste en las estimaciones cuantitativas de los prospectos de empleo para industrias y ocupaciones, calificación/nivel de titulación, género y situación laboral en el Reino Unido, naciones individuales y regiones inglesas. Busca dar una visión completa del mercado de trabajo para 2020.
- *Examen de horizontes y desarrollo de escenarios*: identifica los asuntos clave y los cambios que tienen lugar en Reino Unido y en el mundo que puedan afectar el empleo y las competencias a largo plazo. Emplea una serie de técnicas de examen del horizonte, entre ellas el desarrollo de escenarios, y una serie de entrevistas con expertos para discutir los escenarios en 2020.
- *Informes de evaluación de competencias específicas*: evaluaciones de competencias que se realizan a fondo, en sectores emergentes clave para mejorar la comprensión de importantes áreas en desarrollo de la economía, tales como industrias con bajas emisiones de carbono, economías digitales y manufactura avanzada.

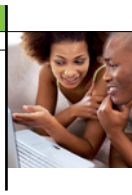
A pesar de las diferentes metodologías en la elaboración de estimaciones, los resultados a menudo son similares. En general, el empleo de trabajadores poco calificados disminuirá, mientras que se proyecta un aumento en el empleo de trabajadores altamente calificados. Algunas proyecciones plantean que en el futuro habrá un aumento de este último tipo de trabajadores en algunas áreas. La tendencia del empleo es seguir con el cambio de las industrias primarias hacia economías más basadas en servicios. Los empleadores también pueden participar en la estimación de las necesidades de competencias. A continuación se describen algunos ejemplos.

En **Finlandia**, *El Proyecto Oivallus*. Oivallus —que significa literalmente, "entendimiento profundo"— fue lanzado por la Confederación de Industrias Finlandesas (EK) en 2008 y se extendió hasta diciembre de 2011. El proyecto, financiado por EK, el Fondo Social Europeo y el Consejo de Educación de Finlandia, se centró en las necesidades de competencias futuras de las empresas. Representantes de empresas, académicos, profesores y otros expertos examinaron la premisa subyacente de que la vida laboral en el año 2020 estará aún más interconectada. Oivallus encontró que las necesidades de competencias están cambiando porque las formas de trabajo están cambiando, y los trabajos son cada vez menos rutinarios y son menos los empleos que pueden desempeñarse "siguiendo un manual". La futura vida laboral se asemeja a la filmación de una película: cada vez más, el trabajo se hace con base en un proyecto de colaboración con varias personas y empresas. También existe una tendencia para que las tareas sean más variadas. La capacidad de aplicar las competencias de grupo es la base del trabajo en el futuro, y las competencias de grupo encuentran su aplicación en la capacidad de encontrar, usar y difundir los conocimientos. Un grupo de aprendizaje puede identificar nuevas oportunidades y encontrar soluciones a los problemas, donde la clave del éxito es la capacidad de las personas con distintas competencias para trabajar juntas. Trabajar como una red, aprender unos de otros y construir a partir de ideas existentes son competencias que requieren práctica y que deberían desarrollarse desde el principio y durante todo el proceso educativo. En el sitio *ek.multiedition.fi/oivallus/en/index.php* se puede encontrar más información al respecto.

La empresa *Elbit Systems Electro-Óptica* (Elop), de **Israel**, emplea a más de doce mil personas en trece países. En un esfuerzo por fomentar que quienes toman las decisiones invirtieran en capacitación electro-óptica para cubrir las necesidades previstas de ingenieros y técnicos altamente capacitados, la empresa se asoció con dos instituciones educativas en 2009 y desarrolló dos nuevos cursos formales en electro-óptica. El primero, establecido en el ORT Braude College, es un programa para egresados de ingeniería óptica, que fue diseñado conjuntamente por Elop y la universidad. También se introdujo un programa de prácticas para atender la demanda local. El segundo, basado en la ORT Rehovot School, es un nuevo programa en electro-óptica que está integrado al programa de ingeniería práctica existente. Además de ayudar a diseñar el programa de estudios, Elop también suministró los laboratorios de investigación, con la condición de que los científicos e ingenieros, así como profesores y tutores de áreas específicas, capacitaran a profesores, fueran anfitriones en las visitas de los estudiantes a las instalaciones de la compañía y apoyaran la gestión de la universidad en su solicitud de reconocimiento del programa por parte del Ministerio de Educación. Tres años después de que estas iniciativas se pusieran en marcha, la industria local ya empleaba a más de cien técnicos graduados de ORT Rehovot.

Fuente: Lüdemann (de próxima publicación), Comité Consultivo Industrial y de Negocios de los países de la OCDE (CCIN).

Según un estudio, el aumento de escasez de mano de obra calificada en Reino Unido a mediados de los años ochenta redujo el crecimiento de la productividad en 0.7% anual, después de tomar en cuenta otros efectos de trabajo y del mercado de productos, mientras que la escasez de trabajadores no calificados no ha tenido un efecto significativo.[7] Otro estudio



considera que la escasez de competencias ha tenido un impacto negativo en la productividad laboral (valor agregado actual por empleado) de pequeñas y medianas empresas canadienses.[8] Del mismo modo, las vacantes difíciles de cubrir y sin cubrir han reducido aparentemente la producción de los trabajadores en las empresas de alta tecnología en Irlanda del Norte.[9] Algunos análisis indican que la escasez de competencias puede afectar la productividad, ya que dificultan la adopción de nuevas tecnologías. Por ejemplo, la escasez de artesanos en el Reino Unido significa que las nuevas tecnologías no se introdujeron en la medida que podrían haberlo hecho, y la tasa de productividad declinó.[10] Otro estudio considera que la escasez de competencias cuesta, en promedio, 7% del PIB, calculado mediante la combinación de los costos de las vacantes, medidos como la pérdida de producción mientras los puestos quedan vacantes, y el costo del desempleo, medido como la suma de los ingresos que los trabajadores dejaron de percibir, prestaciones de desempleo y costos de activación.[11]

La escasez de competencias puede ser cíclica y estructural. Si esta escasez se registra en periodos de rápido crecimiento económico, cuando el desempleo es bajo y el número de trabajadores se reduce al mínimo, no representa un problema durante los periodos de desaceleración económica. Algunos cambios estructurales, tales como la adopción de nuevas tecnologías, pueden aumentar la demanda de ciertas competencias que no están disponibles inmediatamente en el mercado laboral. Esto puede crear escasez incluso cuando el desempleo sea alto.

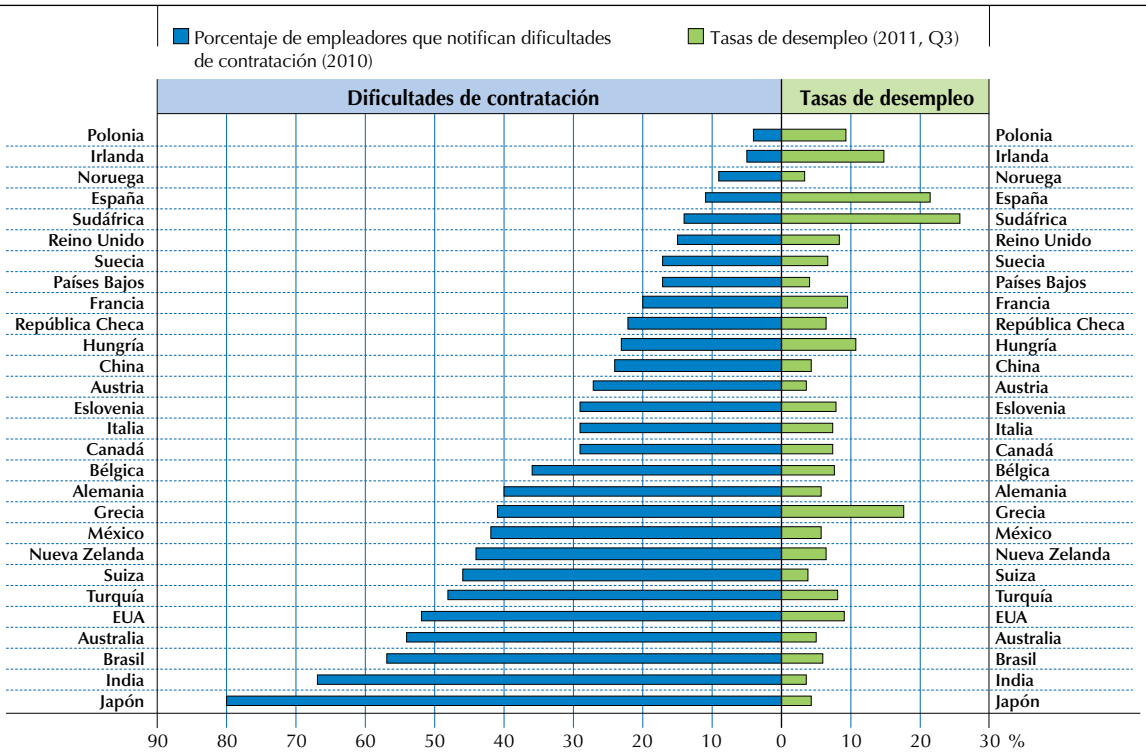
La figura 1.2 muestra las tasas de desempleo en 2011 como consecuencia de la crisis económica mundial. También muestra la participación de los empleadores que dijeron tener dificultades para llenar los puestos debido a la falta de competencias adecuadas en 2010.[12] Esto hace pensar que la escasez es generalizada y coexiste con el desempleo en muchos países. Algunos estudios muestran que la proporción de empresas interesadas en la disponibilidad de trabajadores capacitados adecuadamente es, en promedio, de alrededor de 40% en el África Subsahariana y de 50% en Asia Oriental y el Pacífico, en comparación con alrededor de 25% en países de la OCDE.[13]

La escasez de mano de obra puede surgir debido a la carencia de los trabajadores que cuenten con las competencias necesarias, pero también puede haber otros motivos, entre ellos las condiciones de trabajo y de remuneración poco atractivas; la falta de trabajadores en países con tasas de desempleo muy bajas (conocido como déficit de mano de obra); los desequilibrios geográficos en la oferta, donde hay un número suficiente de personas calificadas en el mercado de trabajo pero no tienen un fácil acceso a los puestos disponibles (lo cual se conoce como incompatibilidad geográfica); o un déficit en el número de personas con capacitación adecuada. Algunos de estos motivos están relacionados con la educación y la capacitación.

▪ Figura 1.2 ▪

Porcentaje de empleadores que notifican las dificultades de contratación y de las tasas de desempleo

Países seleccionados, 2010 y 2011



Nota: Brasil: solo en las zonas urbanas; China: tasa de desempleo registrado en las zonas rurales en 2009; India: 2009-2010; Indonesia: 2011Q1.
Fuentes: Elaboración propia a partir del Estudio de Falta de Talento de la OCDE (2011; 2011b).

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607100

Estos tipos de escasez, así como los que obedecen a factores cíclicos en sectores específicos, tienden a ajustarse con el tiempo mediante mecanismos de mercado. Sin embargo, como lo muestra la figura anterior, un gran grupo de desempleados no es garantía de que las empresas encontrarán personas debidamente capacitadas para cubrir las vacantes. En tales casos, los encargados de formular las políticas tienen que fomentar un rápido ajuste en los sistemas de educación y capacitación y abordar las causas de la incompatibilidad geográfica para satisfacer las necesidades en materia de competencias de los empleadores. El cuadro 1.3 ilustra las políticas prometedoras para responder a la escasez de competencias.

Cuadro 1.3 Un enfoque coordinado para abordar la oferta y la demanda de competencias en Queensland, Australia

En Queensland, Australia, se considera que la escasez de competencias se encuentra relacionada con la organización laboral y la rotación de empleados, así como con la oferta de personas competentes del sistema educativo y de las instituciones de capacitación. En lugar de responder automáticamente a una escasez de mano de obra mediante la creación de nuevos cursos de capacitación, el gobierno de Queensland en primer lugar trata de evaluar las causas de tales carencias: ¿hay una escasez de conocimientos debido a la falta de capacitación o el empleo local es poco atractivo y, en consecuencia, no puede retener al personal? Tres características esenciales definen el enfoque:

- Los problemas de contratación y retención no se definen como "escasez de competencias", sino que son problemas que afectan la estructura de los puestos en oferta y a menudo se definen como escasez de trabajos dignos.
- La respuesta incluye a empleadores que aceptan responsabilidades conjuntas para superar el problema.
- El factor clave tras la innovación exitosa es la existencia de agentes o facilitadores altamente competentes, capaces de resolver los problemas como el desarrollo de los negocios y no solo el desarrollo de la fuerza de trabajo.

Sobre la base de estos principios, el gobierno del estado de Queensland desarrolló más de sesenta estrategias de formación de competencias en veinte sectores de la industria, entre ellos, el sector público. Por ejemplo, en el sector de salud y de servicios a la comunidad, la escasez de competencias y las largas listas de espera se redujeron al cambiar la organización laboral y la definición de funciones. Esta tarea se realizó en colaboración con los sindicatos locales. Las estrategias de formación de competencias por lo general se financian durante dos años con 120 000 AUD.

Fuentes: Froy y Giguère (2010a); Eddington (2012).

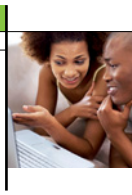
Diseñar sistemas de educación y de capacitación eficientes y eficaces

Tomar en cuenta tanto las aspiraciones nacionales como las necesidades locales

Los sistemas de educación y capacitación deben tener un acceso adecuado a la información sobre la demanda de competencias y a los motores de los cambios en las demandas de competencias. Al contrario de lo que establecen algunos objetivos nacionales o incluso supranacionales en materia de educación,[14] por lo general no hay ninguna proporción "correcta" de ciertas calificaciones educativas en ocupaciones específicas. Lo que es "correcto" depende de una serie de factores del contexto específico, de la estructura y las necesidades de competencias de la economía y de las aspiraciones del país en general. Y esto puede cambiar con el tiempo. Los cambios en las diferencias de ingresos y la tasa de retorno privada y pública, asociados con diferentes programas educativos, dan una idea de la medida en que las inversiones adicionales en educación están garantizadas. Al mismo tiempo, se reconoce ampliamente que la educación atiende también una función de consumo en el sentido de que las personas buscan desarrollar competencias más allá de las que utilizan en su lugar de trabajo. Incluso si esas competencias no se asocian con ventajas monetarias inmediatas, se pueden vincular con importantes beneficios sociales.

Todas las necesidades de competencias tienen que ser identificadas, articuladas y traducidas a los planes de estudio y a los programas pertinentes actualizados; y los sistemas necesitan permitir a los individuos moverse con flexibilidad entre las opciones, incluso entre las ocupacionales y académicas y otras opciones de aprendizaje no formales. Los gobiernos, sobre todo los de países emergentes, cuya necesidad de competencias está cambiando con especial rapidez, pueden cumplir sus aspiraciones nacionales por medio de programas de educación por objetivos. Un ejemplo de esto son las nuevas necesidades de las competencias emergentes de un movimiento hacia economías de bajo carbono (véase el cuadro 1.4).

Un enfoque estratégico de las políticas de competencias debe también tener en cuenta las diferencias locales, sobre todo en las economías emergentes donde estas diferencias pueden ser grandes. En China, por ejemplo, la demanda de competencias en las áreas metropolitanas origina una migración interna en gran escala desde las zonas rurales, lo que puede tener importantes consecuencias económicas y sociales. En algunos países de la OCDE, los accionistas locales han expresado su preocupación tanto por la falta de flexibilidad de las políticas de competencias nacionales para adaptarlas a sus necesidades, como por la lentitud de reacción ante los cambiantes requerimientos de competencias.[15] Los objetivos de las políticas nacionales se pueden alcanzar de mejor manera si se permite una mayor diferenciación local. Debe apoyarse la colaboración entre organismos educativos, empleadores y agentes del desarrollo económico para asegurar que la capacitación dada satisfaga las necesidades de la economía en su conjunto y las de diferentes mercados laborales locales en particular (véase el cuadro 1.5). Las diferencias sectoriales en cuanto a necesidades de competencias pueden ser igualmente importantes y deben tomarse en cuenta al diseñar las respectivas estrategias.



Cuadro 1.4 **Responder a las nuevas necesidades de competencias en economías de bajo carbono**

En la actualidad hay un amplio acuerdo en que las necesidades de crecimiento económico deben disociarse de las prácticas ambientales no sostenibles, como las que provocan el cambio climático global. Una transición exitosa a una economía baja en carbono podría reformar el mercado de trabajo y cambiar los requisitos en materia de competencias. Por ejemplo, es probable que aumente el empleo en el sector de energía renovable, mientras que disminuye entre las empresas especializadas en el sector de la extracción y quema de combustibles fósiles. Las políticas sobre competencias tienen que adaptarse a esta demanda y también tendrán que desarrollarse nuevos programas de estudio en escuelas secundarias y terciarias.

Así como la tecnología de la información y la comunicación se extendió por toda la economía, convirtiendo a gran parte de la fuerza laboral en "trabajadores de conocimientos", las tecnologías y las prácticas de trabajo ecológicas también se difundirán por toda la economía, lo que dará un paulatino tinte verde a todas las ocupaciones. Por ejemplo, un número cada vez mayor de trabajadores de la construcción se capacita para emplear materiales y técnicas de construcción necesarios en edificios energéticamente sostenibles y modernizar las actuales estructuras para una mayor eficiencia energética. A la fecha, la experiencia ha demostrado que el "enverdecimiento" de ocupaciones existentes es un proceso gradual: los trabajadores ya capacitados en, digamos, carpintería, pueden aprender fácilmente las nuevas competencias ecológicas que requieren, siempre y cuando tengan acceso a la capacitación que les falte. Sin embargo, la transición a un mercado de trabajo verde apenas ha comenzado y, mientras el proceso siga, es difícil predecir cómo evolucionarán las necesidades en materia de competencias.

De hecho, los resultados de un estudio de la OCDE sobre las pequeñas y medianas empresas (pyme) muestran que las compañías no están a menudo lo suficientemente conscientes de la necesidad de competencias ecológicas para el futuro, y su inversión en capacitación verde o actividades de conocimientos intensivos verdes es a menudo limitada, al igual que su conocimiento del impacto de las regulaciones relativas a su sector. Los programas verdes de educación y capacitación ocupacionales (capacitación formal) surgen, mientras que las actividades verdes de conocimientos intensivos (aprendizaje informal) se utilizan con más frecuencia por parte de las empresas para ayudar a sus trabajadores a adquirir los conocimientos que necesitan y para actualizar sus competencias. Las pymes con potencial para crecer tienen más posibilidades de invertir en el desarrollo de competencias ecológicas como parte de su mejora de la gama de competencias en cuanto a productividad e innovación.

Mientras se desarrolla el marco de política ambiental necesario para apoyar el crecimiento verde, será más claro cómo los gobiernos pueden asegurar que los estudiantes y los trabajadores adquieran las competencias ocupacionales ecológicas que necesitan en su lugar de trabajo. Datos de la OCDE muestran que alrededor de 60% de los países estudiados habían implementado al menos una medida del mercado de trabajo dirigida al crecimiento verde, y la capacitación es la más común. Aunque es un comienzo alentador para abordar las demandas de nuevas competencias verdes, la mayoría de estos programas son pequeños y aún no se han sometido a evaluaciones rigurosas. Estudios de caso indican que es particularmente importante que estos programas de capacitación se coordinen estrechamente con los empleadores y los sindicatos para asegurar que la formación que ofrecen corresponde a las nuevas necesidades del mercado de trabajo.

Fuentes: OCDE, 2011b, 2012a, 2012b, *Employment Outlook* (de próxima publicación), *Leveraging Skills and Training in SMEs* (de próxima publicación); OIT, 2011a, 2011b.

Cuadro 1.5 **Lecciones de los trabajos de la OCDE sobre estrategias de competencias locales**

El programa Economía Local y Desarrollo del Empleo (LEED, por sus siglas en inglés) de la OCDE ha estudiado una serie de estrategias sobre competencias locales. Una estrategia exitosa se usa en la región de Mackay en Queensland, **Australia**. Esta región ha disfrutado de un crecimiento sin precedentes desde mediados de 2000, poniendo una presión significativa en el desarrollo de las empresas. En respuesta, las compañías manufactureras en Mackay han formado un grupo de industrias llamado Mackay Area Industry Network (MAIN) con el fin de abordar la escasez de competencias con prontitud y eficacia. Un foro sobre competencias organizado por la asociación, que creció a partir de un enfoque de la red, permitió a todos los miembros involucrados en las políticas en materia de competencias (entre ellos las organizaciones públicas, los conglomerados industriales, las organizaciones de la comunidad y los proveedores de educación) reunirse para hablar de sus necesidades de competencias y sus iniciativas, además de integrar sus conocimientos en planes estratégicos.

...

En **China**, la iniciativa *Shanghai Highland of Talent* es un buen ejemplo de una estrategia balanceada sobre competencias, realizada en toda la ciudad desde los niveles bajos hasta los altos, que desarrolló objetivos específicos para las organizaciones participantes. El gobierno municipal puso en marcha su primera iniciativa sobre desarrollo de competencias en 1995 para transformar a Shangái en un "altiplano de talento" de la China continental. Sin embargo, no se hicieron los esfuerzos por aplicar una estrategia en conjunto hasta que, en 2004, el municipio lanzó un plan de acción detallado. El plan definía diez prioridades que debían atenderse entre 2004 y 2010, con base en la atracción de migrantes chinos altamente competentes de regreso a su patria. Las prioridades incluían proporcionar programas de capacitación especializada para los científicos y directivos más competentes, y programas más amplios para reformar el sistema de capacitación ocupacional y mejorar las competencias de la fuerza laboral de Shangái. En 2006, estas prioridades se consolidaron en cinco tareas principales, y la más urgente era capacitar a los trabajadores migrantes y a los trabajadores rurales excedentes que llegan a la ciudad. Actualmente se capacita con base en la revisión anual del Catálogo de Desarrollo de Capacitación, en el que figura una lista de las competencias que más se requieren. Los resultados de dicho enfoque balanceado y concreto fueron alentadores.

Asegurar una estrecha colaboración entre los muchos actores involucrados en el desarrollo y uso de las competencias es la base de muchas estrategias de competencias locales. En **Estados Unidos de América**, el estado de Nueva Jersey estableció en 2011 una serie de Redes de Talento (New Jersey Department of Labor and Workforce Development). Seis redes se establecieron para enfocarse en las necesidades específicas de las industrias estatales clave que, en conjunto, proporcionan más de la mitad de los empleos en el estado: manufactura avanzada, servicios financieros, cuidado de la salud, ciencias de la vida, tecnología y espíritu empresarial, transporte, logística y distribución. Las redes conectan a quienes buscan empleo, a los centros únicos de profesiones, al gobierno, a los grupos de la comunidad y a las instituciones educativas. El Grupo Asesor para el Desarrollo del Talento se creó para obtener información sobre las necesidades de mano de obra que tienen los empleadores a fin de orientar las futuras iniciativas de desarrollo.

Fuentes: Froy, Giguère y Hofer, 2009; Martínez-Fernández, 2009; Zhang, 2009; Stoller, 2011.

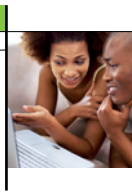
En el documento de la OCDE "Análisis de Educación Superior y Desarrollo Regional y de la Ciudad" se han encontrado pruebas de que, en muchos casos, la educación superior está a menudo más orientada a las necesidades de las competencias nacionales o a las aspiraciones globales de las instituciones de educación superior que a las necesidades y realidades locales.[16] Esto ilustra la importancia de desarrollar sistemas de educación y capacitación que sean lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las diferentes necesidades de los mercados de trabajo, incluyendo los procedimientos de aprobación rápida de los programas de capacitación local.[17] En algunos países, la capacitación universitaria está apartada de los temas técnicos necesarios para la economía. Por ejemplo, a pesar de las elevadas tasas de desempleo entre los trabajadores con educación universitaria, las empresas de Egipto identificaron las competencias y educación inadecuadas entre las cinco principales limitaciones de los negocios.[18] Aunque las reformas educativas y los incentivos para estudiar temas técnicos son necesarios, este tipo de políticas tienen apoyo limitado porque un título en humanidades o en derecho son credenciales importantes para conseguir un empleo en el gobierno.[19]

La oferta y la demanda de competencias están dinámicamente relacionadas. Promover la ciencia, la tecnología y la innovación en el ámbito educativo proporciona ciertas competencias a la economía que, a su vez, podrían conducir a la innovación, la creación de empleos y los cambios en la composición y producción sectoriales y, en consecuencia, también en la demanda de competencias. Reconociendo esta interacción, Turquía ha desarrollado una Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Nacionales que, junto con la Estrategia de Recursos Humanos de Ciencia y Tecnología y el Plan de Acción para 2011-2016, tienen por objeto aumentar el número del personal de investigación y desarrollo (I. y D.) y mejorar la distribución sectorial y profesional. Esto se logra dirigiendo a los jóvenes a los campos relacionados con I. y D., y mejorando el entorno para la investigación y las competencias y experiencia de los investigadores.

Proporcionar una adecuada combinación de competencias generales y de ocupación específica

Es mucho lo que se espera de los sistemas de educación inicial y capacitación en el siglo XXI. Las competencias más refinadas en una materia siguen siendo importantes e innovadoras, y las personas creativas por lo general tienen competencias o competencias especializadas en un campo de conocimientos o en alguna práctica. Aun cuando son importantes las competencias de "aprender a aprender", los individuos siempre aprenden aprendiendo algo. Pero el dilema para los educadores es que las competencias cognitivas rutinarias que implican reproducir contenidos de tema-materia, en otras palabras, las competencias que son más fáciles de enseñar y de evaluar, son también las competencias más fáciles de digitalizar, automatizar y subcontratar. Se espera cada vez más que la educación desarrolle nuevas formas de pensar, que incluya creatividad, pensamiento crítico, solución de problemas y toma de decisiones; nuevas formas de trabajo, entre ellas la comunicación y colaboración; nuevas herramientas de trabajo, incluida la capacidad de reconocer y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías; y la capacidad de vivir en un mundo complejo como ciudadanos activos y responsables (véase el cuadro 1.6).

Para cualquier programa de educación y capacitación, se deben tomar decisiones sobre la combinación correcta de conocimientos, competencias e incluso conductas, actitudes y valores que se deben tener para conseguir los resultados sociales y económicos deseados. Dado que los requisitos de competencias cambian y la gente tiene que adaptarse y



aprender nuevas competencias en su vida profesional a fin de garantizar la movilidad laboral, la educación obligatoria es donde la gente debe dominar competencias básicas y donde debe desarrollar el deseo y la capacidad general de continuar aprendiendo durante toda su vida. El hecho de que PISA muestre grandes cantidades de estudiantes finalizando la enseñanza obligatoria con un pobre dominio de estas competencias básicas demuestra que estos objetivos son todavía difíciles de alcanzar en muchos países.[20]

Cuadro 1.6 **El rediseño de los planes de estudio para el siglo XXI**

Los últimos grandes cambios a los planes de estudios y a las consiguientes expectativas educativas se realizaron a finales del siglo XIX como respuesta al repentino crecimiento de la necesidad de capital humano derivada de la Revolución industrial en muchos países de Europa y de América del Norte. Es evidente que el mundo del siglo XXI se parece poco al de finales del siglo XIX, de modo que los planes de estudio están a la espera de un gran rediseño. Dichos planes se han modificado frecuentemente en todo el mundo, y a veces en gran medida; pero nunca han sufrido modificaciones profundas en el nivel de conocimientos, competencias y carácter, al tiempo que se considere también la dimensión que incluye aprender a aprender, la "interdisciplinariedad" y la personalización. Adaptarse a las necesidades del siglo XXI significa revisar cada una de las dimensiones y el modo en que interactúan.

Conocimientos, importancia requerida: la falta de motivación y el desinterés de los estudiantes reflejan la incapacidad de los sistemas educativos para conectar los contenidos con la experiencia del mundo real. Esto también es muy importante para las necesidades económicas y sociales, no solo para las expectativas de los estudiantes. Hay una profunda necesidad de reflexionar sobre la importancia y aplicabilidad de lo que se enseña, y que se dé un mejor equilibrio entre lo conceptual y lo práctico. Las preguntas que deben responderse son: ¿La ingeniería debe ser parte normal del plan de estudios? ¿Debe sustituirse la trigonometría por más estadísticas? ¿Es necesario enseñar a dividir cifras largas por escrito? ¿Qué es significativo y relevante en la historia? ¿Deberían enseñarse finanzas personales a todos, y a partir de qué grado? ¿Debería ser obligatorio el espíritu empresarial? ¿Debería reevaluarse la ética? ¿Cuál es el papel de las artes; pueden usarse para fomentar la creatividad en todas las materias?

Competencias, necesidad de resultados educativos: las competencias de alto nivel ("Competencias del siglo XXI"), tales como las "Cuatro C": Creatividad, Crítica (pensamiento crítico), Comunicación, Colaboración, entre otras, son esenciales para absorber conocimientos y para el desempeño en el trabajo. Sin embargo, el plan de estudios ya está muy sobrecargado de contenidos, lo cual dificulta más a los estudiantes adquirir las competencias (y a los profesores, enseñarlas) mediante inmersiones profundas en los proyectos. Hay un razonable consenso mundial sobre lo que son las competencias, y cómo los métodos de enseñanza, mediante proyectos, pueden propiciar su adquisición. Sin embargo, hay poco tiempo disponible durante el año escolar, dada la gran cantidad de contenidos que se deben abarcar. También hay poca pericia por parte de los maestros para combinar los conocimientos y las competencias en un todo coherente, con materiales de orientación y evaluaciones.

"**Carácter" (conductas, actitudes, valores)**, para enfrentar un mundo cada vez más exigente: a medida que aumenta la complejidad, la humanidad redescubre la importancia de enseñar atributos del carácter, como los rasgos relacionados con el desempeño (adaptabilidad, persistencia, capacidad de recuperación) y atributos relacionados con la moral (integridad, justicia, empatía, ética). La escuela es solo uno de los lugares donde se forma el carácter. Los retos para los sistemas educativos públicos son similares a los de las competencias, con la complejidad adicional de aceptar que el desarrollo del carácter también se está convirtiendo en una parte intrínseca de la misión, como lo es para las escuelas privadas.

Meta-capa, indispensable para activar la transferencia, adquirir experiencia, fomentar la creatividad mediante analogías, establecer hábitos de aprendizaje de por vida, etc. Contestará preguntas como las siguientes: ¿Cómo deben los estudiantes aprender a aprender? ¿Cuál es el papel de la "interdisciplinariedad"? ¿Cuál es la secuencia correcta dentro de y entre materias? ¿Cómo desarrollamos la curiosidad? ¿Cómo facilitamos a los estudiantes la búsqueda de sus propias pasiones, además del plan de estudios estándar? ¿Cómo podemos adaptar el plan de estudios a las necesidades locales?

Fuentes: Fadel C., extracto del libro blanco básico del Center for Curriculum Redesign's, *curriculumredesign.org/wp-content/uploads/CCR-Foundational-Whitepaper-Charles-Fadel2.pdf*; Trilling y Fadel (2009), "21st-Century Skills", *www.21stcenturyskillsbook.com/*

Más allá de la educación obligatoria, una manera eficaz de asegurarse de que los jóvenes están bien preparados para entrar en el mercado de trabajo es usar el lugar de trabajo como sitio de aprendizaje, en particular, para la enseñanza y la capacitación profesionales y para programas universitarios orientados más académicamente (véase el cuadro 1.7). La figura 1.3, basada en datos preliminares del estudio de campo de la OCDE llamado Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés), muestra las competencias básicas medias por edad, educación y estatus laboral. Las competencias básicas están mejor desarrolladas, en promedio, entre los jóvenes adultos que solo están estudiando o trabajando, y entre aquellos que combinan ambas actividades. Esto muestra que tanto el trabajo como el estudio pueden tener un efecto positivo en la adquisición de competencias, mientras que no estar empleado, ni estudiando, ni en capacitación puede tener un efecto negativo.

Cuadro 1.7 **Diferentes formas de aprender en el lugar de trabajo**

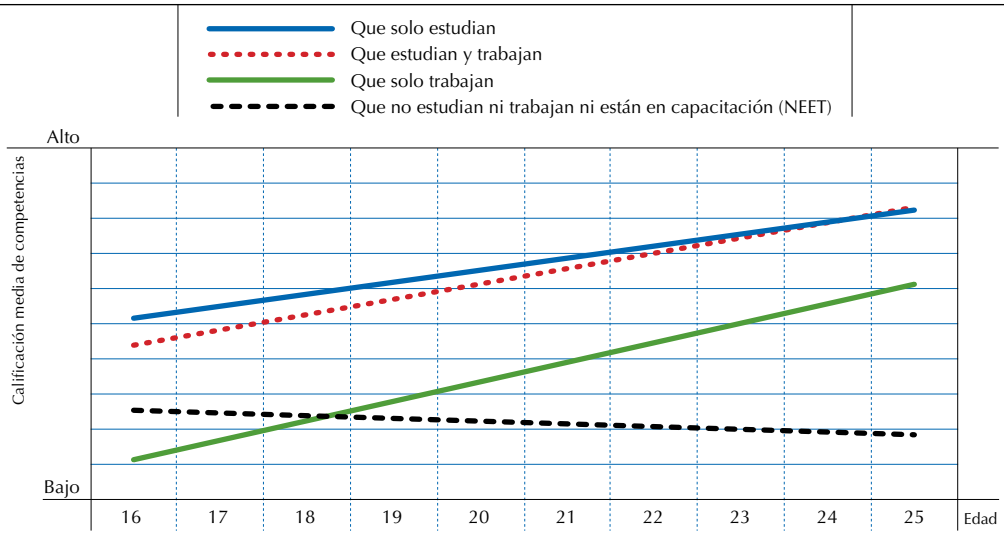
El aprendizaje en el lugar de trabajo incluye un conjunto diverso de prácticas que van desde breves periodos en que le permiten al estudiante observar un lugar de trabajo, hasta el aprendizaje estructurado y de largo plazo para obtener un título o diploma.

- Aprendizaje por observación del trabajo: en general, días en los que los estudiantes observan a un trabajador para conocer el trabajo. Esto ocurre con los estudiantes más jóvenes y tiene el propósito de explorar posibles carreras. En **Canadá**, por ejemplo, los estudiantes de noveno grado observan a un adulto cercano a ellos en puestos de trabajo reales (iniciativa "Take Our Kids to Work"; *www.thelearningpartnership.ca/page.aspx?pid=250*). En **Italia**, las escuelas secundarias de enseñanza y capacitación vocacional (VET, por sus siglas en inglés) hacen equipo con las empresas locales para establecer "empresas simuladas de aprendizaje" en instalaciones escolares que alientan a los estudiantes a adquirir las competencias que las empresas necesitan.
- Aprendizaje de servicio: el trabajo voluntario de los estudiantes, por lo general en organizaciones sin fines de lucro, diseñado para brindar un servicio al tiempo que ofrece a los estudiantes una oportunidad de aprendizaje. En la **comunidad flamenca de Bélgica**, por ejemplo, algunos estudiantes de tiempo parcial en los programas VET participan en ese aprendizaje.
- Residentes o "becarios": son periodos cortos, semanas o meses, en los cuales los estudiantes laboran en puestos de trabajo reales, por lo general sin salario o con un salario simbólico. Pueden regirse por un contrato especial. En varios países de la OCDE, como **Austria**, **la comunidad flamenca de Bélgica**, **Chile**, **Hungría**, **Italia** y **México**, los estudiantes de preparatoria participan en los programas VET, aunque no participan todos los estudiantes de esos programas.
- Prácticas de aprendices: un enfoque más estructurado y de doble vía que combina medio tiempo, capacitación en el lugar de trabajo dentro de una empresa con la enseñanza en una escuela vocacional, normalmente durante cierto número de años, que culmine con una certificación. Los sistemas de prácticas bien desarrollados se pueden encontrar en países de habla germana, como **Alemania**, **Austria**, **Luxemburgo** y **Suiza**, así como en **Australia**, **la comunidad flamenca de Bélgica**, **Dinamarca** y **Países Bajos**, entre otros.

Fuente: OCDE (2010b).

Figura 1.3

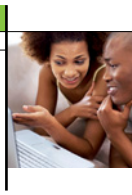
Los jóvenes de alrededor de veinticinco años de edad que estudian y trabajan tienen en promedio niveles más altos de competencias básicas (promedio por país)



Nota: Esta cifra se basa en los resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en muestras representativas y, por tanto, solo es ilustrativa.
Fuente: Datos del estudio de campo del PIAAC (2010).

Cómo leer esta gráfica

Los jóvenes de alrededor de veinticinco años de edad que solo estudian y los que estudian y trabajan muestran niveles más altos de competencias básicas, en promedio, que los jóvenes menores de veinticinco años en situación comparable. El patrón es similar para los jóvenes que solo trabajan, aunque en un nivel inferior. En contraste, los grupos de jóvenes mayores que no trabajan ni estudian muestran, en promedio, niveles más bajos de competencias que los más jóvenes en situación comparable.



Cuando los empleadores participan en la elaboración de planes de estudio y en la impartición de programas educativos de nivel postsecundario, los estudiantes parecen tener una transición más suave de la educación al mercado de trabajo.[21] En comparación con los planes de estudio diseñados solamente por el gobierno y aplicados a los sistemas escolarizados, el aprendizaje en el puesto de trabajo ofrece varias ventajas: permite a los alumnos desarrollar competencias "duras" en equipos modernos, y competencias "blandas", como trabajo en equipo, comunicación y negociación, por medio de experiencias de la vida real. La capacitación "sobre la marcha" en el centro de trabajo también puede ayudar a motivar a los jóvenes desmotivados a permanecer o a volver a integrarse al sistema educativo. La capacitación en el centro de trabajo también facilita la contratación al permitir al empleador y al candidato conocerse mientras este último contribuye a los resultados de la empresa que lo capacita. Las oportunidades de aprendizaje en el centro de trabajo son también una expresión directa de las necesidades de los empleadores, ya que están dispuestos a ofrecer oportunidades en áreas donde hay escasez de competencias. El cuadro 1.8 detalla cómo en una ciudad se lanzó una campaña para aumentar el número de puestos de aprendices.

Los sindicatos pueden trabajar en las políticas de competencias junto con los empleadores, sobre todo en la elaboración de planes de estudio y en dar capacitación en el lugar de trabajo. Dicha colaboración puede ayudar a equilibrar la atención en competencias específicas de la empresa y de corto plazo, por un lado, y a poner atención en la mano de obra futura y las competencias transferibles (más amplias), por el otro. Los sindicatos suelen tener incentivos para proteger los intereses de los trabajadores actuales, se aseguran de que los trabajadores usen sus competencias adecuadamente y tengan acceso a una capacitación de calidad, y vigilan que las inversiones en capacitación se reflejen en trabajos de mejor calidad y salarios más altos. En Reino Unido, por ejemplo, el Trade Union Congress (TUC) estableció la UnionLearn, una red de "representantes del aprendizaje" que brindan un marco estratégico de alto perfil y apoyan la labor del sindicato en el desarrollo de competencias y el aprendizaje en el lugar de trabajo. Los representantes de la UnionLearn dan información y asesoría, y alientan a los empleadores a formar parte de un "compromiso de competencias" que les exige capacitar a su personal a un determinado nivel de certificación o diploma.

Cuadro 1.8 **Campaña de Aprendices del Alcalde de Londres**

Londres tiene una de las tasas de desempleo más altas del Reino Unido y, recientemente, es una generación especialmente baja en oportunidades de capacitación, tales como los aprendices o becarios. La economía de Londres se basa en gran medida en el servicio y, por tanto, existen relativamente pocos empleos en los sectores que por tradición han apoyado a los aprendices, como la manufactura. Después del arranque del anterior gobierno laborista, el nuevo gobierno de coalición ha adoptado, cada vez con más rapidez, un enfoque en las competencias basado sobre todo en el mercado. Los empleadores se consideran líderes del sistema del desarrollo de competencias. El financiamiento se ha inclinado a apoyar un uso más amplio de aprendices, que se considera como iniciativa de los empleadores, y un enfoque que puede ayudar a aumentar las competencias de los individuos. El gobierno de Londres ha creado la Campaña de Aprendices del Alcalde para impulsar la participación en este tipo de capacitación. La campaña incluye:

- centrarse en impulsar el uso de aprendices en el nivel preparatoria, mientras que el crecimiento anterior se daba en el nivel secundaria;
- asegurar una cobertura más amplia de los marcos de aprendices en sectores "no tradicionales", tales como el financiero, que domina la economía de Londres;
- establecer objetivos para las autoridades locales de Londres y del grupo Greater London Authority, que consta de cuatro organizaciones municipales, para aumentar el uso de prácticas de aprendices, tanto para tener números más grandes como para demostrar liderazgo;
- apoyar un incremento de la contratación pública con el fin de solicitar que los contratistas creen un determinado número de plazas para aprendices (por ejemplo, un aprendiz por cada millón de libras esterlinas de trabajo asignado); y
- compromiso con los empleadores del sector privado.

La campaña se benefició con la colaboración de diversas partes, incluidos los empleadores, la London Development Agency (actualmente disuelta), el Greater London Authority, los ayuntamientos de Londres, una serie de concejos de competencias por sector, la Young Person's Learning Agency, la Skills Funding Agency y los National Apprenticeship Services. Como resultado de la campaña, el número de aprendices en Londres se ha duplicado en solo un año: de veinte mil en 2009-2010 a cuarenta mil en 2010-2011. En los últimos años, el crecimiento ha sido mucho más fuerte en Londres que en toda Inglaterra; Londres ha subido desde el fondo de la tabla al sexto lugar de las nueve regiones de Inglaterra.

En todo el país ha habido preocupación de que el aumento de capacitación haya ocurrido en parte a expensas de la calidad, tanto en términos del nivel como de la duración de la capacitación. Si bien este es un constante desafío, las pruebas muestran que, en Londres, la calidad de las prácticas se ha mantenido. Las tasas de finalización de las prácticas han aumentado de una de cada tres a dos de cada tres, el mayor índice de crecimiento en Inglaterra. El incremento más alto se ha dado en el la preparatoria, y no en la secundaria.

Fuente: Evans (2012).

Usar los instrumentos de financiamiento que ayuden a dirigir el desarrollo de competencias

Un objetivo central de las políticas de competencias debe ser asegurar que los costos de educación y capacitación efectivas y equitativas se compartan entre los individuos, los empleadores y el gobierno, de acuerdo con los beneficios esperados. El equilibrio adecuado entre los costos que asumen las personas (en forma de pago de matrícula y colegiaturas, además de los gastos de manutención e ingresos no devengados), los empresarios (al dar o financiar la capacitación en el lugar de trabajo) y los presupuestos públicos (véase la figura 1.4) implica disyuntivas difíciles. Sin embargo, existen instrumentos de financiamiento eficaces que atienden los propósitos de eficiencia y equidad.

La política fiscal, que incluye el diseño general y la estructura del sistema tributario y el tratamiento específico de la inversión en capital humano con respecto a otros tipos de inversiones, puede ayudar a establecer los incentivos adecuados para que individuos y empleadores inviertan en educación posterior a la obligatoria y en capacitación (véase el cuadro 1.9). El incentivo para invertir en competencias puede estar fuertemente influenciado por el tratamiento fiscal de los gastos en educación y capacitación, así como la gravación de las devoluciones. La percepción de que faltan incentivos para el trabajo, como resultado de la interacción entre impuestos y compensaciones, también puede influir en la decisión de invertir en competencias. Sin embargo, es el efecto neto de los subsidios en gastos, los impuestos (o los subsidios fiscales) y los beneficios el que, en última instancia, afecta las devoluciones privadas esperadas de la educación y la capacitación. Puesto que las políticas fiscales y de gasto podrían interactuar entre sí, es esencial la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y departamentos. Por ejemplo, el impacto de un aumento en la cuota de matrículas como incentivo para invertir en educación es magnificado por el sistema tributario si no se otorgan beneficios fiscales personales por el costo de la cuota.

Cuadro 1.9 **El diseño del sistema tributario influye en la inversión en el desarrollo de competencias**

Tanto el diseño general del sistema tributario como el de medidas fiscales específicas relativas a la educación y a la capacitación influyen en los retornos privados netos por educación.

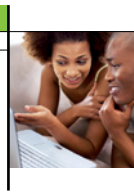
En cuanto a las **personas físicas**, los gobiernos de los países de la OCDE casi siempre dependen de impuestos sobre la renta progresivos para elevar una parte significativa del total de los ingresos fiscales. La progresión fiscal implica que el aumento de los salarios resultantes de las inversiones en competencias son gravadas con tasas más altas que las ganancias cuando no hay actualización. Así, es inevitable que haya falta de incentivos para invertir en competencias. Pero incluso en ausencia de la progresividad fiscal, un sistema tributario proporcional puede crear falta de incentivos para invertir en capital humano marginal cuando los costos de la inversión no son deducibles del impuesto sobre la renta personal. Aunque la falta de incentivos para la capacitación pueda ser parcial o totalmente compensada por subsidios en el gasto público para la educación superior, el impacto de los impuestos en el retorno de la inversión en capital humano es importante. La falta de incentivos para que las personas físicas inviertan en educación y capacitación, lo cual es producto del diseño general del sistema tributario, puede ser mitigada con beneficios fiscales específicos, entre los que se incluyen:

- permitir a los contribuyentes deducir los costos de educación y capacitación para efectos del impuesto sobre la renta personal; y
- gravar los servicios de educación y de capacitación con 0% de impuesto al valor agregado (IVA).

En contraste, el diseño general de los **impuestos sobre las empresas** tiende a ser neutral, si no favorable, hacia la inversión en la capacitación pagada por los empleadores. En la mayoría de los países de la OCDE, los empleadores pueden deducir los gastos de capacitación de sus empleados en el impuesto sobre la renta en el año en que se realicen los gastos. Este es un tratamiento fiscal hasta cierto punto favorable, ya que la mayoría de esta capacitación es una inversión que probablemente añada valor a la empresa durante ciertos años, y se deprecia de manera muy gradual. Tales "gastos" son similares a los gastos en intangibles, como publicidad e I. y D. pero con más generosidad que la inversión en edificios y maquinaria, donde los beneficios se consiguen por completo a lo largo del tiempo, según la supuesta tasa de depreciación de activos. Algunos países, como Austria, Bélgica, Canadá, Chile, España, Italia, Japón y Países Bajos también otorgan incentivos fiscales explícitos para la capacitación, por encima de la deducibilidad estándar de costos de capacitación y de los salarios pagados a becarios y aprendices.

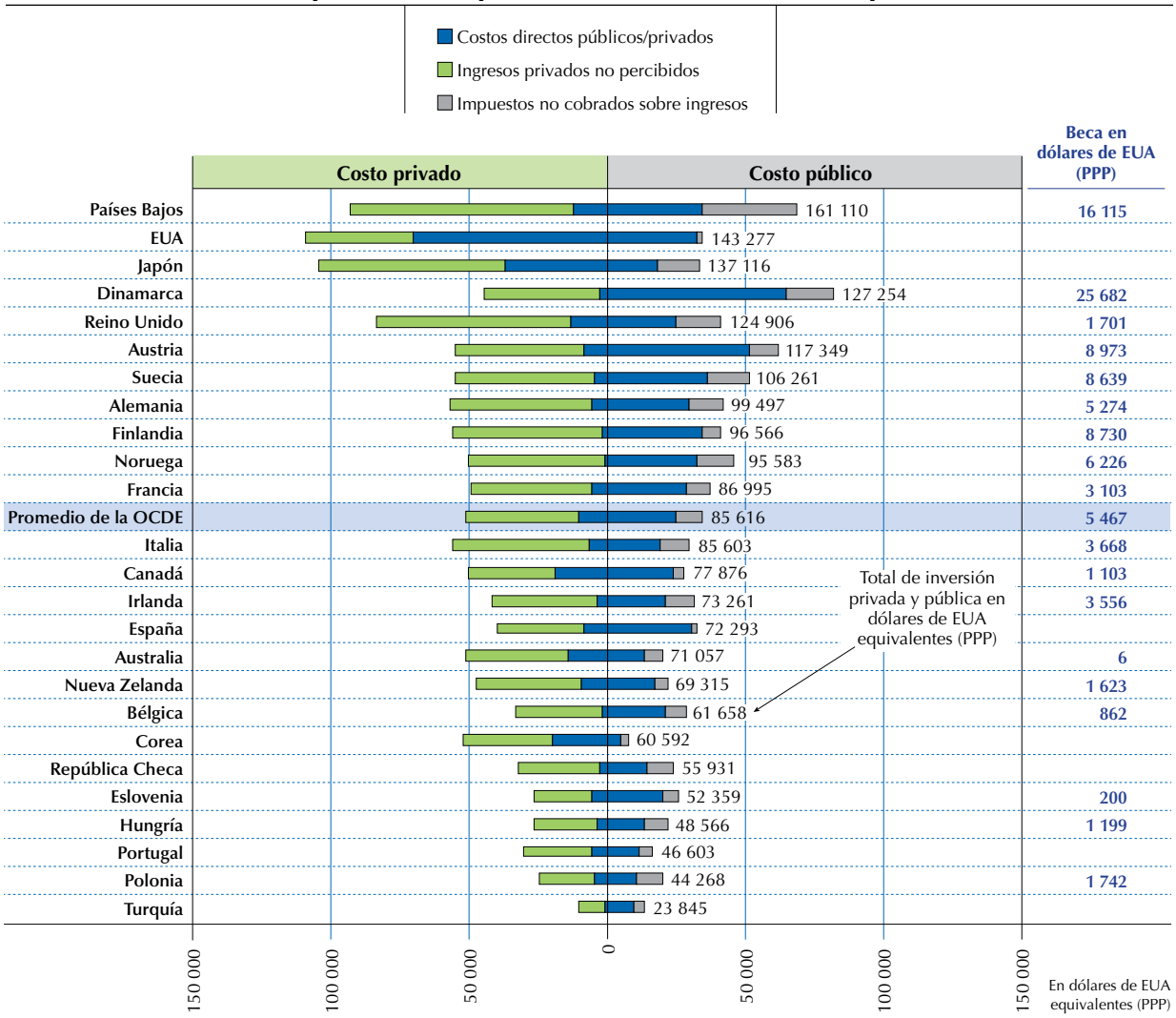
Son pocas las pruebas empíricas sobre el efecto económico de los incentivos fiscales para la educación, la capacitación o, más en general, acerca del efecto global del sistema tributario en las decisiones relativas a la inversión en capital humano. Las enseñanzas de las recientes evaluaciones muestran que la eficacia de los incentivos fiscales depende de su diseño. Por ejemplo, un diseño muy complejo puede reducir las tasas de beneficiarios y dar por resultado reclamaciones de deducciones fiscales por debajo de lo óptimo, o conducir a altas tasas de deserción. Más aún, los incentivos fiscales asignados a un propósito en particular pueden alterarse, por ejemplo, si cambian la asignación de las inversiones en educación y capacitación en un periodo o entre los empleados, en lugar de aumentar los niveles de la inversión general.

Fuente: Torres (de próxima publicación).



■ Figura 1.4 ■

Inversión pública frente a inversión privada para una persona[1] que estudia la universidad o carrera profesional equivalente (2007 o último año disponible[2])



Notas: Los flujos se descuentan a una tasa de interés de 3%. Los países se clasifican en orden descendente del costo total público y privado.
1. Los cálculos se realizan por separado para hombres y mujeres, para tener en cuenta las diferencias de ingresos y de tasas de desempleo.
2. Australia, Bélgica y Turquía se refieren a 2005; Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido se refieren a 2006. Todos los demás países, a 2007.
Fuente: OCDE, 2011d.
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607138

Los gobiernos también pueden subsidiar directamente algo de educación posterior a la obligatoria y capacitación (véase el cuadro 1.10); sin embargo, deben asegurarse de que sus escasos recursos destinados al desarrollo de competencias se asignen y gasten de manera eficiente. Deben evitarse las pérdidas de eficiencia, en virtud de las cuales el gobierno subsidia formas de enseñanza superior y capacitación ocupacional que de cualquier forma habrían sido pagadas por fuentes privadas. Los gobiernos deben, por tanto, depender de incentivos financieros solo cuando haya pruebas convincentes de que el sector privado invierte poco en educación, capacitación de nivel superior, o capacitación relacionada con el puesto, y que esta poca inversión no puede compensarse de alguna otra manera. Sin embargo, de forma sorprendente, pocas de las medidas de financiamiento utilizadas por los países han sido objeto de una evaluación sistemática en cuanto a su efectividad e impacto. Como resultado, los encargados de formular las políticas están trabajando casi siempre en la oscuridad sobre lo que funciona o lo que no funciona. Desarrollar una base de información sólida sobre cuestiones tales como las pérdidas de peso muerto, el retorno de la inversión para los participantes y los posibles efectos secundarios ayudaría a los gobiernos a decidir si dan incentivos para desarrollar competencias y de qué modo.

Cuadro 1.10 **Instrumentos de financiamiento: ejemplos de tipos y de países**

Hay dos tipos principales de instrumentos de financiamiento gubernamental para las personas: préstamos y becas. La medida en que estos instrumentos se usan depende sobre todo de la distribución de los costos compartidos entre los principales agentes que intervienen en la financiamiento de adquisición de competencias. Aunque estos dos instrumentos de financiamiento pueden adoptar muchas formas, la principal diferencia entre ellos es que mientras que el dinero dado en préstamo tiene que pagarse, las becas son dinero en efectivo o transferencias que no requieren reembolso.

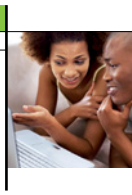
Préstamos. Incluso cuando hay una alta expectativa de un futuro retorno, uno de los principales obstáculos a la inversión en el desarrollo de competencias de personas y empresas es la falta de liquidez. Cuando esta restricción se reduce, personas y empresas tienen más incentivos para invertir en educación y capacitación para desarrollar sus competencias. Sin embargo, los préstamos son de por sí limitados por el riesgo y el rechazo a las deudas por parte de las personas y, por lo general, deben combinarse con otras medidas gubernamentales para que tengan éxito.
Préstamos sin intereses o de intereses bajos. Aunque los préstamos para invertir en educación y capacitación se han dirigido tradicionalmente a personas físicas, también ha habido préstamos sin intereses para empresas a fin de facultar la inversión en competencias. Las condiciones bancarias de los préstamos y las garantías se negocian con los gobiernos, los cuales reciben asesoría para intervenir cuando hay pruebas de que la inversión en educación y capacitación es baja.
Préstamos con pago condicionado al ingreso (ICL, por sus siglas en inglés). Son más atractivos para los estudiantes que los préstamos bancarios regulares con garantías del gobierno o préstamos del tipo hipotecario por varias razones. Los pagos no se requieren en los periodos de bajos ingresos y los costos de inversión se saldan cuando los rendimientos se materialicen. Por otra parte, se dan beneficios de equidad de este sistema, puesto que quienes ganan poco hacen pagos bajos o no hacen pagos, y los graduados con bajos ingresos de por vida no pagan sus préstamos por completo. Un buen ejemplo es el Programa de Préstamos para Educación Superior (HELP, por sus siglas en inglés), ofrecido por el gobierno de Australia para estudiantes residentes. España, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Reino Unido también tienen esquemas exitosos.

Becas. El objetivo principal de las becas es dar financiamiento directo a empresas e individuos con el fin de desarrollar competencias mediante la educación y la capacitación. Este financiamiento directo se justifica por los beneficios que el desarrollo de las competencias aporta a la sociedad. La mayoría de las becas se dirige a una determinada población objetivo, para lograr una distribución más equitativa de la educación y la capacitación.
Capacitación en puestos de supervisión y gerenciales en Irlanda. Las becas en el marco de la Ley de Desarrollo Industrial de Irlanda, que data de 1986, se han otorgado como un instrumento de apoyo a la inversión en capacitación para puestos de supervisión y gerenciales, así como instructores, asesores técnicos y consultores. Las becas cubren 100% de los gastos de capacitación, y favorecen los proyectos intensivos en tecnología sobre los demás. Para recibir este apoyo financiero, los proyectos de capacitación deben demostrar la necesidad de asistencia financiera, viabilidad y capacidad de generar o mantener el empleo en Irlanda. Las evaluaciones del programa han demostrado que las empresas medianas son las que reciben relativamente más contribución pública. Las pruebas también muestran que las becas fueron capaces de estimular los gastos del sector privado en capacitación interna entre las empresas irlandesas, pero las empresas multinacionales de propiedad extranjera habrían patrocinado esta capacitación de cualquier forma.
Vale de capacitación en Renania del Norte-Westfalia (RNW, Alemania). El Estado federado alemán de RNW presentó los vales de capacitación para cubrir 50% de los gastos de capacitación hasta un máximo de quinientos euros. Estos vales están disponibles para los empleadores o los empleados de las pymes de hasta doscientos cincuenta trabajadores. Antes de recibir el vale, el candidato (empleador o el empleado) se somete a un asesoramiento obligatorio en las agencias autorizadas donde se entregan los vales, que pueden usarse para capacitación general o específica de la empresa.

	PROS	CONTRAS
PRÉSTAMOS	▪ El gobierno recupera la inversión. ▪ Reducen las restricciones de liquidez. ▪ Promueven la inversión. ▪ Amplían el acceso a la educación y a la capacitación. ▪ Alivian la dependencia del apoyo de parte de la familia. ▪ Alivian el trabajar tiempo parcial.	▪ Los individuos con sentido del rechazo al riesgo y a la deuda (por lo general, los de nivel socioeconómico inferior) acuden en menor medida a los préstamos. ▪ No se trata de una medida de equidad por sí misma, sino que debe combinarse con otras políticas del sistema. ▪ Los esquemas de préstamo por lo general se aplican a la educación terciaria. ▪ El acceso a la información es asimétrico.
BECAS	▪ Permiten dirigirse a grupos específicos para aplicar medidas de equidad. ▪ Reducen las restricciones de liquidez. ▪ Alivian la dependencia del apoyo de parte de la familia. ▪ Alivian el trabajar tiempo parcial.	▪ El gobierno no recupera directamente la inversión. ▪ El acceso a la información es asimétrico.

Otros instrumentos: Cuentas individuales de aprendizaje (ILA, por sus siglas en inglés). Las ILA son una cantidad base de recursos que una persona puede emplear para desarrollar sus conocimientos, competencias y destrezas. El objetivo es fomentar el ahorro para la educación y, a la vez, brindar vales para las personas interesadas en seguir en capacitación. Una iniciativa ILA de Países Bajos incluye las contribuciones de los estudiantes, los empleadores y el Estado, que constituye un buen ejemplo de financiamiento compartido.

Fuentes: OCDE, 2008b; OCDE, 2012b; Müller y Behringer, de próxima publicación.



Pese a la reducción de los presupuestos, los gobiernos siguen gastando gran parte de su riqueza en educación y capacitación. Por eso deben garantizar que las inversiones en educación y capacitación sean eficaces. La relación costo-beneficio en la educación obligatoria, sobre todo en la terciaria, puede mejorar si se vincula de modo más estrecho el financiamiento con los índices de graduación, lo cual crea incentivos para bajar las tasas de deserción de estudiantes y la duración de los estudios, reduce los subsidios públicos a los estudiantes que permanezcan en el sistema durante mucho tiempo, elimina los programas duplicados, racionaliza los programas de baja matrícula al consolidar al personal docente de todos los programas, reduce la cantidad de docentes para responder a la disminución del número de estudiantes matriculados y aumenta el uso de instalaciones compartidas y la movilidad de los estudiantes entre las instituciones educativas.[22]

Los sistemas de financiamiento que buscan fomentar la participación de las personas en el aprendizaje deben diseñarse de manera que no limiten de forma involuntaria las opciones de los estudiantes. Esto puede suceder cuando diferentes regímenes de financiamiento se ofrecen para diferentes programas, por ejemplo, cuando los préstamos estudiantiles están disponibles para los programas académicos, pero no para los de capacitación ocupacional (véase el cuadro 1.11). Una perspectiva de todo el sistema también ayuda a determinar cómo deben compartirse los recursos entre los sectores educativos y de capacitación: invertir en una etapa temprana para fomentar la equidad puede ser particularmente eficiente, ya que tiene un efecto en los resultados educativos. Del mismo modo, lidiar con el problema de la deserción escolar atendiendo a los estudiantes en situación de riesgo también es por lo general eficiente, ya que es más costoso ayudar a los adultos que tienen una baja educación y que pueden o no tener un trabajo más adelante.

Cuadro 1.11 **Estructuras de financiamiento con perspectiva global**

Australia. En 2008, el gobierno de Australia presentó un esquema de préstamo con pago condicionado al ingreso al sector de Educación y Capacitación Vocacionales (VET, por sus siglas en inglés) para estudiantes que buscan certificaciones VET de alto nivel (titulación y superior). Se introdujo un esquema de préstamo con pago condicionado al ingreso, llamado en inglés FREE-HELP, para aumentar la participación en la educación terciaria con el fin de apoyar las políticas gubernamentales sobre competencias, ya que estos lugares no están totalmente subsidiados. Los estudiantes pagan sus préstamos por medio del sistema tributario una vez que sus ingresos están por encima del umbral de pago obligatorio, establecido por la Oficina Fiscal de Australia. Dado que este régimen ya existía para los estudiantes universitarios (HECS, por sus siglas en inglés), fue relativamente fácil de implementar.

Singapur. En un intento de diferenciarse de otras economías del Sureste Asiático, Singapur deja en claro que los estudiantes pueden aprender en las distintas etapas de su vida y que el académico no es el único camino para obtener buenos resultados en el mercado de trabajo. VET también informa resultados envidiables, con hasta 90% de los graduados del Instituto de Educación Técnica (ITE, por sus siglas en inglés) que encuentran trabajo en las áreas de su elección. Con el fin de promover y facultar la graduación VET, Singapur ha invertido la misma cantidad de dinero público por cada estudiante, sin importar si se trata de un estudiante profesional o de bachillerato que va a la universidad más prestigiosa. Al subsidiar la educación superior y a los estudiantes de VET del mismo modo, Singapur eleva el perfil de los programas VET y atrae estudiantes de alto rendimiento a estos programas.

Fuentes: Hoeckel, y otros, 2008; OECD, 2010b; Schleicher, 2011.

Los encargados de formular las políticas necesitan evaluar el grado en que sus sistemas de financiamiento son sostenibles y qué factores pueden influir en el costo del desarrollo de competencias en el futuro. Estos podrían incluir los cambios demográficos, tanto si es probable que la participación en la educación sea mayor o menor como la probabilidad de que aumente el costo unitario de la educación superior. Mantener una perspectiva a largo plazo puede ayudar a los países a adoptar reformas que podrían no tener un efecto inmediato. Por ejemplo, incluso en condiciones de austeridad fiscal, recesión y recuperación económica, los gobiernos tienden a destacar las políticas que apoyan la creación y protección de puestos de trabajo, en lugar de proveer competencias. Sin embargo, recortar la inversión en competencias en tiempos de crisis y consolidación fiscal es ineficiente a largo plazo. En lugar de esto, los gobiernos deben garantizar que los paquetes de estímulos fiscales aprovechen las ventajas para el desarrollo y la demanda de competencias, así como para lograr otros objetivos. Cuando los gobiernos tienen que recortar los presupuestos, deben hacerlo de manera tal que se reduzca al mínimo el efecto en la oferta futura de competencias y en los grupos más vulnerables dentro de este sistema. Algunas de las medidas podrían ser especialmente útiles en momentos críticos, y los enfoques estratégicos que combinan medidas de emergencia con inversiones a largo plazo podrían convertir una crisis en una oportunidad.

Eliminar las barreras para invertir en educación continua

Preparar a los jóvenes para su ingreso en el mercado de trabajo por medio de la educación y la capacitación es solo una cara del desarrollo de las competencias; los adultos en edad de trabajar también necesitan desarrollar sus competencias para poder avanzar en sus carreras y satisfacer las cambiantes demandas del mercado laboral. Más aún, existen pruebas sólidas de que las competencias básicas rápidamente se deprecian a medida que los individuos maduran, lo cual vuelve de particular importancia el aprendizaje continuo en los países con poblaciones que envejecen.[23]

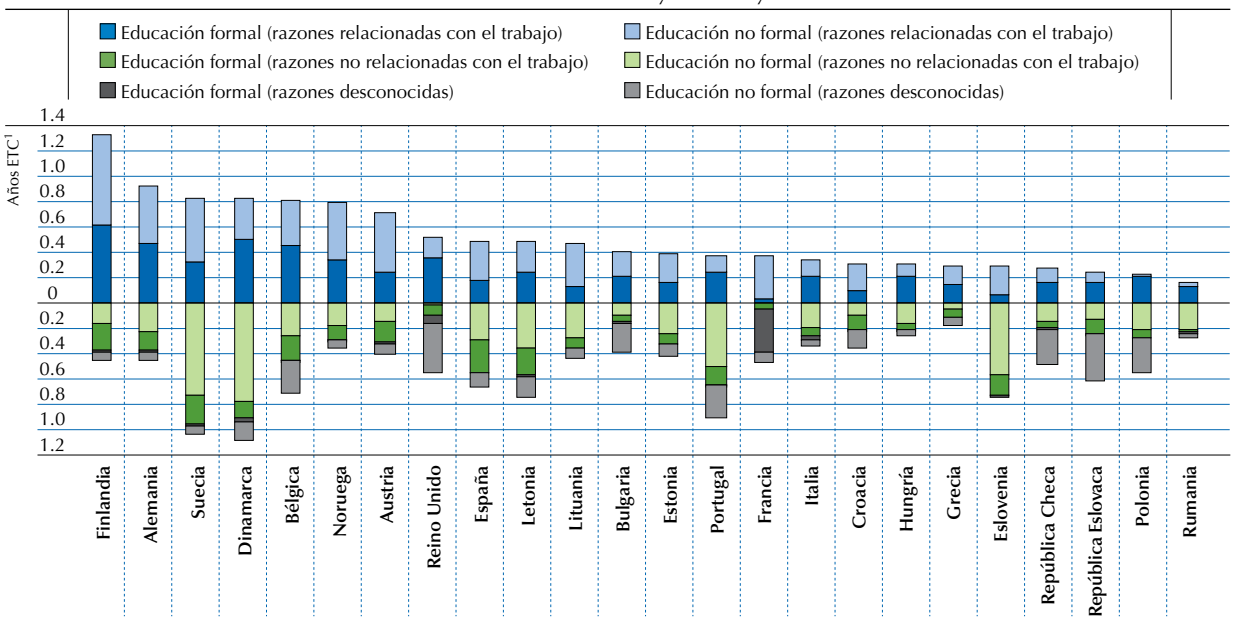
Una variedad de proveedores que satisfacen diferentes necesidades de aprendizaje ofrecen a los adultos una amplia gama de opciones de enseñanza, ya sea de tiempo completo o de medio tiempo. Estas actividades van desde capacitación relacionada con el trabajo de los empleados, educación formal para adultos, cursos de segunda oportunidad para obtener un certificado mínimo o competencias básicas de lectura y aritmética, cursos de idiomas para inmigrantes y programas de capacitación sobre el mercado de trabajo para quienes solicitan empleo, hasta actividades de aprendizaje para el automejoramiento y de ocio. El aprendizaje también puede tener lugar de manera informal y por medio de la experiencia en el lugar de trabajo.

Algunos países tienen más éxito que otros en fomentar la participación en educación y capacitación continua (véase la figura 1.5). Las diferencias entre los países son también evidentes si se centran en el tipo de educación y capacitación que se imparte. En Finlandia, la participación se centra principalmente en educación y capacitación formal y no formal, en función de los puestos de trabajo, mientras que Dinamarca y Suecia presentan tasas más altas de participación en la educación y la capacitación que no se relaciona con el trabajo.[24]

■ Figura 1.5 ■

Número esperado de años de educación y capacitación formal y no formal relacionadas con el trabajo durante la vida laboral

Por adulto de entre veinticinco y sesenta y cuatro años



Años equivalentes a tiempo completo (ETC) indica el tiempo que una persona asiste a la educación formal y no formal y la capacitación sobre la base de tiempo completo.

Fuente: Encuesta sobre la Educación de Adultos (2005-2008) de la Unión Europea.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607157

Hay una serie de factores que determinan la propensión de los individuos a involucrarse en la educación adulta. Las políticas sobre competencias de la educación y capacitación de adultos deben identificar y eliminar las barreras institucionales y situacionales que impiden a los individuos involucrarse en la educación y la capacitación. Una encuesta realizada en varios países europeos muestra que la falta de tiempo es mencionada con más frecuencia como razón para no participar (véase la tabla 1.1).

Tabla 1.1

Principales obstáculos para participar en la educación y la capacitación de adultos

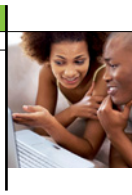
Porcentaje

	Austria	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Países Bajos	Noruega	Portugal	España	Suecia	Reino Unido
Sin obstáculos	34.6	45.7	32.9	22.7	29.6	35.2	22.8	24.8	35.1	38.2	27.6
Obstáculos relacionados con la falta de tiempo	28.3	27.7	31.5	36.1	35.8	33.9	36.8	31.9	35.2	27.8	39.4
Obstáculos relacionados con el trabajo	15.2	16.7	16.9	19.7	18.7	14.4	16.9	17.9	19.8	13	15.7
Obstáculos relacionados con la familia	17.9	17.3	16.5	19	21.6	17.2	17.8	19.9	17.4	15.6	26.2
Percepción de ser demasiado viejo	10.8	5.3	16	13.9	14.5	14.9	10.8	13.9	10.6	11.2	11.8

Nota: Los porcentajes no suman cien debido a que los encuestados podían elegir más de una opción de una lista de dieciséis. Los elementos que se incluyen en esta tabla están agrupados en categorías agregadas.

Fuente: Chisholm, L. y otros (2004).

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607480



Cuando se preguntó a las personas qué les ayudaría a superar los obstáculos para su capacitación, las respuestas más comunes fueron: horario de trabajo flexible (21%), programas de estudio individualizados (20%) y acceso a información y asesoramiento de alta calidad (14%).[25] En general, las barreras situacionales, como limitaciones de tiempo relacionadas con el trabajo o la familia, tienden a estar indirectamente vinculadas con una gama más amplia de bienestar o políticas del mercado laboral, tales como el cuidado de los niños; mientras que las barreras institucionales, como horarios inflexibles o lugares remotos, altas cuotas para los usuarios, o requisitos de entrada, están más directamente vinculadas con la manera en que se imparte la educación a los adultos. Estos temas deben atenderse en conjunto con otras intervenciones de las políticas. La OCDE establece una serie de enfoques de las políticas que pueden ayudar a eliminar algunos de estos obstáculos.[26] Estos incluyen:

- **Más transparencia.** Al hacer más transparentes los beneficios de la educación y la capacitación de adultos, se ayuda a aumentar la motivación de los usuarios para invertir en su educación y capacitación. Los gobiernos pueden dar mejor información acerca de los beneficios económicos (incluidos salarios netos después de impuestos, empleo y productividad) y de los beneficios no económicos (entre ellos, la autoestima y más interacción social) de la educación de adultos.
- **Información y orientación para estudiantes potenciales.** Las personas menos preparadas tienden a ser menos conscientes de las oportunidades de educación y capacitación o quizá consideran que la información disponible es confusa. Se necesita una combinación de información en línea actualizada y de fácil ubicación, al igual que una orientación personalizada y asesoramiento para ayudar a los individuos a definir sus propias necesidades de capacitación y a determinar los programas adecuados, además de la información sobre posibles fuentes de financiamiento.
- **Reconocer los resultados del aprendizaje.** Una certificación clara de los resultados del aprendizaje y el reconocimiento del aprendizaje informal son también incentivos para la capacitación. Deben desarrollarse normas transparentes, integradas en el marco de las certificaciones nacionales, junto con procesos de evaluación confiables. El reconocimiento del aprendizaje previo también puede reducir el tiempo necesario para obtener un determinado título o diploma y, por consiguiente, el costo de ingresos previsibles.
- **Impartición flexible de programas apropiados.** Es esencial asegurar que los programas sean relevantes y flexibles para los usuarios en su contenido y en la forma que se imparten (medio tiempo, horarios flexibles) para adaptarse a las necesidades de los adultos. Ciertos países introdujeron recientemente el concepto "ventanilla única", es decir, que se ofrecen diferentes servicios en la misma institución. Este enfoque es especialmente eficaz en cuanto a costos, ya que consolida infraestructura y personal docente y hace que la educación y la capacitación continuas sean más convenientes. La educación a distancia y el enfoque de los recursos educativos abiertos (véase el cuadro 1.12) han mejorado de forma significativa la capacidad de los usuarios para adaptar el aprendizaje a sus vidas.

Cuadro 1.12 Recursos educativos abiertos (REA)

La expresión *recursos educativos abiertos* (REA) fue acuñada por la Unesco hace más de una década para referirse a los recursos didácticos digitales disponibles de forma gratuita (en su mayoría, en línea, pero a veces impresos) para maestros, educadores, instituciones, alumnos y estudiantes independientes. En enero de 2007, la OCDE identificó más de tres mil cursos abiertos disponibles por parte de más de trescientas universidades de todo el mundo. Desde que el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) lanzó el OpenCourseWare (OCW) en 2011, cada vez son más las instituciones que desarrollan y utilizan los REA. Los acuerdos de concesión de licencias, como las Creative Commons, ofrecen protección adecuada de la propiedad intelectual de dichos recursos. Dados sus beneficios en el acceso, la calidad y la eficacia en función de los costos, el enfoque de los REA cambiará indudablemente no solo el modelo de negocio de muchas instituciones educativas, sino también el propio sistema educativo. El MIT anunció planes para una nueva iniciativa, la MITx, que esencialmente combina el concepto de los cursos abiertos con oportunidades para la acreditación.

El trabajo de la OCDE sobre los REA ofrece algunas recomendaciones sobre políticas que se han de seguir en los niveles nacional, internacional, intermedio e institucional.

- La legislación en materia de derechos de autor se tiene que armonizar y estandarizar internacionalmente para avanzar hacia un modo más generoso de considerar el uso de materiales digitales para la educación. La legislación en materia de derechos de autor se ha identificado como uno de los principales obstáculos para los REA.
- La OCDE recomienda el uso de estándares abiertos y licencias de programas de código abierto.
- Las asociaciones entre los sectores público y privado pueden promover eficazmente los REA debido a que combinan el saber hacer y los recursos de ambos sectores, al tiempo que comparten y reducen riesgos.
- Dado que muchos usuarios de los REA son independientes y los usan para el aprendizaje informal, dichos recursos ofrecen una forma de favorecer el aprendizaje de por vida y una mayor participación en la educación superior y para cerrar la brecha entre el aprendizaje formal, no formal e informal.
- Para maximizar los beneficios, debe promoverse un enfoque holístico de todo tipo de recursos de aprendizaje digital y de todos los componentes del sistema de educación.
- Se debe alentar a las instituciones, en especial las de educación superior, a participar en los REA con una estrategia bien razonada en materia de tecnología de la información, que incluya los temas del aprendizaje electrónico.

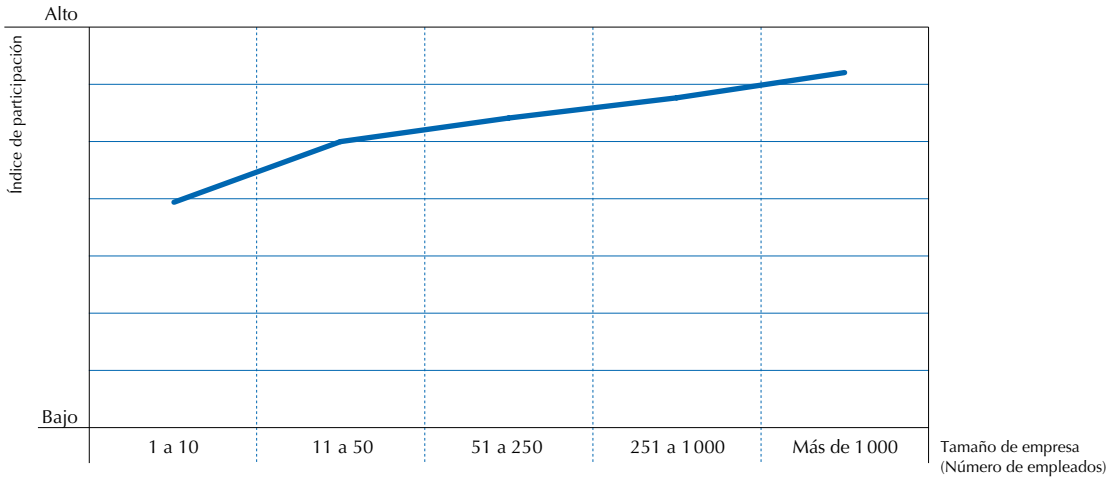
Fuente: OCDE (2007).

Las características del lugar de trabajo o del empleador también tienen un impacto en la decisión de participar o no en el aprendizaje posterior (véase la figura 1.6). El desarrollo de las competencias se brinda la mayoría de las veces por las grandes empresas: la participación en las actividades de capacitación es 50% menor en las pymes que en las grandes, sobre todo porque a menudo la capacitación en el empleo otorgada por las primeras no es reconocida formalmente.[27] Los sindicatos con frecuencia fomentan la disponibilidad de capacitación en el lugar de trabajo y ayudan a corregir las desigualdades en el acceso a la capacitación relacionadas con la edad, las competencias y el género.[28]

■ Figura 1.6 ■

Índices de participación en la educación y en la capacitación formales y no formales

De veinticinco a sesenta y cinco años de edad, por tamaño de empresa, promedio del país

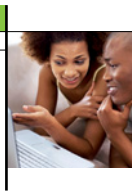


Nota: Esta cifra se basa en los resultados del estudio de campo PIAAC, no se basa en muestras representativas y, por tanto, solo es ilustrativa.
Fuente: Datos del estudio de campo PIAAC (2010).

Todas las empresas, y en particular las pymes, necesitan superar diversos obstáculos para invertir en la capacitación de sus empleados. Estos obstáculos incluyen falta de tiempo, presiones por cargas de trabajo, recursos y costos, papeleo complicado y burocracia, falta de competencias empresariales y gerenciales, experiencia, datos y apoyo, cultura operativa que no incluye la capacitación, necesidades de aprendizaje que la capacitación ofrecida no satisface, falta de conciencia del problema y la posición del mercado.[29] Recientes análisis en países seleccionados de la OCDE confirman que uno de los mayores obstáculos para que las pymes participen en el desarrollo de las competencias y las actividades de capacitación es la falta de capacitación a la medida.[30] Las empresas declaran que la capacitación disponible es a menudo genérica, y cuanto más sofisticada es la capacitación técnica o gerencial requerida, no está disponible o resulta demasiado cara.[31] Las pymes son más propensas a recurrir al desarrollo informal de competencias en lugar del formal, y obtienen mejores resultados de las actividades informales que de las formales.[32] Las políticas podrían así centrarse en ofrecer incentivos para las organizaciones y los proveedores de capacitación formal para reconocer el desarrollo informal de competencias con títulos o diplomas adecuados (véase el cuadro 1.13).

Ya que las pymes tienen una cantidad limitada de recursos que se puede destinar a las actividades de capacitación, se deben fomentar la concentración de recursos y acuerdos de colaboración entre ellas.[33] Las políticas también podrían fomentar coinversiones financieras y en especie, entre las empresas que reciban asesoría y actividades de capacitación con fondos públicos. Las intervenciones en materia de políticas, tales como el diseño y la difusión de auditorías de competencias y otros instrumentos de evaluación, son necesarias para ayudar a las pymes a sistematizar sus prácticas de capacitación (véase el cuadro 1.14). Las políticas públicas deberían coordinarse nacional, regional y localmente para ayudar a las pymes a identificar sus necesidades de capacitación y determinar las mejores opciones para sus negocios.

Algunos países establecen esquemas de recaudación fiscal para aumentar las contribuciones financieras de los empleadores a la capacitación y para asegurar un presupuesto de capacitación confiable que sea independiente de los recursos públicos.[34] Los pagos en estos esquemas son forzosos en algunos países; en otros, el sector privado inicia estos esquemas. Estos tratan de abordar las situaciones en las que los empresarios "cazan" trabajadores capacitados de empleadores de la oposición en lugar de invertir en las competencias de su propio personal. Esto deja a menudo a otros empleadores sin ganas de brindar capacitación, y también puede resultar en una baja inversión general en el desarrollo de competencias.[35]



Cuadro 1.13 **Iniciativa australiana de capacitación certificada**

El gobierno de Australia ha puesto en marcha modelos de financiamiento en los que el poder adquisitivo recae en los clientes. Esto incluye los modelos impulsados por la industria y las empresas, en los que el poder de compra recae en el sector de la industria, los negocios o las empresas. Estos modelos accionados por los "clientes" o la "demanda" difieren de los modelos orientados a los "insumos", en los que los proveedores de servicios de capacitación se financian directamente. Un objetivo clave de la política de estos modelos es fomentar la capacitación certificada y garantizar que esta sea relevante para el desarrollo de la fuerza laboral y las necesidades de capacitación del cliente.

Un ejemplo de uno de estos modelos es el Fondo de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo Nacional. En virtud de este modelo, el financiamiento corre a cargo tanto de las empresas como del gobierno de Australia para apoyar el desarrollo de la fuerza laboral y las necesidades del negocio que la empresa identifique. El cofinanciamiento se basa en una escala de contribuciones que va de 33% a 66%, según el tamaño de la empresa. El financiamiento se concede a la empresa o al consorcio de empresas que entran en un acuerdo de asociación con un proveedor de servicios de capacitación para impartir la formación requerida.

El apoyo financiero solo está disponible para cursos de capacitación certificados en todo el país. Estos abarcan una amplia gama de programas y certificaciones basados en las competencias (más de dos mil cursos y casi veinte mil módulos) que han desarrollado los Consejos de Competencias de la Industria. Estos cursos están avalados por el Consejo Nacional de Estándares de Competencias y cumplen con el Sistema Australiano de Certificaciones. En el Fondo de Desarrollo de la Fuerza Laboral Nacional, los Consejos de Competencias de la Industria brindan asistencia durante el proceso de aplicación, que incluye el asesoramiento para la capacitación certificada nacional, la cual es relevante para las necesidades identificadas de desarrollo de la fuerza laboral de las empresas.

Al apoyar solo la capacitación certificada, el gobierno está, en efecto, "comprando" un beneficio útil para el trabajador y su próximo empleador, así como para su empleador actual. Esto apunta a una importante falla del mercado, es decir, una posible falta de incentivos para los empleadores a fin de financiar el desarrollo de competencias generales o transferibles, porque otro empleador podría cosechar los beneficios de su inversión. Aun así, se dan muchos más recursos del gobierno a las personas físicas que a las empresas.

Fuente: Fondo de Desarrollo de la Fuerza Laboral Nacional (National Workforce Development Fund); *www.deewr.gov.au/Skills/Programs/Skill-Training/nwdf*.

Cuadro 1.14 **Alentar la capacitación en las pymes**

En Corea, el proveedor de servicios de capacitación privado o público puede recibir subsidios públicos si forma una asociación o consorcio con las pymes, de tal forma que los equipos o las instalaciones de los proveedores se usen para desarrollar competencias. Los subsidios pueden cubrir los gastos de las instalaciones, el equipo y los sueldos del personal de capacitación. El gasto del gobierno en el programa ha ido en aumento desde 2003. En 2009, se destinaron a este programa 78 300 millones de wons (unos 69 millones USD) para capacitar a 231 000 empleados en 111 000 pymes.

Por otra parte, las pymes pueden recibir subsidios públicos para sufragar parte de los costos asociados con la organización de la capacitación en el lugar de trabajo. Las actividades específicas aptas para el financiamiento incluyen actividades de grupos de estudio, creación de espacios de estudio, programas de aprendizaje de alta calidad, desarrollo de redes de aprendizaje y programas de capacitación en el empleo. Esta iniciativa comenzó en 2006. En 2009, los subsidios se aplicaron a las actividades de aprendizaje organizadas en trescientos siete pymes. En otros casos, cuando los trabajadores de las pymes participan en la capacitación impartida por proveedores privados, y la Secretaría del Trabajo y del Empleo considera que las actividades son parte del núcleo o tareas esenciales de las pymes, los costos de capacitación y parte de los costos de mano de obra pueden subsidiarse.

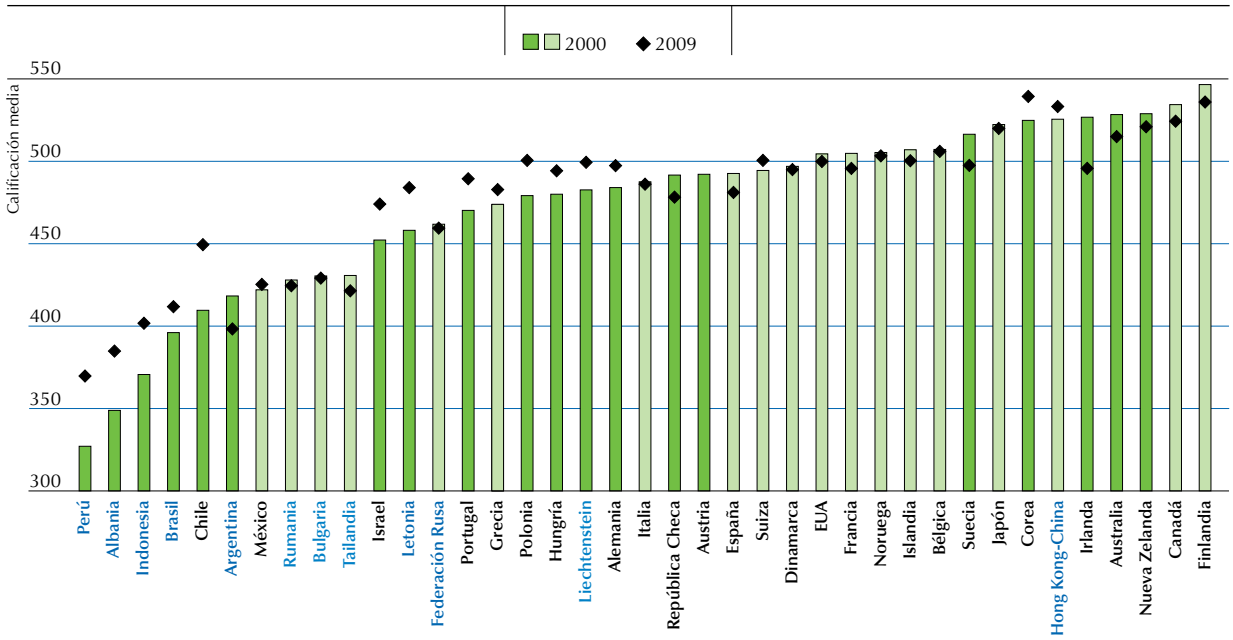
El gobierno brinda servicios de empleo y capacitación mejorados para ayudar a empleados y trabajadores no regulares de las pymes para que desarrollen por sí mismos sus competencias laborales y ocupen mejores puestos de trabajo. Según el Programa de Promoción y Madurez en el Trabajo, conocido por sus siglas en inglés como JUMP, los empleados y los trabajadores no regulares de las pymes pueden tomar un curso de capacitación por módulos los fines de semana o por las noches entre semana. Tan solo en 2009, se destinaron 13 800 millones de wons (unos 12.1 millones USD) a este programa, que benefició a más de 52 000 personas.

Fuente: Instituto Coreano de Investigación para la Educación y Competencias Vocacionales (KRIVET), *eng.krivet.re.kr/eu/index.jsp*

El diseño de estos esquemas varía en cobertura (universal, sectorial o regional), método de recolección y obligación de contribuir.[36] En Francia, por ejemplo, a partir de 1925 las empresas se han visto obligadas a pagar el equivalente de 0.5% de los sueldos y salarios como un impuesto para el aprendizaje. Brasil impone un gravamen de 1% sobre nómina a todas las empresas industriales, con contribuciones adicionales para aquellas con más de quinientos empleados. Quebec usa el sistema "capacita o paga", en el cual los empleadores deben contribuir con una determinada suma para un fondo de capacitación. Los esquemas de recaudación fiscal no son nuevos, y en vista de su variedad es difícil evaluarlos en general. Sin embargo, un estudio[37] concluye que la recaudación fiscal tiende a ser aceptada por los empleadores con más facilidad si va dirigida de modo sectorial o regional, en lugar de universal, y si los impuestos se administran localmente. En vista de estos hallazgos, los empleadores deberían participar de modo activo en el diseño de esta clase de esquemas.

■ Figura 1.7 ■

Cambios en las competencias de lectura de los estudiantes de quince años, entre 2000 y 2009, medidos por PISA

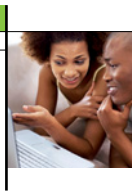


Notas: Debido a un boicot al PISA, en algunas escuelas austriacas no fue posible garantizar la comparabilidad de los datos de 2009 con los de evaluaciones anteriores. Por tanto, los datos de Austria se han excluido de las comparaciones de la tendencia.
Las barras de color más oscuro muestran cambios estadísticamente significativos de 2000 a 2009.
Los países de la OCDE se indican en negro, y las economías y países socios aparecen en azul.
Fuente: OCDE, *PISA 2009 Database*, Tabla V. 2.1.
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607195

Elevar la calidad de la educación

Los gobiernos deben mejorar la calidad educativa y de la capacitación en todos los niveles para que la inversión en el desarrollo de competencias sea eficaz y las personas terminen la educación no solo con un título o diploma, sino también con las competencias correspondientes. En cuanto a educación inicial, los resultados reunidos por PISA en la última década indican que, si bien algunos países mejoraron las competencias de los estudiantes significativamente entre 2000 y 2009, otros se han estancado o incluso han disminuido (véase la figura 1.7).[38] En algunos países, un número considerable de estudiantes no han adquirido las competencias básicas al terminar la escolaridad obligatoria. Sin embargo, la investigación muestra una fuerte relación entre competencias mayores y crecimiento económico (véase el cuadro 1.15).

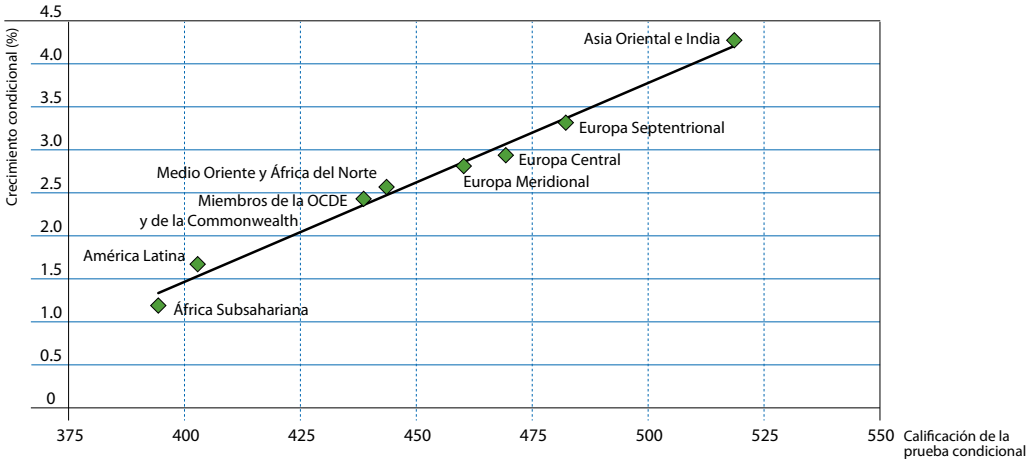
Las exigencias que se les imponen a los maestros para mejorar las competencias de los estudiantes no deben subestimarse.[39] Por supuesto, los maestros deben estar bien versados en los temas que enseñan a fin de ser expertos en el uso de diferentes métodos y, si es necesario, cambiar los enfoques para optimizar el aprendizaje. También necesitan un amplio repertorio de estrategias de enseñanza, capacidad de combinar enfoques y saber cómo y cuándo usar determinados métodos y estrategias. Los profesores tienen que ser capaces de trabajar en colaboración con otros profesores y profesionales o para-profesionales de la misma organización o de otras, en redes de comunidades profesionales y en los distintos acuerdos de asociación, incluso guiando a otros maestros. Asimismo, tienen que adquirir capacidades tecnológicas fuertes y la habilidad de usar la tecnología como herramienta de enseñanza y como un sistema de manejo de la información para supervisar el aprendizaje del estudiante.[40]



Cuadro 1.15 La relación entre educación y crecimiento económico

La investigación basada en la premisa de que las personas con mejores competencias agregan valor de modo constante a la economía por medio de nuevas ideas muestra que el resultado económico mayor que se deriva de las competencias mejoradas sobrepasa la magnitud del efecto de los ciclos económicos. Según una estimación, el valor económico a largo plazo de mejorar el desempeño de los estudiantes en PISA es de 115 billones USD a lo largo de la vida laboral de los individuos nacidos en 2012. Esta mejora es de veinticinco puntos o alrededor de la mitad de un año escolar en los próximos veinte años, lo cual han logrado países como Brasil, Chile, Indonesia, Israel, México, Polonia, Portugal y Turquía, al menos en determinados temas, solamente en los últimos diez años. Incluso si el impacto estimado de las competencias fuera dos veces más grande que el verdadero efecto en el crecimiento, el valor actual resultante de la reforma escolar todavía excedería por mucho los costos de cualquier posible mejora.

Desempeño educativo y crecimiento económico entre las regiones del mundo



Notas: La gráfica es de una regresión de variables agregadas del índice anual promedio de crecimiento (en porcentaje) del PIB real por persona en 1960-2000, en el nivel inicial del PIB real por persona en 1960 y los resultados promedio de las pruebas de logros de estudiantes internacionales (la media de las variables agregadas incondicionales a cada eje). Representación basada en la base de datos derivada de la OCDE (2010d).

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607214

La figura anterior traza el crecimiento regional del PIB real por persona entre 1960 y 2000 contra el promedio de resultados en pruebas, una vez aceptadas las diferencias iniciales del PIB por persona en 1960. Las tasas de crecimiento anual regional, que varían de 1.4% en el África Subsahariana a 4.5% en Asia Oriental, caen sobre una línea recta. Cuando se añade a este modelo, el rendimiento escolar no se relaciona con las diferencias en el índice de crecimiento. La cifra implica que, después de contabilizar los niveles de ingreso iniciales, el crecimiento de la región durante las cuatro décadas estuvo asociado con las competencias de tipo cognitivo observadas.

Fuente: OCDE, 2010d.

Muchos sistemas educativos enfrentan un enorme desafío para contratar a los maestros que se necesitan y asegurar que la participación en la educación conduzca a los resultados de aprendizaje esperados, sobre todo en las áreas donde hay escasez, y de retener a dichos maestros una vez que se han contratado. Esto es de especial preocupación en muchos países de ingresos bajos y medios con población juvenil en aumento y crecientes índices de participación. Sin embargo, hay una serie de países que han logrado mejorar la adecuación entre la demanda y la oferta docentes, incluso en contextos difíciles (véase el cuadro 1.16).

El tema de la oferta y la demanda de docentes es complejo y multidimensional, ya que implica varios problemas: cómo ampliar el número de maestros calificados, cómo atender la escasez de maestros en temas específicos, cómo contratar profesores en los lugares donde más se necesitan, cómo distribuirlos de forma equitativa y eficiente, y cómo retener a los maestros calificados a lo largo del tiempo. Las políticas de respuestas son necesarias en dos niveles. El primero se refiere a la naturaleza de la profesión docente misma y al ambiente de trabajo de los profesores. Esas políticas deberían tratar de mejorar el estatus general de la profesión y la posición competitiva en el mercado de trabajo. El segundo atañe a respuestas e incentivos más específicos para la escasez de docentes de un tipo en particular, a partir del reconocimiento de que no hay un mercado de trabajo único para los maestros sino un conjunto de ellos, que se distinguen por el tipo y las características de la escuela, así como por la materia de especialización. La remuneración competitiva y otros

incentivos, las perspectivas de carrera y la diversidad, así como dar a los docentes la responsabilidad de un profesional, son factores importantes de las estrategias para atraer a los maestros más talentosos a las aulas más demandantes. Las campañas de reclutamiento activo pueden resaltar la gratificante naturaleza de la docencia como profesión y tratar de atraer grupos que, de otra manera, no habrían considerado la enseñanza.

Cuadro 1.16 **Aumento de las matrículas y mejoramiento de la calidad en Brasil**

Brasil es un buen ejemplo de un país en donde la lógica del desarrollo económico ha conducido a mejoras sustanciales en la calidad educativa. La economía brasileña podría ya no depender de la mano de obra barata si el país quisiera pasar a una economía de valor agregado y globalizada.

A pesar de que la constitución de 1988 garantiza el derecho a recibir una educación pública gratuita para los niños de entre siete y quince años (ocho años forzosos), con una estructura descentralizada y una pequeña parte del presupuesto dedicado a la educación, las escuelas siguieron impartiendo solo tres o cuatro horas de instrucción al día.

En 1995, el 90% de los niños estaban matriculados en la escuela primaria a los siete años de edad, pero solo la mitad de ellos concluyó el octavo grado. A los estudiantes les llevó doce años, en promedio, terminar la educación obligatoria, principalmente a causa de la repetición de grados y de la deserción. Según Simon Schwartzman, uno de los principales politólogos de Brasil, lo que impulsa a los estudiantes a desertar no es el atractivo de los empleos, sino la mala calidad de la enseñanza y el irrelevante plan de estudios.

El presidente Henrique Cardoso, que fue elegido en 1994, puso en marcha un programa de reforma educativa que los presidentes posteriores mantuvieron. La reforma combina medidas de calidad y de equidad para hacer frente al aumento de la matrícula en todas las regiones del país. El objetivo principal de esta reforma era mejorar la calidad y la cantidad de los maestros, brindar planes de estudio relevantes y alentar a las familias pobres para que inscribieran a sus hijos en la escuela y completaran la educación obligatoria.

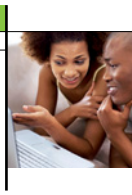
Los recursos invertidos en la educación han aumentado considerablemente: de 4% del PIB en 2000 a 5.2% del PIB en 2009. Los índices de estudiantes que terminan el bachillerato también han aumentado, y en 2006 se volvieron obligatorios once años de escolaridad (aunque no todos los estudiantes completan la educación obligatoria). En la actualidad, Brasil ofrece educación pública básica a más de 95% de la población. Las reformas incluyen:

- establecer sistemas de evaluación usando estándares de comparación internacionales;
- fomentar en los estados y municipios la toma de medidas para mejorar la educación;
- aplicar fórmulas de financiamiento con base en el estudiante que distribuyan los fondos equitativamente dentro de los estados; y
- proporcionar transferencias condicionales de dinero en efectivo para que las familias pobres salgan de la pobreza mediante la educación.

Fuente: OCDE (2011c).

Donde sea que la docencia sea vista como una profesión atractiva, su estatus puede mejorar mediante la contratación selectiva que haga sentir a los maestros que se dedican a una carrera codiciada por profesionales consumados. La formación inicial de los docentes es otra parte importante de la ecuación para garantizar el suministro de maestros de alto rendimiento en el largo plazo. Sin embargo, no importa qué tan buena sea la educación antes de incorporarse al servicio docente, no se puede esperar que los maestros estén preparados para todos los desafíos que se les presentarán durante toda su carrera. El desarrollo profesional continuo de alta calidad es necesario para garantizar que todos los profesores cumplirán con las demandas de las diversas poblaciones estudiantiles, usarán eficazmente los datos para guiar la reforma, involucrarán a los padres y se volverán agentes activos de su propio desarrollo profesional.

Más allá de la calidad de los profesores, PISA ha identificado una serie de otros factores que se asocian con un mejor rendimiento en las escuelas.[41] En primer lugar, los datos muestran que tienden a conseguir mejores resultados aquellos países y escuelas que esperan que todos sus estudiantes se desempeñen bien y estén dispuestos a trabajar en el aprendizaje, y que disfruten de una buena relación entre alumnos y maestros y de una moral alta de estos últimos. Los datos de PISA también muestran que las escuelas con más autonomía para determinar sus planes de estudio y para asignar sus recursos tienden a mostrar un mejor rendimiento de los estudiantes, siempre que las escuelas tengan también una gestión del conocimiento efectivo y mecanismos de rendición de cuentas. En segundo lugar, en prácticamente todos los sistemas educativos de alto rendimiento, es responsabilidad de colegios y maestros trabajar con todos los estudiantes y sus diversos intereses, capacidades y antecedentes socioeconómicos, sin tener la opción de hacer que los estudiantes repitan el año escolar o que los transfieran a otros cursos o tipos de colegio con requisitos de menor rendimiento. Algunos países han experimentado con éxito entornos de aprendizaje innovadores (véase el cuadro 1.17).



Cuadro 1.17 **Entornos de aprendizaje innovadores**

Los análisis de la OCDE consideran que el aprendizaje de alta calidad necesita hacer del aprendizaje un tema central y fomentar el compromiso; asegurar que el aprendizaje sea social y a menudo colaborativo; estar muy conscientes de las motivaciones de los alumnos; ser muy perceptivos de las diferencias individuales, entre ellas, las que se refieren a los conocimientos previos; usar evaluaciones que hagan hincapié en la realimentación formativa y promover las conexiones entre las actividades y los temas, dentro y fuera de la escuela.

Europaschule in Linz (**Austria**). Este programa piloto para escuela secundaria está afiliado a una facultad universitaria de formación docente y funciona como un centro de capacitación práctica maestro-estudiante dentro del aula y como una escuela que ofrece e investiga empíricamente las condiciones ideales de aprendizaje. La escuela hace hincapié en el aprendizaje de idiomas y los contactos internacionales, pero los estudiantes también pueden optar por un programa de ciencias, artes o medios. Los estudiantes aprenden en grupos heterogéneos y flexibles. Los métodos incluyen la enseñanza abierta, en la que los alumnos trabajan en función de programas semanales. Se da realimentación individual del desempeño y la conducta de los estudiantes por medio de carpetas que incluyen los reportes de los maestros y la autoevaluación de los alumnos. Basados en esta realimentación, los estudiantes pueden preparar clases de regularización y planes de recursos. El objetivo final de este enfoque es que los estudiantes dirijan su propio aprendizaje y estén intrínsecamente motivados a aprender.

Escuela de Ciencias John Monash (**Australia**). Esta escuela secundaria se dedica a la enseñanza de las matemáticas y las ciencias para jóvenes de entre quince y dieciocho años de edad que han sido seleccionados por su alto desempeño. La escuela, ubicada en el campus Clayton de la Universidad Monash, trabaja con personal de la universidad para desarrollar planes de estudio de vanguardia, inspirados en la investigación, así como actividades curriculares semanales y brindar a los estudiantes el acceso a temas enriquecidos de nivel universitario. Casi siempre, los estudiantes asisten en grandes grupos a clases impartidas por varios profesores, y se apoyan en pequeños grupos tutoriales y mediante una estrecha supervisión del rendimiento escolar. El entorno físico puede ser configurado con flexibilidad y permite el acceso instantáneo a muchos recursos de las TIC. Todos los estudiantes tienen una tableta electrónica, que es a la vez una herramienta principal de aprendizaje y que se usa para la comunicación electrónica entre los estudiantes y el personal. Se da importancia al desarrollo profesional del aprendizaje y del personal.

Instituto Agrícola Pascual Baburizza (**Chile**). Esta es una escuela agrícola de educación y capacitación vocacionales (VET), en la que estudian principalmente jóvenes de las zonas rurales y socioeconómicamente desfavorecidas. Su objetivo es proporcionar a los estudiantes un equilibrio interdisciplinario de educación general (ciencias, matemáticas, idiomas), temas agrícolas (horticultura, riego y ganadería), y trabajo empleando prácticas agrícolas sustentables. Se hace hincapié en el aprendizaje de competencias "blandas", como el sentido del mando, la iniciativa y la honradez. Los profesores actúan como mentores para dar orientación y apoyo a grupos de diez estudiantes. Las evaluaciones nacionales revelan que las materias de lengua y matemáticas han mejorado de forma constante entre estos estudiantes, al igual que los índices de graduación.

Fuente: OCDE, Proyecto de Entorno de Aprendizaje Innovador.

Un estudio reciente de la OCDE enfatiza también que los beneficios de la educación temprana y la atención de la niñez pueden ser muy importantes, pero dependen de la calidad de los servicios impartidos.[42] Puede asegurarse la calidad en este nivel de educación al establecer metas y reglamentos, diseñar e implementar planes de estudio y estándares, mejorar las calificaciones, capacitar y atender las condiciones de trabajo del personal y hacer que participen la familia y la comunidad.

Los gobiernos también pueden ayudar a impulsar la calidad de la educación y de la capacitación más allá de las escuelas y la educación tempranas. Las instituciones de educación postsecundaria y terciaria deben regirse por un claro marco de garantía de calidad que atienda la rendición de cuentas y la mejora, y que combine evaluaciones internas y externas sin que se conviertan en una burocracia ni en un agobio financiero.[43] Las oportunidades de capacitación en el lugar de trabajo para los jóvenes pueden desembocar en simple mano de obra barata para las empresas, en ausencia de un control de calidad, el cual puede tomar la forma de acuerdos contractuales, inspecciones y autoevaluaciones.[44] Del mismo modo, los gobiernos pueden ayudar a mejorar la calidad de estos programas mediante la creación de normas de calidad de la educación de los adultos y programas de capacitación, mediante el establecimiento de evaluaciones de desempeño y mecanismos de evaluación y la difusión de información sobre el proveedor del servicio (véase el cuadro 1.18).[45]

Mientras que en el mundo industrializado y en la mayoría de las economías emergentes el tema de la calidad educativa está ahora en el primer plano de las políticas relacionadas con las competencias, una visión global de la oferta de competencias debe tener en cuenta que gran parte del mundo todavía lucha por el Objetivo de Desarrollo del Milenio de la ONU de lograr la educación primaria universal en 2015. En África Occidental, la tasa de matriculación en primaria es de apenas 70% y en África del Sur, Oriental y Central, está un poco por encima de 80%. Más aún, los promedios regionales ocultan las desigualdades dentro de las regiones. En África Oriental y Central, por ejemplo, Eritrea y Yibuti tienen índices de matriculación para la escuela primaria de 34% y 44% respectivamente, en comparación con el 98% alcanzado en Burundi y Madagascar.

Cuadro 1.18 **Fomento a la calidad de la educación de los adultos: El sello de calidad Austriaca**

El proceso de otorgar sellos de calidad (*Qualitätssiegel*) se introdujo en la década de los noventa en el Estado Federado de Alta Austria como una iniciativa del Foro de Educación de Adultos, una organización que agrupa a los proveedores sin fines de lucro que operan en la región. El foro elaboró un catálogo de criterios relacionados con la naturaleza de la capacitación, las calificaciones de la administración y los instructores, el plan de estudios, las instalaciones físicas y la realimentación por parte de los estudiantes. Basados en estos criterios, los auditores certificados examinan los distintos aspectos de cualquier empresa que busque obtener un sello de calidad. Los quince miembros originales del Foro de Educación de Adultos ya han pasado estas auditorías, al igual que doscientos sesenta instituciones regionales y locales afiliadas a ellos. Dado que el índice de aprobación ha sido casi de 100%, el sello de calidad opera menos negando sellos de aprobación que proporcionando criterios que las organizaciones deben cumplir. Desde el año 2000, las instituciones privadas de educación de adultos orientadas al lucro que no son miembros del Foro de Educación de Adultos también pueden solicitar que se les practiquen estas auditorías y obtener el sello de calidad, como lo han hecho ya setenta y cinco instituciones no miembros de Alta Austria. Los criterios para otorgar el sello se actualizan continuamente.

Dado que el gobierno de los Estados Federados quiere asegurarse de que su vale individual de aprendizaje de reciente creación, el *Bildungskonto*, se gaste en educación y capacitación de calidad adecuada, es necesario que solo se use para la capacitación impartida por organizaciones que cuenten con el sello de calidad.

Fuente: OCDE (2005a), *www.oie.co. at/ebqs.html*

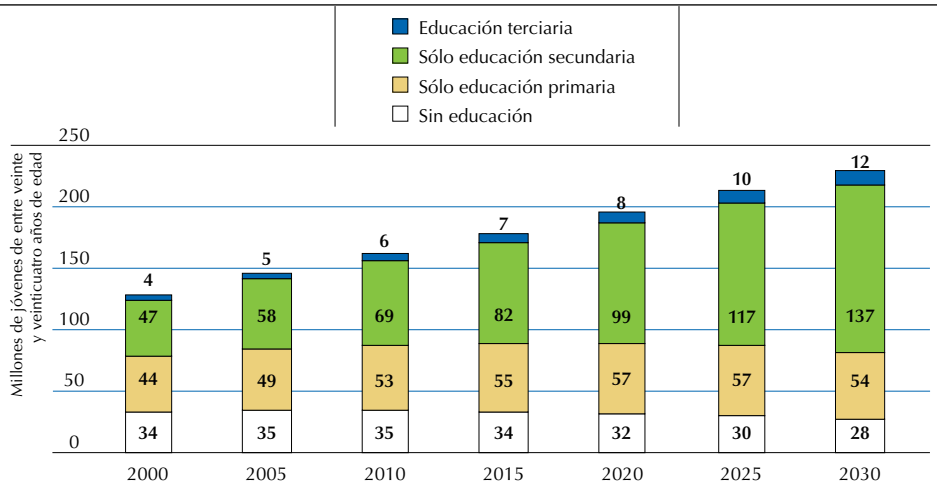
Aunque se ha logrado un progreso considerable, son muchos menos los niños que asisten a la educación secundaria. En África Occidental, Oriental y Central, sólo cuatro de cada diez niños están matriculados en el nivel secundario. Basado en las tendencias actuales, 59% de jóvenes africanos de entre veinte y veinticuatro años de edad asistirán a la educación secundaria en 2030, en comparación con 42% de la actualidad. Esto equivale a 137 millones de jóvenes de esas edades con educación secundaria y 12 millones con educación terciaria para 2030 (véase la figura 1.8; OCDE/Banco Africano de Desarrollo/UNDP/UNECA, 2012).

En algunos de estos países, los programas de educación y de capacitación se ven obstaculizados por la falta de infraestructura y capacidad administrativa, como la ausencia de esquemas de certificaciones o diplomas, programas de capacitación de docentes, equipo de capacitación, orientación vocacional e información sobre el mercado de trabajo. Además, la responsabilidad de la capacitación a menudo se divide entre varios organismos que actúan de forma aislada, con la consiguiente fragmentación e inconsistencia de los programas. Centralizar la capacitación en el sector público puede resultar impráctico, y podría excluir a los servicios de capacitación de la demanda. Sin embargo, a menudo puede lograrse una mayor eficacia si se asegura que los organismos que ofrecen servicios de capacitación adopten políticas comunes. El Programa de Desarrollo del Capital Humano de Marruecos (véase el cuadro 1.19) es un ejemplo de cómo se pueden conseguir mejoras sustentables.

■ Figura 1.8 ■

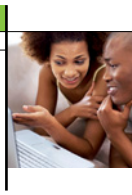
Participación proyectada de la educación entre africanos de veinte a veinticuatro años de edad

Por nivel educativo, 2000-2030



Fuente: OCDE/Banco Africano del Desarrollo/UNDP/UNECA, 2012.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607233



Cuadro 1.19 **Programa de Desarrollo Humano de Marruecos**

Las autoridades marroquíes conceden una importancia particular al desarrollo del capital humano y han puesto en marcha un impresionante conjunto de programas, instituciones e incentivos fiscales para aumentar las capacidades educativas, mejorar la formación vocacional, y promover el empleo para dar una respuesta más eficaz a las necesidades sociales y económicas del país y mejorar la conexión entre la capacitación y las oportunidades de empleo. El texto principal en este campo es la Carta Nacional de Educación y Capacitación de 2000, que abarca todo el sector educativo, incluidas la educación básica y la capacitación vocacional. Hay programas específicos para ayudar a los jóvenes graduados a encontrar empleo, adaptar el perfil de los solicitantes de empleo afectados por una larga etapa de desempleo y ofrecer a las empresas apoyo financiero para proyectos de creación de nuevas plazas de trabajo. Se han establecido varios programas de capacitación para atender las necesidades en sectores específicos de la agricultura, las artesanías y las tecnologías de la información y la comunicación. Estos programas también ofrecen subsidios directos a las empresas en apoyo a sus esfuerzos de capacitación.

Las principales instituciones responsables de aplicar estas medidas de mercados laborales y de capacitación, al igual que de evaluar su impacto, son la Agencia Nacional de Promoción del Empleo y la Capacitación (Anapec, por sus siglas en inglés) y el Observatorio Nacional del Empleo. Los programas de capacitación los dirige el Ministerio de Educación, con la asistencia local de directores y coordinadores académicos de los programas sectoriales. Estos acuerdos se complementan con un sistema de ventajas fiscales. Los centros de educación privada y capacitación ocupacional son candidatos para obtener tasas reducidas de impuestos sobre la renta (20%) e impuestos a empresas (15%) durante los primeros cinco años, y exención de IVA en la compra de equipo durante los primeros veinticuatro meses de operaciones. No pagan los impuestos de empresas locales ni los impuestos por servicios municipales para dependencias dedicadas a la instrucción y vivienda de estudiantes.

Estos programas se llevan a cabo en colaboración con el Estado y las empresas de capacitación ocupacional. Desde 1996, el Estado y las asociaciones de empresas han establecido Agrupaciones de Consultoría Interprofesional para ayudar a las empresas a identificar sus necesidades de capacitación y adoptar estrategias adecuadas. Los primeros centros de capacitación se crearon en 2004 en los sectores textil y hotelero para organizar la contratación y desarrollar las competencias necesarias. En la actualidad, hay cuarenta y ocho centros de este tipo y se prevé que su número llegue a ciento cincuenta en 2012. Desde 2008, las empresas han sido elegibles para recibir una beca gubernamental de capacitación en industrias emergentes, como la de automóviles, la aeronáutica, la electrónica y los servicios al extranjero, lo cual permite a las empresas elegir un servicio de capacitación público o privado con sede en Marruecos o en el extranjero. Las primeras evaluaciones de los diferentes programas de capacitación ocupacional y acuerdos muestran que las empresas que ofrecen capacitación a sus empleados han aumentado su volumen de negocios y logrado mejoras notables en la productividad.

Fuente: OCDE. *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region* (de próxima publicación).

Promover la equidad en las oportunidades educativas

La desigualdad se profundiza en muchos ámbitos de la vida.[46] La educación y la formación pueden ayudar a reducir esta brecha. Mejorar la equidad en el desarrollo de las competencias es socialmente justo y económicamente eficiente. Más aún, las investigaciones han confirmado que la equidad y la calidad educativa no se excluyen.[47] Por el contrario, los sistemas de más alto desempeño en los países de la OCDE son los que combinan calidad y equidad (véase la figura 1.9).[48]

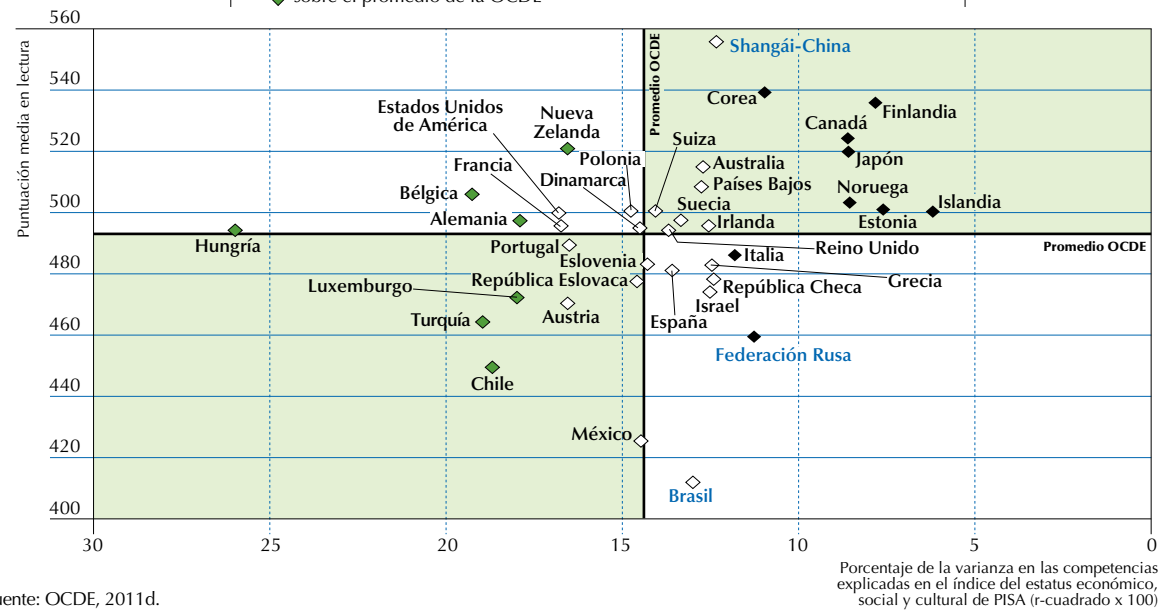
Las personas que tienen bajos niveles de competencias porque no tienen acceso a una educación de calidad, porque no pudieron tener éxito en el ámbito educativo o porque no han contado con una segunda oportunidad para mejorar sus competencias son más propensas a tener malos resultados en el mercado laboral y social.[49] Como muestran las figuras I.1 y I.2 de la Introducción, las personas con pobres competencias básicas corren más riesgo de experimentar desventajas económicas y más probabilidades de desempleo y de dependencia de las prestaciones sociales. Las competencias también influyen en las conductas cívicas y sociales que pueden tener efectos significativos en los procesos democráticos y en las relaciones de negocios. Estos resultados son consistentes en una amplia gama de países, incluso después de hacer los ajustes por nivel educativo y otras variables. Los resultados confirman que las competencias básicas tienen una profunda relación con los resultados sociales y económicos en varios contextos culturales, y que se relacionan con dichos resultados independientemente del nivel de los títulos o diplomas. Una de las razones de esto es que las medidas directas dan una imagen más actualizada de las competencias de una persona debido a que reflejan los resultados de las competencias ganadas y las competencias perdidas a lo largo de la vida, así como el aprendizaje que se ha tenido en diversos contextos.

Brindar en la primera infancia una educación y escolaridad de buena calidad, en especial a los niños de estratos en desventaja socioeconómica, es un medio eficaz de garantizar que los niños comiencen con solidez sus carreras educativas[50] para que más adelante sus competencias sean la fuente de creación de unas nuevas.[51] Pero para la mayoría de los países es difícil sostener una tasa alta de participación entre estudiantes en situación de desventaja. En promedio, aproximadamente 20% de los jóvenes en los países de la OCDE abandonan la escuela sin terminar el ciclo de la educación secundaria.

■ Figura 1.9 ■

Los sistemas educativos de alto rendimiento combinan equidad con calidad (PISA, 2009)

La calidad de los resultados del aprendizaje, medidos por las competencias de lectura de los jóvenes de quince años de edad, y la equidad, medida por la fortaleza de la relación entre las competencias y los antecedentes socioeconómicos (PISA, 2009)



Fuente: OCDE, 2011d.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607252

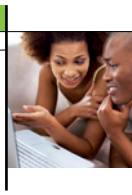
Los porcentajes oscilan desde 3% en Corea a un sorprendente 62% en Turquía.[52] Algunos países han desarrollado mecanismos para identificar y realizar un seguimiento de los estudiantes en riesgo de fracaso, sobre todo en el punto crucial de transición entre la educación obligatoria y el trabajo o la educación superior (véase el cuadro 1.20).

Cuadro 1.20 Recopilación de información para identificar y rastrear a los estudiantes en situación de riesgo

En **Países Bajos**, el Número de Identificación Personal (NIP), que se entrega a todos los niños del país a partir de los tres años y medio de edad, es una fuente importante de información para la investigación y el monitoreo. Conocido como el número de la educación, es el mismo que el número fiscal y el de la seguridad social. Las escuelas comparten entre sí los NIP y otros datos de los alumnos conforme el niño progresa en su educación. Estos datos son cada vez más utilizados para monitorear el desempeño de los estudiantes, la asistencia escolar y el riesgo de que abandonen la escuela. Todas las escuelas secundarias deben registrar el ausentismo, la falta de compromiso y la deserción. Un informe mensual está disponible para los municipios y las escuelas para que puedan priorizar los grupos de riesgo. Esta información se combina con datos socioeconómicos, que incluyen el estado migratorio, la condición de minoría, el desempleo y el derecho a las prestaciones, por región, ciudad y distrito, lo cual proporciona una gran cantidad de información para la implementación y el ajuste de las políticas.

En **Suiza**, el Programa de Administración de Casos de VET tiene como objetivo ayudar social o académicamente a los estudiantes menos favorecidos para que permanezcan en el sistema educativo y darles la oportunidad de alcanzar un título VET de secundaria superior. El programa identifica, registra y monitorea a los jóvenes en situación de riesgo. Los estudiantes en desventaja social o académica que son considerados en situación de riesgo se identifican por lo general a la edad de catorce o quince años. Los jóvenes que no están incluidos en un programa de aprendizaje, que no lo han completado o que dejan de capacitarse y que también tienen varias desventajas sociales o académicas, se considera que están en riesgo y son contactados por una agencia integrada en el programa. La agencia es la encargada de determinar, junto con el joven contactado, las medidas necesarias para alcanzar un título de preparatoria, además de coordinar estas medidas. Se proporcionan orientación vocacional y otros apoyos.

Fuente: Akkerman, y otros, 2011; Oficina Federal Suiza para la Educación Profesional y Tecnología (OPET), Departamento Federal de Asuntos Económicos.



Además, los gobiernos pueden evitar el fracaso y el abandono escolar mediante la eliminación de prácticas a nivel sistema que socavan la equidad , como la repetición de curso y el seguimiento precoz, mediante la gestión de elección de escuela para evitar la segregación, que puede agravar las desigualdades, y mediante el diseño de guías de alternativas para el bachillerato para asegurar que los estudiantes completen su educación. Los gobiernos también pueden apoyar a las escuelas que tienen una gran proporción de estudiantes en desventaja mediante la inversión en el tipo de liderazgo escolar que fomenta y apoya un ambiente de aprendizaje, la atracción y retención de maestros calificados y la vinculación de las escuelas con los padres y las comunidades.[53] Algunos países han desarrollado estrategias efectivas que apoyan a las escuelas desfavorecidas mediante la vinculación con escuelas de alto rendimiento (véase el cuadro 1.21).

Cuadro 1.21 **Apoyo a las escuelas en desventaja**

Consorcio de escuelas en Shangái. Shangái ha adoptado la estrategia de convertir "las escuelas más débiles" en escuelas fuertes como una forma de mejorar el sistema educativo en su conjunto. La estrategia consiste en agrupar escuelas fuertes y débiles, viejas y nuevas, públicas y privadas en un grupo, con una escuela fuerte en el centro. Un ejemplo de este enfoque es el Grupo de Educación Qibao. La Escuela Secundaria Qibao, situada en un suburbio de Shangái, es conocida por el alto porcentaje de graduados que ingresan a las universidades prestigiosas. En 2005, el Grupo de Educación Qibao se estableció alrededor de la Escuela Secundaria Qibao. Tres escuelas públicas y dos escuelas secundarias privadas fueron "adoptadas" por la Escuela Secundaria Qibao. Todas las escuelas del grupo han mostrado mejoras desde que se convirtieron en miembros del grupo.

Fortalecimiento y distribución del liderazgo escolar en Ontario. En 2003, el Ministerio de Educación de Ontario puso en marcha una reforma a la educación secundaria llamada Estrategia para el Éxito/Aprendizaje Estudiantil a los dieciocho años de edad, la cual se centra en proporcionar oportunidades de aprendizaje atractivas para todos los estudiantes y apoyo a quienes están en riesgo de no graduarse. Uno de los principales objetivos de esta reforma fue el de promover un fuerte liderazgo en las escuelas y los consejos escolares del distrito con el objetivo de cambiar la cultura escolar y lograr una mejora sistemática a largo plazo. Se han creado nuevos roles en los ámbitos del distrito y de la escuela, en un esfuerzo por proporcionar oportunidades de aprendizaje de alta calidad para todos los estudiantes y para apoyar a quienes se encontraban en riesgo de no completar la educación secundaria. En el ámbito del distrito, el comité escolar creó un nuevo cargo, el de líder para el éxito estudiantil, con el objetivo de desarrollar la capacidad de liderazgo. En el ámbito de la escuela, se creó el papel de maestro para el éxito estudiantil con la finalidad de brindar apoyo a los estudiantes que se encontraban en riesgo de abandonar la escuela, mientras que un equipo de éxito estudiantil (que incluye a líderes escolares, maestros para el éxito estudiantil y personal administrativo) sigue y atiende las necesidades de estudiantes poco comprometidos, y también trabaja para establecer experiencias de aprendizaje de calidad para todos los estudiantes.

Mejorar el ambiente escolar en Francia. En septiembre de 2010, se puso en marcha el programa Ambición y Éxito en Escuelas, Colegios e Institutos (ECLAIR, por sus siglas en francés) con el propósito de mejorar el ambiente en las escuelas con niveles muy altos de conductas destructivas y violencia. El programa tiene dos objetivos principales: garantizar un mejor ambiente de aprendizaje para todos los estudiantes, así como retener y motivar a los maestros y al personal escolar. Para alcanzar estos objetivos, el programa trata de alinear las necesidades educativas y los recursos pedagógicos, ofreciendo más recursos humanos y de mejor calidad, más libertad en el reclutamiento de líderes estudiantiles y medidas específicas para mejorar la seguridad escolar. Este programa se ejecutó por un año en ciento cinco escuelas con el más alto nivel de desorganización, y en septiembre de 2011, se amplió a 324 escuelas secundarias y a 1 911 escuelas primarias.

Fuente: OCDE, 2011c, 2012b.

Los mecanismos de financiamiento pueden ser fundamentales para mitigar las desigualdades, sobre todo después de la educación obligatoria. La igualdad de acceso a la educación en última instancia puede reducir la desigualdad de ingresos, y el financiamiento público y la reducción de impuestos pueden ser aprovechados para asegurar que las consideraciones financieras no sean una barrera para el desarrollo de las competencias. Los países deberían respaldar su propuesta de financiamiento global con un sistema integral de apoyo a los estudiantes, para que sea más fácil para los estudiantes en desventaja participar en la educación y la capacitación continuas. Un sistema mixto de préstamos y donaciones que esté a disposición de los estudiantes tanto en el sector público como en el privado puede ser de gran ayuda. Estos sistemas pueden ayudar a los estudiantes en desventaja a cubrir los gastos de colegiaturas y subsistencia mientras evitan la necesidad de pasar horas excesivas en el trabajo de medio tiempo o confiar demasiado en el apoyo familiar. Las becas sujetas a un estudio socioeconómico ayudan a los más necesitados y a quienes pueden subestimar los beneficios netos de la educación posterior a la obligatoria.[54]

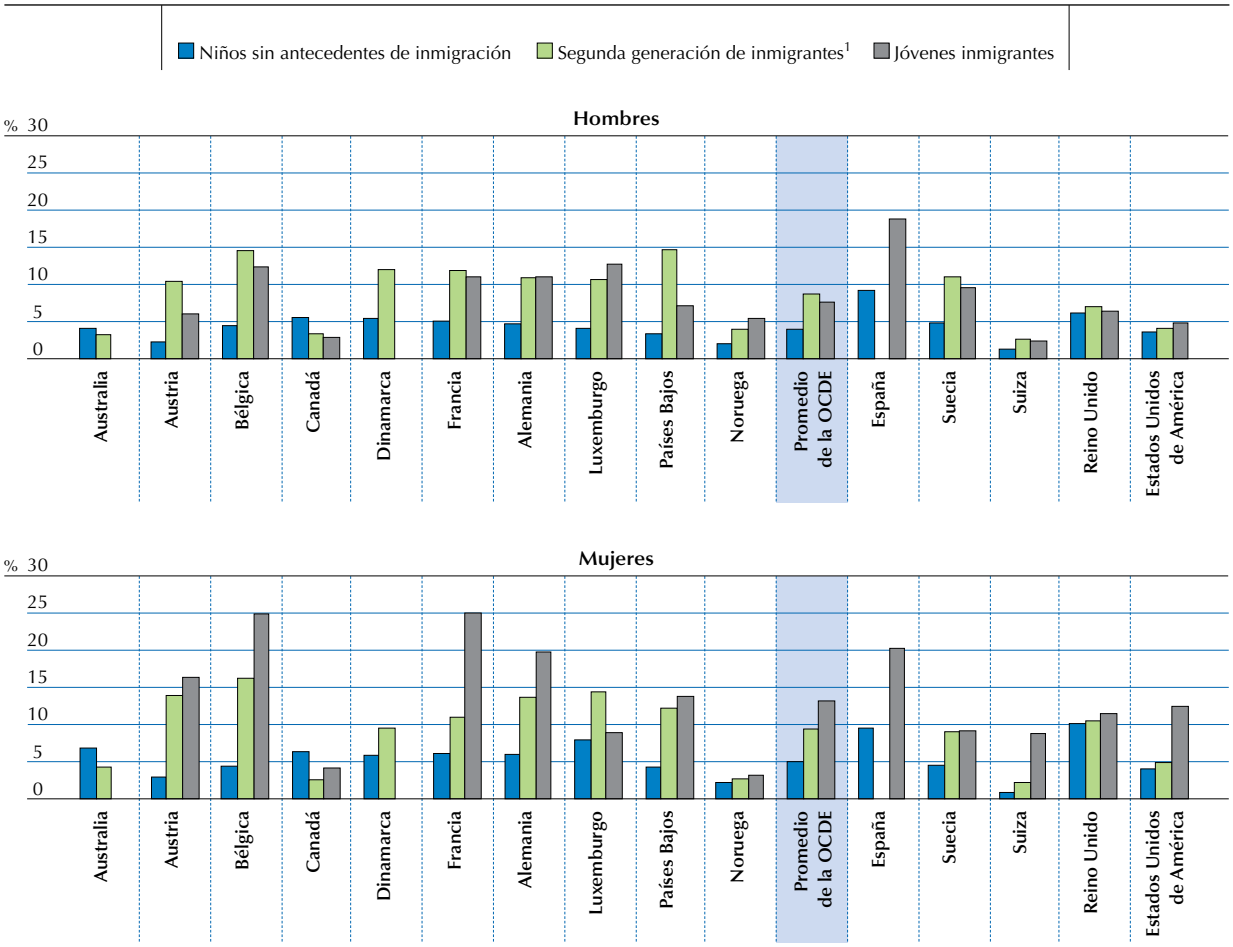
Algunos grupos desfavorecidos necesitan un apoyo especial para garantizar que tengan acceso a la educación y capacitación de alta calidad y que alcancen la transición de la escuela al trabajo. En la mayoría de los países, los jóvenes de origen

inmigrante no se desempeñan tan bien en la escuela como sus compañeros que no tienen antecedentes de inmigración, incluso teniendo en cuenta su situación socioeconómica. Están sobrerrepresentados entre los individuos de bajo nivel educativo que no trabajan ni estudian ni se capacitan (véase la figura 1.10). Sin embargo, las diferencias de su desempeño en distintos países, tal como se muestra en los resultados de PISA, confirman que algunos países tienen más éxito que otros en la integración de los hijos de inmigrantes en su sistema de educación y en facilitarles la transición de la escuela al trabajo.

■ Figura 1.10 ■

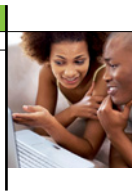
Porcentaje de la población en riesgo entre niños sin antecedentes de inmigración y los inmigrantes jóvenes, de veinte a veintinueve años de edad, por género, 2007

La población en riesgo se define como la de bajo nivel educativo (por debajo de la preparatoria), sin empleo, sin estudios ni capacitación (NEET). Los jóvenes inmigrantes son quienes nacieron en el extranjero y que llegaron antes de la edad de dieciocho años.



1. Los estudiantes de segunda generación son los que nacieron en el país de la evaluación, pero cuyos padres nacieron en el extranjero.
Fuente: Liebig y Widmaier, 2010.
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607271

Las políticas encaminadas a la plena integración de las familias inmigrantes en los países huéspedes deberían centrarse en brindar la enseñanza del idioma en todos los niveles,[55] en particular para los niños muy pequeños. Sin embargo, los niños en la edad crítica de tres o cuatro años, por lo general no son considerados en las clases de idiomas.[56] Más tarde, un ambiente de inclusión en la escuela y la participación de los padres también son importantes para apoyar la integración. Algunos países han sido capaces de atraer a estudiantes de origen inmigrante a la formación docente[57] y tener maestros capacitados para trabajar con población estudiantil diversa.[58] Pero el dominio de la lengua de enseñanza, además del dominio de la lengua materna,[59] son fundamentales para que los alumnos inmigrantes puedan participar plenamente y desempeñarse bien en la escuela, como puede verse en el éxito de las políticas lingüísticas dirigidas en muchos países. Además, los hijos de los inmigrantes y sus padres a menudo necesitan orientación adicional para informarles sobre las opciones educativas disponibles para ellos (véase el cuadro 1.22).



Cuadro 1.22 Las campañas de Dinamarca "Necesitamos a Todos los Jóvenes" y "Caravana de Retención"

La campaña Necesitamos a Todos los Jóvenes fue lanzada en 2003 por el Ministerio Danés de Asuntos de Refugiados, Inmigración e Integración, con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades en el sistema educativo y en el mercado laboral. Desde diciembre de 2011, la campaña fue transferida al Ministerio de Niños y Educación. La campaña también tiene una rama separada e independiente, denominada Caravana de Retención. El objetivo principal a gran escala de estas dos campañas es mejorar la integración de los jóvenes inmigrantes, incluidos los inmigrantes de segunda generación, en el mercado laboral mediante la promoción de su nivel educativo, sobre todo en la formación profesional. Con el fin de asegurar una integración sustentable, un segundo objetivo es animar a los jóvenes estudiantes a buscar la capacitación en áreas donde se prevé una futura escasez y donde los jóvenes de origen inmigrante están poco representados. Necesitamos a Todos los Jóvenes creó un equipo de modelos para trabajar con jóvenes de origen migratorio que han tenido éxito en la educación y el mercado laboral. Estos modelos viajan por todo el país, hablan de sus experiencias con otros jóvenes que tienen antecedentes de inmigración y dan consejos sobre cómo elegir y completar con éxito los programas educativos. También fue creado un equipo llamado "modelos a seguir para padres", que tiene la finalidad de compartir experiencias con las mamás y los papás de los estudiantes.

Asimismo, se pusieron en marcha campañas de reclutamiento dirigidas a jóvenes inmigrantes de dieciséis a veinte años de edad, que incluyen cursos de formación profesional y en los ámbitos social y de la salud en escuelas, donde se espera que haya escasez de recursos humanos en el futuro. Una campaña similar se llevó a cabo con el objetivo de reclutar a jóvenes para la policía, las fuerzas armadas, los servicios de emergencia y de seguridad. Se les ofreció a los maestros de escuelas de formación profesional cursos para mejorar sus competencias en enseñanza a estudiantes cuya lengua materna no era el danés. Entre sus otros objetivos, la Caravana de Retención desarrolla nuevas herramientas y métodos pedagógicos en colaboración con las escuelas de formación profesional, que están dirigidos a jóvenes de minorías.

En respuesta a la escasez de plazas de formación y aprendizaje, la Caravana de Retención también ha desarrollado una guía fácil de usar en línea para los estudiantes que buscan realizar prácticas profesionales. La guía ayuda a aquellos que buscan dichas prácticas con programas de redacción de solicitudes y de sus CV, al tiempo que les ayuda a tener un mejor desempeño en las entrevistas. La Caravana de Retención también recluta un equipo de mentores entre mecánicos y herreros calificados y retirados para que ayuden a los jóvenes vulnerables en los cursos de formación ocupacional. El equipo mentor asesora y apoya al grupo de estudiantes durante el programa ocupacional.

Fuente: BFAU, *www.brugforalleunge.dk*

Para las personas que abandonan la educación con muy bajos niveles de capacitación, las opciones de segunda oportunidad para la educación pueden proporcionar una ruta de escape de la trampa: pocas aptitudes/pobres resultados económicos. Las encuestas muestran que muchos adultos tienen niveles mínimos de competencias básicas: según el país, entre un tercio y dos tercios de la población son adultos que carecen de las competencias esenciales mínimas necesarias para continuar sus estudios y funcionar en las economías modernas.[60] Para muchos países de ingresos bajos y medios, el problema es mucho más serio.[61] Es improbable que estas personas participen en la educación y la capacitación, por iniciativa propia, dada su experiencia negativa con el sistema escolar; y es poco probable que reciban capacitación patrocinada por el empleador,[62] lo cual significa que se enfrentan a dificultades aún mayores en el mercado laboral. Los gobiernos pueden ofrecer una segunda oportunidad con cursos de competencias básicas para estos individuos además de incentivos para que los empleadores envíen a sus empleados poco calificados a estos cursos (véase el cuadro 1.23). Algunos países han desarrollado estrategias exitosas, a menudo en entornos no escolares, para llegar a los adultos poco calificados mediante la combinación de diferentes modos y propósitos de aprendizaje. Así, las personas que han estado al margen o excluidas del mercado laboral pueden reincorporarse mediante el desarrollo de sus competencias.

Cuadro 1.23 Opciones de segunda oportunidad para los adultos poco competentes

Un enfoque que ha demostrado ser exitoso en los países que cuentan con estrategias bien definidas para llegar a los adultos poco competentes es alejarse del modelo escolar y tratar de combinar diferentes procedimientos y objetivos de aprendizaje tan a menudo como sea posible. En **Alemania**, por ejemplo, hay una serie de segundas oportunidades para aquellos que están en el extremo inferior del espectro de competencias. Algunas se centran en proporcionar ambientes no formales compatibles con la vida diaria, con cursos que duran unas pocas horas a la semana. Estas oportunidades pretenden apoyar a los adultos que se resisten a participar en las actividades de aprendizaje. En **Países Bajos**, algunos programas también combinan la enseñanza de idiomas con el trabajo y, en algunos casos, el aprendizaje práctico. El enfoque intergeneracional también ha sido un éxito.

...

Corea ha adoptado métodos alternativos para alcanzar y capacitar con éxito adultos poco calificados. Los centros de asistencia social, las organizaciones de mujeres y muchas organizaciones no gubernamentales imparten localmente cursos de alfabetización. Para llegar y convencer a los adultos de inscribirse, por ejemplo, el personal del Centro de Educación para Adultos Ciudadanos en Anyang se acerca a mujeres en lugares como supermercados, salones de belleza y paradas de autobús. El cuerpo docente está compuesto por voluntarios, y algunos de ellos participaron en cursos anteriores. Este centro está conectado en red con otras veinticinco ONG que también ofrecen cursos de alfabetización. Estas escuelas especiales, llamadas *paraescuelas*, imparten la educación básica de adultos para las personas poco calificadas y no requieren una asistencia de todo el día. Las escuelas cívicas ofrecen educación básica condensada en un curso de tres años, y las escuelas secundarias cívicas ofrecen el equivalente a la educación secundaria.

Algunos países ofrecen programas de segunda oportunidad que se centran en la combinación del aprendizaje en la escuela con el aprendizaje práctico en el trabajo, en un sistema dual de aprendizaje para adultos. En **Austria**, por ejemplo, "el aprendizaje intensivo" para adultos dura un año en vez de tres, con muchos adultos probablemente interesados en la preparación profesional de segunda oportunidad. Los programas son cortos e intensivos, y se obtiene un título que tiene la misma aceptación que el del sistema de aprendizaje tradicional. En 2002, hicieron el examen de aprendizaje intensivo 5 300 personas, quienes comenzaron un negocio después; esto representa más de 10% de las personas que iniciaron un negocio después de terminar un aprendizaje regular. En **Polonia**, el éxito de los programas de aprendizaje para los jóvenes ha aumentado el interés en el desarrollo de programas similares para los adultos poco calificados.

Komvux, en **Suecia**, es una institución municipal para la educación de adultos en los niveles obligatorio y superior. Ofrece a los adultos de más de veinte años de edad la oportunidad de mejorar o reorientar sus competencias y de cumplir con los requisitos generales de admisión para los estudios profesionales. Predominan asignaturas tradicionales, como ciencias sociales, sueco, inglés y matemáticas. Gracias a un alto grado de intereses comunes, es decir que grandes proporciones de estudiantes estudian los mismos cursos generales, se necesita menos educación de adultos para cambiar de una profesión que requiere una calificación técnica a una que requiere de un diploma (por ejemplo un título de licenciatura en administración de empresas o en informática.)

Fuente: OCDE, 2005a.

Mientras que la igualdad de género en la educación en general se ha logrado en gran parte del mundo industrializado, sigue siendo un objetivo difícil de alcanzar en algunas partes del mundo en desarrollo. Esto también explica por qué la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE incluye a menudo un enfoque de igualdad de género (véase el cuadro 1.24).

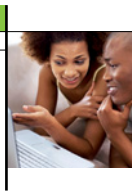
Aunque los ambientes socioeconómicos tienden a tener un impacto en los resultados educativos en casi todos los países, el problema se agrava en los países donde los hogares más pobres consideran a los niños como una fuente de ingresos y donde el trabajo infantil sigue siendo un problema.[63] Al mismo tiempo, algunos países han abordado estos retos con gran éxito, a menudo al cambiar las estructuras de incentivos. Uno de los más exitosos programas de pago de escuelas fue creado en Brasil en colaboración con la Unicef (cuadro 1.25).

LOS PAÍSES PUEDEN FACILITAR QUE LAS PERSONAS CALIFICADAS ENTREN EN SU TERRITORIO

En ciertas situaciones, el desarrollo de las competencias de la población del país podría no ser suficiente. Para evitar cuellos de botella en la producción debido a la escasez de competencias, las políticas pueden permitir la entrada al país a personas calificadas. Otra manera de adquirir talentos de alto nivel puede ser fomentar en los estudiantes internacionales la permanencia después de su graduación. Sin embargo, la ganancia de un país implica, naturalmente, la pérdida de otro país, y la pérdida de personas altamente calificadas por medio de la migración puede crear una grave escasez de competencias en el país de origen. Fomentar la migración de retorno puede ser una manera de proporcionar competencias para el desarrollo de los países emergentes, ya que al regresar llevan consigo los conocimientos y competencias adquiridas en el extranjero. Y, como se describe a continuación, en el capítulo sobre activación de competencias, algunos países han introducido políticas de retención destinadas a detener la fuga de cerebros. La experiencia ha demostrado que las mejores políticas son las que proporcionan incentivos para permanecer en lugar de medidas coercitivas para evitar la migración. Al mismo tiempo, la posibilidad de emigrar para obtener rendimientos más altos en el extranjero también puede crear un incentivo para que en los países de origen inviertan más en educación y capacitación, ya que no todas las personas bien preparadas y bien capacitadas se van, y es probable que se incorporen a las existencias de capital humano en el país de origen.

Facilitar la entrada a inmigrantes calificados

Los países pueden sufrir escasez de personal calificado porque viven un auge en los sectores emergentes y no hay suficiente personal capacitado en esos campos, porque tienen sociedades que envejecen y muy pocos jóvenes para sustituir a los trabajadores que se retiran o porque quieren mover grandes partes de la economía hacia una producción con un valor agregado más elevado, lo que requiere una mano de obra mejor capacitada.



Cuadro 1.24 Ayuda enfocada en la igualdad de género en la educación

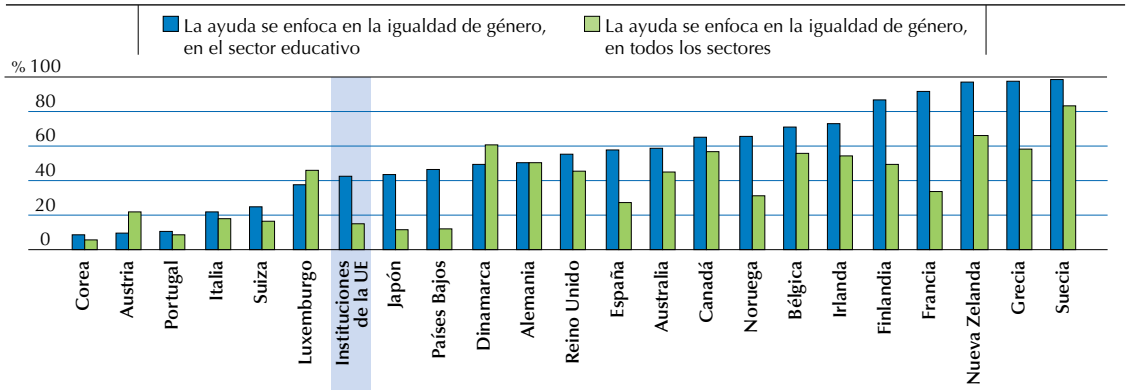
Los países donadores del CAD de la OCDE dedican gran parte de su ayuda al sector educativo en la igualdad de género. Los donadores tendrían que asegurarse que esta ayuda facilite que las niñas permanezcan en la escuela, con el apoyo para crear ambientes escolares "amigables para las niñas". Los flujos de ayuda de los países donadores del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ascendieron a 129 000 millones USD en 2010, el máximo histórico, que aumentó 6.3% respecto a 2009. Esto representa aproximadamente 0.32% del PIB combinado de los países miembros del CAD.

En el sector educativo, la ayuda tiene como objetivo la igualdad de género y el fortalecimiento de las mujeres, y fue de más del doble en 2009-10 en comparación con 2004-2005, con un total de 4 700 millones USD (compromisos anuales promedio). Esto representa cerca de 20% del total de la ayuda enfocada a la igualdad de género por los miembros del CAD en 2009-10.

La siguiente figura muestra que en 2009-2010, un promedio de 60% de la ayuda de todos los miembros del CAD (excepto Estados Unidos de América) para el sector educativo se enfocó en gran medida en la igualdad de género: una proporción sustancialmente mayor que la ayuda que se centró en la igualdad de género en todos los sectores en conjunto. En la mayoría de los miembros del CAD, al menos 50% de la ayuda al sector educativo se destinó a la igualdad de género, ya sea como objetivo principal o significativo; en países como Nueva Zelanda, Grecia y Suecia, casi toda la ayuda a la educación se centró en la igualdad de género.

Porcentaje de ayuda enfocado a la igualdad de género, en la educación y todos los sectores

Compromisos 2009-10



Nota: "Todos los sectores" se refiere a toda la ayuda asignable por sectores: educación, salud, agua, gobierno, otros sectores sociales, a todos los sectores productivos y multisectorial.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607290

Las principales regiones receptoras de ayuda enfocada en la igualdad de género en el sector educativo en 2009-2010 eran del África Subsahariana, que recibió 31% del total de este tipo de ayuda, seguida de Asia Meridional y Central, con 16%, Asia Oriental, con 12%, y el Norte de África, con 10%. Las regiones restantes recibieron 5% o menos del total de ayuda al sector educativo centrado en la igualdad de género.

Fuente: OCDE (de próxima publicación), *Report on the Gender Initiative*.

Cuadro 1.25 Bolsa Escola: un programa de apoyo eficaz para las familias en desventaja en Brasil

Al principio, Bolsa Escola se limitaba a unas pocas áreas, pero una vez que el programa se hizo más exitoso, otras regiones de Brasil también lo adoptaron. Bolsa Escola paga estipendios en efectivo directamente a las madres para enviar a sus niños de seis a quince años de edad a la escuela. Aunque los pagos eran pequeños, aproximadamente cinco USD por niño al mes, ayudaron a muchas familias pobres a mejorar su calidad de vida (por ejemplo, algunas familias utilizaron los estipendios para tener acceso a la electricidad), al tiempo que alentaban la educación de sus hijos. Un aspecto innovador del programa fue su descentralización municipal, encomendando a las autoridades municipales la selección de beneficiarios y efectuar las transferencias. Por último, Bolsa Escola llegó a unos diez millones de niños y en 2003 se incorporó un programa más amplio y elogiado: Bolsa Família.

Fuente: OCDE, 2010i.

Las políticas de migración laboral pueden complementar otras medidas para hacer frente a estas deficiencias. El plan de acción de la OCDE para gestionar la migración laboral[64] recomienda que un programa eficaz de la migración:

- identifique las necesidades del mercado laboral, de tal manera que tenga en cuenta los cambios demográficos en la población no inmigrante y los cambios en el nivel de instrucción;
- establezca los canales formales de reclutamiento, incluida la migración poco calificada;
- expida un número suficiente de visas y las procese rápidamente;
- proporcione una forma eficaz de verificar la residencia y el estatus migratorio;
- implemente procedimientos de control eficientes en las fronteras y en el lugar de trabajo.

Los países han establecido diversas políticas para facilitar la migración laboral.[65] Aunque la mayoría de los países elige a trabajadores migrantes, estos difieren en el grado en que las autoridades intervienen en el proceso de selección, y en la medida en que los empleadores seleccionan a los candidatos. En los países europeos, la migración laboral por lo general solo es posible para las personas que tengan una oferta de trabajo. Algunos países, como Australia y Canadá, permiten la migración laboral "impulsada por la oferta"; por eso, se invita a los trabajadores migrantes potenciales a postularse, y un cierto número son aceptados para entrar en el país sin una oferta de trabajo específica. Estos migrantes casi siempre son seleccionados con base en las competencias que poseen y otras características sociodemográficas. Ambos países, sin embargo, han restringido recientemente la migración impulsada por la oferta, ya que los inmigrantes que llegaban sin una oferta de empleo a menudo encontraban que las certificaciones y experiencia laboral que habían adquirido en el extranjero eran muy subestimadas en el mercado laboral. La selección de trabajadores migrantes por medio de una oferta de trabajo se puede hacer a través de un examen del mercado laboral (es decir, los empleadores tienen que demostrar que habían anunciado un puesto de trabajo a nivel nacional por un periodo determinado sin encontrar candidatos adecuados antes de que puedan recurrir a los candidatos extranjeros), de criterios salariales o de las listas de escasez de trabajos. Estos también pueden vincularse con otros criterios, sobre todo, los sociodemográficos.[66]

Las políticas fiscales también pueden influir en la inmigración. En 2010, dieciséis países de la OCDE habían establecido incentivos fiscales específicos para trabajadores altamente calificados.[67] Algunos de estos países introdujeron incentivos fiscales para reducir al mínimo el impacto de las cargas fiscales percibidas como poco competitivas. Otros utilizan la exención de impuestos para atraer o retener a los trabajadores altamente calificados cuando, por ejemplo, existe la preocupación por la escasez de competencias.

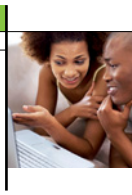
La movilidad internacional creció significativamente en la última década, tanto en los países de la OCDE que se han establecido gracias a la migración, como en otros destinos.[68] En consecuencia, la población de origen extranjero ha ido en constante aumento. El nivel de educación de los migrantes varía de forma sustancial entre los países de la OCDE.[69] En la mayoría de los países destino, una mayor proporción de migrantes tiene un título profesional que los trabajadores sin antecedentes de inmigración. Australia, Canadá y Nueva Zelanda son países establecidos por inmigrantes que cuentan con programas muy antiguos de admisión de un número significativo de trabajadores migrantes, cuentan con las más numerosas poblaciones de inmigrantes y el aprovechamiento escolar entre inmigrantes también es más alto que entre los individuos que no son de origen inmigrante. Ambos hechos están vinculados a las políticas de migración laboral selectiva que favorecen a los migrantes altamente calificados. Mientras tanto, la política educativa en los países destino puede ayudar a los hijos de los inmigrantes a tener éxito (véase el cuadro 1.26).

Cuadro 1.26 **Liberar el potencial de los hijos de inmigrantes**

La mejor manera de medir la integración de los inmigrantes en una sociedad no es, sin duda, por la forma en que sus resultados se comparan con los de sus pares, sino por los resultados de sus hijos. Los estudiantes inmigrantes tienen un bajo desempeño en PISA, pero la diferencia de rendimiento entre ellos y los estudiantes no inmigrantes varía considerablemente entre países, incluso después de ajustar las diferencias socioeconómicas. Hay solo algunos países de la OCDE donde los resultados de lectura de los alumnos inmigrantes de quince años de edad son similares a los de los estudiantes no inmigrantes: se trata de países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda, que han practicado políticas de inmigración selectivas durante muchos años, con inmigrantes que tienden a ser de alto nivel educativo. Este también es el caso de Israel, donde, en las últimas décadas, se ha incrementado la migración de judíos cultos de todo el mundo. En otros países en los que a los hijos de inmigrantes les va bien, la migración a menudo se produjo cuando estos países formaban parte de estados más grandes o tenían un estatus internacional diferente. En la mayoría de los otros países, los niveles de lectura entre los alumnos inmigrantes están muy por debajo de los de los estudiantes no inmigrantes, incluso después de controlar la educación de los padres.

Diseñar una política educativa para hacer frente a las necesidades de los hijos de los inmigrantes no es fácil ni barato. Se necesita un esfuerzo concertado para entender cuáles son esas necesidades y las mejores maneras de atenderlas. La manera más eficaz para hacer frente a las desventajas relacionadas con la edad al momento de la llegada de familias inmigrantes, sería favorecer que los niños llegaran antes, cuando esto fuera posible.

…



Esto no depende por completo de las políticas ni de la decisión de los propios inmigrantes, como cuando huyen con sus familias de la persecución o de situaciones mortales. Sin embargo, el hecho de que los resultados se relacionen de forma tan estrecha con la edad de arribo sugiere que los inmigrantes que tienen residencia o están pensando en adquirirla deben ser alentados a traer consigo a sus familias tan pronto como puedan. La mayoría de los países tiene políticas que requieren asegurarse de que los inmigrantes tengan ingresos y una vivienda adecuados antes de que puedan llevar consigo a sus familias. Estas políticas, destinadas a garantizar un nivel de vida mínimo para las familias inmigrantes, pueden retrasar la llegada de los niños de esas familias y así tener la consecuencia involuntaria de retrasar su aprendizaje de la lengua de instrucción o que algunos de ellos tengan un bajo rendimiento escolar.

No entender el idioma del país de residencia a su llegada es una desventaja importante, pero también lo es la poca exposición a esa lengua fuera de la escuela. Los resultados de PISA indican que los estudiantes que hablan un idioma diferente en casa del que utilizan en la escuela tienen calificaciones de lectura significativamente más bajas que quienes tienden a utilizar el idioma del examen en casa la mayor parte del tiempo. Este hecho es muy común en países de la OCDE y en otros lugares, lo que representa una diferencia de unos treinta puntos en las calificaciones de lectura, es decir, casi un año completo de enseñanza en promedio entre los que sí hablan el idioma del examen en casa y los que no lo hablan. La diferencia de rendimiento es evidente incluso cuando se comparan alumnos de orígenes socioeconómicos similares.

Las políticas de aprendizaje del idioma, incluida la lengua materna, deben reforzarse tanto para los hijos más jóvenes de inmigrantes como para los estudiantes que llegan después con pocos conocimientos del idioma del país destino. Las competencias lingüísticas de los padres, en especial de las madres, pueden no ser suficientes para ayudar a sus hijos en sus tareas escolares. Esto es más evidente en la era de Internet, cuando los medios de comunicación en el idioma del país de origen están más presentes en los hogares de inmigrantes de lo que nunca antes. El objetivo es que los niños tengan más contacto con la lengua del país anfitrión, tanto dentro como fuera de la escuela. Los padres deben estar conscientes de esto para que el ambiente en el hogar contribuya a mejorar los resultados.

La diversidad de la población de estudiantes inmigrantes en todos los países apunta a la gran variedad de desafíos que enfrentan estos estudiantes. Sin embargo, las diferencias de rendimiento entre los alumnos inmigrantes y no inmigrantes en todos los países, incluso después de ajustar el nivel socioeconómico, sugiere que la política tiene un importante papel por desempeñar en la eliminación de esas lagunas.

Fuente: OECD, *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region* (de próxima publicación); OECD, 2012d, *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*.

Alentar a los estudiantes internacionales a quedarse después de sus estudios

Los estudiantes internacionales son una fuente cada vez mayor de inmigrantes altamente calificados. La información sobre el número de estudiantes internacionales (es decir, los estudiantes que han obtenido educación previa en el extranjero) no está disponible para todos los países de la OCDE, pero las pruebas disponibles indican un fuerte incremento en la última década. La ventaja de los estudiantes internacionales para los empleadores del país anfitrión es que tienen un título o diploma que puede ser fácilmente evaluado. Asimismo, a menudo ellos han establecido vínculos sociales y con el mercado laboral en el país receptor y pueden encontrar una oportunidad laboral con mayor facilidad. Para usar mejor esta importante fuente de conocimientos, varios países de la OCDE han relajado sus políticas de inmigración a fin de permitir que los estudiantes internacionales trabajen durante sus estudios y estimularlos a permanecer cuando concluyan para trabajar (véase el cuadro 1.27). El porcentaje total de quienes permanecen en el país anfitrión después de sus estudios varía,[70] pero en promedio fue de 25% en 2008-2009 entre los estudiantes internacionales que no renovaron sus permisos de estudiante. Este porcentaje es superior a 25% en Australia, Canadá, República Checa, Francia, Alemania y Países Bajos.

Quienes poseen un doctorado no son solo los individuos más calificados en términos educativos, sino también los que están capacitados de manera específica para llevar a cabo la investigación. Dado que no se sabe mucho acerca de las perspectivas de carrera y la movilidad de este grupo altamente calificado, la OCDE, la Unesco y Eurostat están trabajando juntos en el proyecto de Carreras de Doctorado para brindar estadísticas para este grupo específico.[71] A lo largo y ancho de los países participantes, un promedio de 13.7% de titulares de doctorado habían vivido o permanecido algún tiempo en el extranjero durante los últimos diez años, y van de 5.6% en Letonia a 23.5% en Hungría y 29.8% en Malta.[72]

Facilitar la migración de retorno

Los migrantes que regresan a casa pueden llevar de vuelta el conocimiento y la experiencia de uso a su país de origen. Sin embargo, algunos migrantes no regresan a sus países de origen, ya que quizá no puedan hacerlo. Un permiso de residencia a largo plazo en el país de destino puede ayudar a eliminar esa barrera, al igual que las medidas que permiten las contribuciones de seguridad social o el derecho a "migrar" del individuo. Varios países han tratado de eliminar las trabas para regresar y, ciertamente, para facultar y fomentar la migración de retorno.[73] Polonia ofrece apoyo financiero a los municipios que invitan a los repatriados y les proporcionan vivienda, Estonia ha desarrollado un sitio web destinado a conectar a los estonios residentes en el extranjero con posibles empleadores en Estonia, y varios países de Asia han

desarrollado servicios de asesoramiento empresarial que se ofrecen a los migrantes que quieran regresar y establecer empresas. Italia, Nueva Zelanda, Portugal y España establecen concesiones en impuesto sobre la renta a los nacionales altamente calificados que regresan a su país de origen.[74]

Cuadro 1.27 **Cómo los países conservan a los estudiantes internacionales al finalizar sus estudios**

En los últimos años, un número creciente de países de la OCDE ha intentado atraer a los estudiantes internacionales, ya sea como fuentes de finanzas para instituciones educativas o, después de graduarse, como nuevos creadores de conocimientos que puedan contribuir al crecimiento económico al cambiar su condición y ser trabajadores migrantes. Algunas medidas políticas están diseñadas para fomentar en los estudiantes internacionales el interés de estudiar en sus países, mientras que otras facilitan que esos estudiantes permanezcan después de graduarse y entren en el mercado laboral. **Austria** y **Alemania**, entre otros países, han abierto en gran medida sus mercados laborales a los estudiantes internacionales después de sus estudios. Del mismo modo, la **República Checa** ha hecho más fácil que los estudiantes extranjeros que han completado la educación secundaria o superior puedan entrar en el mercado laboral del país. Estos graduados ya no requieren de un permiso de trabajo.

En virtud de la nueva ley de inmigración de **Noruega**, los graduados de universidades de ese país pueden solicitar un permiso de seis meses para buscar un empleo acorde con su nivel de calificación. Además, a los miembros de la familia de los estudiantes que toman cursos se les permite trabajar de tiempo completo, mientras que los propios alumnos pueden trabajar tiempo parcial. Desde 2011, los estudiantes internacionales tienen derecho a permanecer en **Suiza** por seis meses después de haberse graduado mientras buscan empleo. **Japón** también ha tomado medidas para facultar a los estudiantes extranjeros a permanecer en el país. El periodo después de la graduación en la que se les permite quedarse y buscar trabajo ha aumentado de seis meses a un año. La mayoría de los estudiantes extranjeros graduados de universidades de **EUA** tiene derecho a buscar empleo para la formación práctica en los trabajo directamente relacionados con su campo de estudio durante un periodo de un año después de la graduación; además, desde 2008, los estudiantes que se gradúan en universidades de EUA con una licenciatura en ciencias, tecnología, ingeniería o matemáticas también pueden solicitar un periodo adicional de diecisiete meses de empleo después de la graduación. En 2011, el gobierno de este país anunció en su página web el lanzamiento del Estudio como una nueva iniciativa en línea para fomentar en los estudiantes internacionales el interés por estudiar en esa nación.

Mientras que algunos países de la OCDE siguen liberalizando sus políticas para los estudiantes internacionales, otros que han sido países destino de primera para la migración estudiantil (concretamente, **Australia**, **Canadá** y **Reino Unido**) han comenzado a ejercer más control sobre la matrícula y los programas en un esfuerzo por minimizar el abuso y el uso del estudio como medio fraudulento de entrada.

Fuente: OCDE, 2011g.

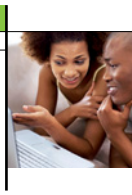
LOS PAÍSES PUEDEN ESTABLECER EFICACES POLÍTICAS TRANSFRONTERIZAS DE COMPETENCIAS

Mientras que los gobiernos tienden a pensar y actuar sobre todo en el ámbito nacional, la actividad económica es cada vez más internacional. Las políticas de competencias tienen cada vez más la necesidad de adoptar una perspectiva global, además de atender los requerimientos de la economía nacional. Algunos países, en particular las economías emergentes con una rápida evolución de necesidades de competencias, participan en alianzas de educación transfronteriza y otras formas de transferencias de conocimientos. Otros países invierten en competencias en el extranjero.

Facultar la transferencia de conocimientos y la educación transfronteriza

La cooperación en las políticas de competencias entre países de origen y de destino puede aumentar los beneficios para ambos. Por ejemplo, algunos países ofrecen capacitación a los trabajadores migrantes temporales en el país anfitrión, y los trabajadores pueden llevar este conocimiento a sus países de origen cuando regresen (véase el cuadro 1.28).

Las políticas que fomentan la educación profesional transfronteriza ayudan a un país a ampliar su sistema con mayor rapidez que si tuviera que depender de recursos nacionales. También pueden ayudar a mejorar la calidad, la variedad y la relevancia de la educación superior nacional, tres elementos clave que requieren una masa crítica de académicos de alta calidad. Un número cada vez más grande de economías emergentes de Asia ha permitido a universidades extranjeras introducir la educación profesional transfronteriza en sus territorios. En Malasia, por ejemplo, los proveedores extranjeros ofrecieron 34% de las 899 licenciaturas y programas de posgrado en el sector de la educación privada del país en 2006; el gobierno ha fomentado esto permitiendo que los proveedores extranjeros hagan una oferta para financiar la investigación interna.[75] En Brasil, el gobierno lanzó recientemente el programa Ciencia sin Fronteras, el cual proporciona becas a estudiantes universitarios brasileños que les permiten cursar un año de estudios en los mejores colegios y universidades del extranjero, con especial preferencia en los sectores de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM).[76]



Cuadro 1.28 **Capacitación de trabajadores extranjeros**

Corea ofrece un programa de capacitación en competencias laborales y creación de negocios para los trabajadores poco calificados que están trabajando en su quinto año en las pymes, el cual es el último permitido en el Programa de Permisos de Empleo (PPE). El objetivo del programa es ayudar a los trabajadores extranjeros a reubicarse exitosamente en su propios países después de regresar, y se dirige a los trabajadores extranjeros con visas E-9 y, más recientemente, a los coreanos en el extranjero con visas H-2 (un permiso de trabajo temporal) que han trabajado más de tres años o han sido recontratados. Los cursos ofrecidos incluyen peluquería, reparación de computadoras, mantenimiento de automóviles, soldadura eléctrica, conducción de excavadora, traducción al coreano, cocina coreana y comercio con China (la mayoría de los poseedores de visa H-2 son chinos). En 2012 había setecientas veinte plazas en el programa, suficientes solo para una pequeña parte de los cientos de miles de trabajadores en el esquema del PPE. Unos cinco mil trabajadores extranjeros activos pueden participar en el programa de capacitación.

Otros países de la OCDE han puesto en marcha programas de migración temporal de mano de obra para la capacitación que a menudo se administran en estrecha cooperación con los países de origen. **Alemania**, por ejemplo, tiene un programa llamado "Empleado invitado", que tiene como objetivo permitir que los migrantes calificados y semicalificados del este y sureste de Europa obtengan una formación específica complementaria en Alemania de un año a dieciocho meses. La intención es capacitarlos y enseñarles sobre el mercado laboral alemán, la economía y el idioma para que puedan encontrar trabajo en sus respectivos países de origen si ese país participa en una relación comercial con Alemania. En ciertas circunstancias, los migrantes también pueden permanecer en Alemania después del programa.

Fuente: Employment Permit System, *www.eps.go.kr/en/supp/supp_02.jsp*; OCDE, 2004.

La creación de redes de expatriados también puede tener efectos positivos en la transferencia de tecnología y en la inversión. Organizaciones de científicos expatriados han sido fundamentales para alentar a las empresas en el país anfitrión a invertir en el país de origen del grupo de expatriados. También hay pruebas de que las redes de expatriados han iniciado proyectos de investigación conjunta con científicos en sus países de origen, lo que mejora el flujo de tecnología e información.[77]

Invertir en el desarrollo de competencias en el extranjero

Otra forma de vincular las políticas de migración y competencias a través de las fronteras es invertir en las personas en el extranjero. Esto tiene la doble ventaja de ofrecer trabajadores bien capacitados a las sucursales de las empresas ubicadas en el extranjero, crear competencias en el país anfitrión y reducir los incentivos para la emigración, sobre todo entre los individuos más calificados, ya que localmente hay oportunidades de trabajo disponibles (véase el cuadro 1.29).

Cuadro 1.29 **Iniciativa suizo-india de educación ocupacional y capacitación profesional**

En 2008, Suiza lanzó un proyecto piloto en India como una forma de que las empresas suizas invirtieran en capital humano en el extranjero. El proyecto llamado Berufsbildungskooperation Schweiz-Indien (Cooperación para la capacitación profesional suizo-india), ofrece educación y capacitación profesional, y es liderado por la Cámara de Comercio Suizo-india junto con el Instituto Federal Suizo para la Educación y Formación Profesionales (SVIVET) y la asociación suiza de las industrias mecánicas y eléctrica (Swissmem). La Oficina Federal Suiza de Educación Profesional y Tecnología (OPET) apoyó la fase piloto y proporcionó fondos y acceso a agencias gubernamentales.

La iniciativa tiene tres objetivos principales: cubrir parte de la demanda de las empresas indias y suizas que operan en India con trabajadores altamente calificados; ofrecer una oportunidad a los adultos jóvenes indios al otorgarles un certificado escolar para que se inscriban en la educación y formación profesionales con base en los elementos exitosos de los programas VET de doble vía de Suiza, una alternativa valiosa y viable a la educación exclusivamente académica; fortalecer las relaciones comerciales entre Suiza e India e impulsar la competitividad y la productividad de las empresas de ambas naciones.

Desde finales de 2009, ha estado operando en Bangalore y Pune un programa piloto de dos años en educación y capacitación profesional en el sector industrial. En 2011, los primeros estudiantes completaron su formación como técnicos en producción de acuerdo con las normas suizas. El proyecto comenzó como una asociación entre los sectores público y privado, en la que por lo menos 40% de los costos de la fase de lanzamiento fue cubierto por la industria privada. Después de que la fase piloto se completó con éxito, el proyecto se convirtió en una iniciativa privada, financiado por un grupo de socios industriales. Un contrato de cooperación para el periodo 2012-2022 se firmó con SkillSonics Private Ltd., cuyo objetivo es capacitar a un millón de trabajadores calificados durante ese tiempo.

Fuente: Seri, *www.bbt.admin.ch/themen/01051/01071/01082/index.html?lang=en*

Tabla 1.2 [1/2]

Desarrollar competencias apropiadas: preguntas clave, indicadores y recursos

Preguntas clave	Indicadores escogidos para la autoevaluación	Lecturas adicionales seleccionadas y ejemplos de políticas
Fomentar en la gente el interés de aprender		
¿Cuáles son el nivel y la distribución de competencias en la población de mi país?	▪ **El rendimiento en PISA con el tiempo** dx.doi.org/10.1787/888932359948 ▪ **La distribución de competencias básicas en la población adulta** (OCDE, Encuesta de competencias en adulto, disponible en 2013) ▪ **El nivel educativo de la población adulta** dx.doi.org/10.1787/888932462168 ▪ **Porcentaje de la población que ha alcanzado educación terciaria** dx.doi.org/10.1787/888932459831 ▪ **Porcentaje de la población que ha alcanzado al menos la educación preparatoria** dx.doi.org/10.1787/888932459850	▪ "The Output of Educational Institutions and the Impact of Learning" (Chapter A), en *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicación de la OCDE, www.oecd.org/edu/eag2011 ▪ Resultados de PISA 2009: *Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000* (volumen 5), www.oecd.org/document/60/0,3746,en_32252351_46584327_46609852_1_1_1_1,00.html
¿Cómo puede evolucionar el nivel educativo de la población de mi país en el futuro?	▪ **Tendencias en logros educativos,** dx.doi.org/10.1787/888932462339 ▪ **Estadísticas y proyecciones demográficas nacionales**	▪ "The Output of Educational Institutions and the Impact of Learning" (Chapter A), en *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicación de la OCDE, www.oecd.org/edu/eag2011
¿Qué sabemos acerca de los cambios en la composición sectorial y la demanda de competencias en la economía?	▪ **Cambios en la estructura del empleo** (base de datos de empleo de la OCDE) www.oecd.org/employment/database ▪ **Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología (RHCT)** dx.doi.org/10.1787/888932485842 ▪ **Empleados de RHCT por industria** dx.doi.org/10.1787/888932485861 ▪ **Crecimiento de RHCT por industria** dx.doi.org/10.1787/888932485880	▪ *Skills for Innovation and Research 2011*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33703_47151838_1_1_1_1,00.html ▪ Handel, M. (de próxima publicación), publicación de la OCDE.
¿Hay vacío o escasez en las competencias en algunos sectores específicos en mi país?	▪ **Porcentaje de empleadores que reportan dificultades para contratar trabajadores calificados** (Encuesta sobre la escasez de talentos; www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/right-for-the-job_5kg59fcz3tkd-en) ▪ **Encuestas nacionales de empleadores**	▪ *Employment Outlook 2012* (de próxima publicación), publicación de la OCDE.
¿Es el sistema educativo de mi país lo suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades de los mercados de trabajo locales?	▪ **Análisis del Programa LEED de la flexibilidad en el Sistema de Formación Profesional VET** (disponible en 2013-14)	▪ *Breaking Out of Policy Silos. Doing more with less, 2010*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_34417_46764907_1_1_1_1,00.html ▪ *Flexible Policy for More and Better Jobs, 2011*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_34417_42892129_1_1_1_1,00.html
¿Quiénes participan en el aprendizaje permanente?	▪ **Número de años previstos de educación y capacitación formal y no formal relacionada con el trabajo durante la vida laboral** (Encuesta de Educación de Adultos de la Unión Europea) ▪ **Índices de participación en la educación y la capacitación formal y no formal, por tamaño de la empresa** (Encuesta de Competencias de Adultos de la OCDE, disponible en 2013)	▪ "Access to Education, Participation and Progression" (Chapter C), en *Education at a Glance 2011: OECDIndicators*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011
¿Cuánto invierte mi país en el desarrollo de competencias? ¿Cómo se comparten los costos? ¿Mi país da los incentivos adecuados para invertir en el desarrollo de competencias?	▪ **Gasto anual por estudiante de las instituciones educativas desde la primaria hasta la terciaria** dx.doi.org/10.1787/888932460895 ▪ **Gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB para todos los niveles educativos** dx.doi.org/10.1787/888932461028 ▪ **Distribución del gasto público y privado en instituciones educativas por nivel de educación** dx.doi.org/10.1787/888932461085 ▪ **Gasto en servicios educativos esenciales, I. y D., y servicios auxiliares de instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB** dx.doi.org/10.1787/888932461275	▪ "Financial and Human Resources Invested In Education" (Chapter B), en *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011 ▪ *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_39263238_36021283_1_1_1_1,00.html ▪ Müller, N. and Behringer, F. (2012, de próxima publicación), publicación de la OCDE.

…

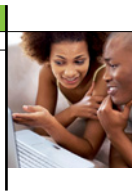


Tabla 1.2 [2/2]

Desarrollar competencias apropiadas: preguntas clave, indicadores y recursos

Preguntas clave	Indicadores escogidos para la autoevaluación	Lecturas adicionales seleccionadas y ejemplos de políticas
¿Ofrece mi país educación y formación de alta calidad?	▪ **Distribución de competencias básicas en la población adulta por niveles de calificación** (Encuesta de la OCDE Competencias de los Adulto, disponible en 2013) ▪ **El desempeño en PISA a lo largo del tiempo,** dx.doi.org/10.1787/888932359948 ▪ **El desempleo juvenil en comparación con el desempleo total** (Base de datos estadísticos de la OCDE sobre la fuerza de trabajo)	▪ *Starting Strong III – A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care 2011*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_39263231_49317504_1_1_1_1,00.html ▪ *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000* (volumen V) 2010, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/60/0,3746,en_32252351_46584327_46609852_1_1_1_1,00.html ▪ *Strong Performers, Successful Reformers in Education: Lessons from the United States*, 2010, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_35845621_46538637_1_1_1_1,00.html ▪ *OECD Reviews of Vocational Education and Training, Learning for Jobs – Country Studies*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/edu/learningforjobs ▪ *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality; Volume 2: Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation* 2008, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_39263238_36021283_1_1_1_1,00.html
¿Cuál es la incidencia de desigualdad e injusticia en las competencias en mi país?	▪ **Índice de graduación de la preparatoria,** dx.doi.org/10.1787/888932459926 ▪ **Tendencias de equidad,** dx.doi.org/10.1787/888932360005 ▪ **Porcentaje de la "población en riesgo" entre los niños sin antecedentes de inmigración y jóvenes inmigrantes,** www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html	▪ "The Output of Educational Institutions and the Impact of Learning" (Chapter A), en *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011 ▪ *Equity and Quality in Education – Supporting Disadvantaged Students and Schools*, 2012, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_39263231_49477290_1_1_1_1,00.html ▪ *No more Failures: Ten Steps to Equity in Education*, 2007, publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_39263231_39676214_1_1_1_1,00.html
Permitir el ingreso de personas calificadas en el país		
¿Cuál es la migración neta en relación con las personas de padres extranjeros en la población de mi país?	▪ **Inventario de poblaciones extranjeras y de padres extranjeros,** dx.doi.org/10.1787/888932440375 ▪ **Migración neta como porcentaje del total de la población residente,** dx.doi.org/10.1787/888932446759	▪ "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Chapter A), en *International Migration Outlook 2011*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/migration/imo
¿Es mi país atractivo para los estudiantes extranjeros que quieren permanecer en él?	▪ **Movilidad de los estudiantes en la educación terciaria,** dx.doi.org/10.1787/888932461541 ▪ **Porcentaje de estudiantes internacionales que cambian su status y permanecen,** dx.doi.org/10.1787/888932461598	▪ "Access to Education, Participation and Progression" (Chapter C), en *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011 ▪ "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Chapter A), en *International Migration Outlook 2011*, publicación de la OCDE. www.oecd.org/migration/imo
¿Cuántos inmigrantes calificados regresan a su país de origen? ¿Cuántos migrantes calificados regresan?	▪ **Poseedores de doctorado que regresan a su país de origen,** www.oecd.org/dataoecd/44/36/49867563.xlsx	▪ *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011* (Chapters 1-4), publicación de la OCDE. www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_34409_39493962_1_1_1_1,00.html#toc ▪ Careers of Doctorate Holders Indicators (CDH), OECD/UNESCO Institute for Statistics/Eurostat data collection on careers of doctorate-holders, 2010, www.oecd.org/sti/cdh
Fomentar las políticas de competencias transfronterizas		
¿Mi país facilita la educación superior transfronteriza? ¿Mi país invierte en la adquisición de competencias en el extranjero?	*(Indicadores aún no disponibles)*	

Notas

1. Handel (de próxima publicación). Véase también Levy (2010), quien considera que a partir de 1959 en EUA la composición de la tarea de trabajo ha cambiado dramáticamente hacia las tareas que requieren competencias cognitivas de orden superior, tales como el pensamiento experto y la comunicación compleja, mientras que las tareas rutinarias, sobre todo las rutinarias cognitivas que son fácilmente automatizadas, están disminuyendo de modo drástico.

2. OECD, 2011a.

3. Michaels, Natraj y Van Reenen, 2010.

4. Handel (de próxima publicación).

5. OECD (de próxima publicación), *OECD Employment Outlook*.

6. Cedefop (2008a), para proyecciones para el área europea.

7. Haskel y Martin, 1993.

8. Tang y Wang, 2005.

9. Bennet y McGuinness, 2009.

10. Foley y Watts, 1994.

11. Lucifora y Origo, 2002.

12. Pueden usarse diferentes fuentes de información en la construcción de medidas de la escasez de personal calificado (Quintini, 2011). Las autoevaluaciones de los empleadores acerca de la escasez de competencias constituyen una de las formas más directas de evaluar la magnitud del fenómeno. La opinión de los empleadores se recoge a menudo en las encuestas realizadas por las asociaciones de empleadores, agencias de contratación u otras instituciones. Estos estudios interrogan explícitamente a los empleadores acerca de la escasez de personal calificado y qué puestos son los más difíciles de llenar. Sin embargo, a menudo tienen diferentes formatos según los países y rara vez se repiten, lo cual dificulta la comparación internacional. El indicador de Manpower presentado por Quintini (2011) tiene la ventaja de que se recolecta con regularidad y que usa el mismo formato en los países donde opera la compañía.

13. Banco Mundial, 2010.

14. Por ejemplo, en su Estrategia de Europa 2020, la UE ha fijado el objetivo de alcanzar 40% de cobertura en educación superior en todos los países de la unión.

15. Giguère, 2008; Froy y Giguère, 2010b; Froy, Giguère y Meghnagi, 2011.

16. OCDE / IMHE: *www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment*

17. Una forma de desarrollar la flexibilidad es establecer procedimientos de rápida aprobación en los programas locales únicos de capacitación, los cuales pueden ser implementados en una fecha posterior si es necesario. Por ejemplo, en el estado de Texas, EUA, los educadores locales pueden obtener la aprobación para un nuevo curso con rapidez, por lo general en un mes, si se clasifica como "curso de necesidades locales". El curso será evaluado después de tres años para determinar si hay necesidad de implementarlo en todo el estado (Froy, y otros, 2009; Froy y Giguère, 2010).

18. Banco Africano de Desarrollo, 2010.

19. "La creación a corto plazo del trabajo: Lecciones aprendidas", IFI plataforma de coordinación de la asociación Deauville, Washington D. C., abril de 2012.

20. OECD, 2010a.

21. OECD, 2010b y 2008a.

22. OECD, 2008b.

23. Desjardins y Warnke, 2012.

24. OECD, 2011a.

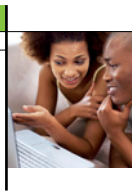
25. CEDEFOP, 2003.

26. OECD, 2005a.

27. Martínez-Fernández, 2008; Dalziel, 2010; Kubisz, 2011.

28. Clough, 2012.

29. Martínez-Fernández, 2008; CEDEFOP, 2011.



30. Martínez-Fernández y Sharpe, 2010.

31. Kubisz, 2011.

32. OECD, *Leveraging Skills and Training in SMEs* (de próxima publicación).

33. OECD, 2005a.

34. Müller y Behringer (de próxima publicación); Johanson, 2009; CEDEFOP, 2008b.

35. Johanson, 2009.

36. Müller y Behringer (de próxima publicación).

37. Smith y Billett, 2005.

38. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), de la OCDE, mide la aptitud de estudiantes de quince años de edad en las materias básicas de lectura, matemáticas y ciencias. Este estudio proporciona una manera de comparar el éxito de los países en la difusión de las competencias básicas cognitivas por medio de sus sistemas de educación obligatorios OECD (2010c).

39. OECD, 2005b.

40. Schleicher, 2012.

41. OECD, 2010e.

42. OECD, 2012c.

43. OECD, 2008b.

44. OECD, 2010b.

45. OECD, 2005a.

46. OECD, 2011d. El coeficiente de Gini —una medida estándar de la desigualdad, donde cero significa que todos tienen los mismos ingresos y uno significa que la persona más rica tiene todos los ingresos— se situó en un promedio de 0.29 para las personas en edad de trabajar en países de la OCDE a mediados de la década de 1980. A finales del decenio de 2000, se había incrementado en casi 10%, a 0.316. Hoy en día, en las economías avanzadas, el ingreso promedio del 10% más rico de la población es de cerca de nueve veces mayor que la del 10% más pobre.

47. La equidad en la educación tiene dos dimensiones: *inclusión* asegura que todos los estudiantes alcancen un nivel mínimo de competencias, y *equidad*, es decir, que las circunstancias personales o sociales como género, origen étnico o antecedentes familiares no sean obstáculos para el éxito educativo (Field, Kuczera y Pont, 2007).

48. OECD, 2011e.

49. Psacharopoulos y Patrinos, 2004; Machin y Vignoles, 2005; OECD, 2005a.

50. OECD, 2006a; Woessmann, 2008.

51. Carneiro y Heckman, 2003.

52. OECD, 2012b.

53. OECD, 2012b; Lyche, 2010.

54. OECD, 2008b.

55. OECD, 2010f.

56. Véase, por ejemplo, Liebig y Widmaier, 2010.

57. Carrington y Skelton, 2003; OECD, 2010g.

58. OECD, 2010h.

59. Por desgracia, muchos docentes siguen creyendo que el bilingüismo de los niños inmigrantes es la causa del retraso lingüístico, el bajo rendimiento académico y los problemas de identidad. Sin embargo, la fuente de las dificultades académicas y lingüísticas normalmente no es el uso de sus lenguas de origen, sino más bien la falta de apoyo coherente y reconocimiento de sus culturas y lenguas patrimoniales. A los estudiantes se les puede enseñar a sacar provecho de los conocimientos de su lengua materna mediante el uso de estrategias de transferencia entre lenguas, que no solo mejoran la alfabetización en la segunda lengua, sino que también refuerzan su autoestima y reconocen el valor de preservar la lengua y la cultura maternas (Della Chiesa, *et al.*, 2012).

60. OECD / Estadísticas de Canadá, 2005.

61. Banco Mundial, 2010.

62. Desjardins y Rubenson, 2011.

63. OECD y OIT, 2011.

64. OECD, 2009.

65. La migración laboral es solo una parte de los flujos migratorios globales. Incluso en países como Australia y Canadá, que reciben muchos trabajadores migrantes, los solicitantes primarios —es decir, migrantes seleccionados directamente— representan menos de un tercio de los flujos totales. El resto es la inmigración de la familia (que incluye a las familias acompañantes de los trabajadores inmigrantes) y la inmigración humanitaria. Por lo general, estos inmigrantes no están sujetos a selección (directa) para cubrir las necesidades de mano de obra. En el Área Económica Europea y en Suiza, mucha de la migración reciente es de libre circulación, e incluye a los ciudadanos de dichos lugares que se mueven con facilidad de un país a otro. Aunque esta forma de migración sea al menos en parte para trabajar, no está controlada por los gobiernos y, por tanto, por lo general no se incluye en este asunto de la migración laboral.

66. OECD, 2009.

67. OECD, 2011f.

68. Debido a la reciente crisis económica, hubo una marcada reducción de los flujos a los países de la OCDE en 2009, sobre todo en la migración de libre circulación y la migración laboral (véase OECD, 2011g). Sin embargo, no es probable que esta situación persista en los próximos años, ya que los conductores subyacentes de la migración laboral se mantienen.

69. Dumont, Spielvogel y Widmaier, 2010.

70. La tasa de estancia se define como la proporción de estudiantes extranjeros que cambian su condición de estudiantes por alguna otra por la cantidad de aquellos que no renuevan su permiso de estudiantes en el mismo año. No mide el porcentaje de estudiantes que se quedan a largo plazo. Los periodos de trabajo a mediano plazo en el extranjero pueden ser un valor añadido para los estudiantes al regresar a su país de origen. En algunos países, un contrato posdoctoral a corto plazo en el extranjero puede ser decisivo para la adquisición de una posición en una universidad (OECD, 2011g).

71. *www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_34451_39945471_1_1_1_1,00.html*

72. OECD, de acuerdo a la recolección de datos sobre las carreras de los titulares de doctorado de la OCDE/el Instituto de Estadística de la Unesco/y el Eurostat, 2010.

73. OECD, 2009.

74. OECD, 2011f.

75. OECD, 2008c.

76. Más información disponible en el Programa Ciencia sin Fronteras para Estudiantes Universitarios de Brasil, *www.iie.org/en/Programs/Brazil-Science-Without-Borders*

77. Dowell y Findlay, 2001.

Referencias y lecturas adicionales

Acemoglu, D. y **D. Autor** (2010). "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings," Cambridge, Massachussetts: MIT Press.

AfDB (African Development Bank) (2010). *Arab Republic of Egypt Competitiveness Report, 2010 Update,* Grupo del Banco de Desarrollo Africano.

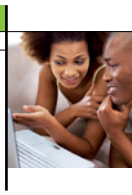
Akkerman, Y., y otros (2011). *Overcoming School Failure: Policies that Work, Background Report for the Netherlands,* La Haya: Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.

Ashton, D., J. Sung y **J. Turbin** (2000). "Towards a framework for the comparative analysis of national systems of skill formation," *International Journal of Training and Development,* n. 4, vol. 1.

Bennet, J. y **S. McGuiness** (2009). "Assessing the Impact of Skills Shortages on the Productivity Performance of High-Tech Firms in Northern Ireland", *Applied Economics,* vol. 41, núm. 6, pp. 727-737.

Carneiro, P. y **J. Heckman** (2003). "Human Capital Policy", en J. Heckman and A. Krueger (eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?,* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Carrington, B. y C. Skelton (2003). "Re-thinking 'role models': equal opportunities in teacher recruitment in England and Wales", *Journal of Education Policy,* vol. 18, n. 3, pp. 253-265.



Cedefop (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) (2003). *Lifelong Learning: Citizen's Views,* Luxemburgo: Oficina para la Publicación Oficial de las Comunidades Europeas.

— (2008a). "Future Skill Needs in Europe – Medium-term forecast", Reporte en síntesis, Luxemburgo: Oficina para la Publicación Oficial de las Comunidades Europeas, *www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4078_en.pdf*

— (2008b), "Sectoral training funds in Europe", Luxemburgo: *CEDEFOP Panorama Series n. 156, www.trainingvillage.gr/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/499/5189_en.pdf.*

— (2009). *Using Tax Incentives to Promote Education and Training,* Luxemburgo: Oficina para la Publicación Oficial de las Comunidades Europeas.

— (2010). *Employer-provided vocational training in Europe: Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey,* Luxemburgo: Oficina para la Publicación Oficial de las Comunidades Europeas.

— (2011). *Learning While Working,* Luxemburgo: Oficina para la Publicación Oficial de las Comunidades Europeas.

Chapman, B. (2006). "Income contingent loans for higher education: international reforms", en Hanushek, E. y Welch, F. (eds.), *Handbook of the Economics of Education,* Amsterdam.

Chisholm, L., *et al.* (2004). *Lifelong Learning: Citizens' Views in Close-up: Findings from a Dedicated Eurobarometer Survey,* CEDEFOP, Luxemburgo: Oficina para la Publicación Oficial de las Comunidades Europeas.

Clough, B. (2012). "The role and impact of unions on learning and skills policy and practice: a review of the research", Documento de investigación n. 16, Londres: Unionlearn.

Coulombe, S. y **J.F. Tremblay** (2006). "Literacy and growth", *Topics in Macroeconomics,* vol. 6, n. 2, artículo 4.

Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner y **D.V. Masterov** (2005). "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation", *IZA Discusion Paper Series,* n. 1575, julio, Bonn: Instituto para el Estudio del Trabajo.

Dalziel, P. (2010). "Leveraging Training: Skills Development in SMEs – An Analysis of Canterbury Region, New Zealand", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers,* n. 2010/03, publicación de la OCDE.

Della Chiesa, B., J. Scott y **C. Hinton** (eds.) (2012). *Languages in a Global World – Learning for Better Cultural Understanding,* publicación de la OCDE.

Desjardins, R. y **K. Rubenson** (2011). "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, n. 63, publicación de la OCDE.

Desjardins, R. y **A. Warnke** (2012). "Ageing and skills: a review and analysis of skill gain and skill loss over the lifespan and over time", *OECD Education Working Papers,* n. 72, publicación de la OCDE.

Dowell, A. y **A.M. Findlay** (2001). *Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses*, informe preparado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

Dumont, J.C., G. Spielvogel y **S. Widmaier** (2010). "International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 114, publicación de la OCDE.

Eddington, N. (2012). "Queensland Skills Formation Strategies: a Case Study", *OECD LEED Working Paper,* publicación de la OCDE.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010). *Changes over time – First findings from the 5th European Working Conditions Survey,* Publicaciones Eurofound.

Evans, S. (2012). "The Mayor's Apprenticeship Campaign in London – a Case Study", *OECD LEED Working Paper,* publicación de la OCDE.

Fadel C. (2011). "Redesigning the Curriculum", extracto del libro blanco fundacional del Centro para el Rediseño de los Planes de Estudio, *curriculumredesign.org/wp-content/uploads/CCR-Foundational-Whitepaper-Charles-Fadel2.pdf*

Field, S., M. Kuczera y **B. Pont** (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education,* publicación de la OCDE.

Foley, P. y **D. Watts** (1994). "Skill shortages and training: A forgotten dimension in new technology", *R&D Management,* vol. 24, n. 3, pp. 279-289.

Forth, J. y **G. Mason** (2006). "Do ICT skill shortages hamper firms' performance? Evidence from UK benchmarking surveys", *National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper,* n. 281.

Froy, F., S. Giguère y **A. Hofer** (2009). *Designing Local Skills Strategies,* publicación de la OCDE.

Froy, F. y **S. Giguère** (2010a). "Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local Level", *OECD LEED Working Paper,* n. 2010/13, publicación de la OCDE.

Froy, F. y **S. Giguère** (2010b). *Breaking Out of Policy Silos: Doing more with less,* publicación de la OCDE.

Froy, F., S. Giguère y **M. Meghnagi** (2011). *Skills for Competitiveness: A Synthesis Report,* publicación de la OCDE.

Giguère, S. (2008). *More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-based Economy,* publicación de la OCDE.

Giguère, S. y **F. Froy** (eds.) (2009). "Flexible Policy for More and Better Jobs", *OECD LEED Programme,* publicación de la OCDE.

Handel, M. (de próxima publicación). "Trends in Jobs Skills Demands in OECD Countries," *OECD Social, Employment and Migration Working Paper,* publicación de la OCDE.

Hansson, B. (2008). "Job-Related Training and Benefits for Individuals: A Review of Evidence and Explanations", *OECD Education Working Papers,* n. 19, publicación de la OCDE.

Haskel, J. y **C. Martin** (1993). "Do skill shortages reduce productivity? Theory and evidence from the United Kingdom", *The Economic Journal,* vol. 103, pp. 386-394.

Hoeckel, K., S. Field, T.R. Justesen y **M. Kim** (2008). *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training Australia,* publicación de la OCDE.

International Labour Organisation (ILO) (2011a). *Skills for Green Jobs: A Global View,* Ginebra: OIT.

— (2011b). *Skills and Occupational Needs in Green Building*, Ginebra: OIT.

Johanson, R. (2009). "A review of national training funds", *Social Protection Discussion Papers,* n. 922, Banco Mundial, Washington, *siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0922.pdf*

Kubisz, M. (2011). "Leveraging Training Skills Development in SMEs: An Analysis of Zaglebie Sub-Region, Poland", *OECD LEED Working Paper,* n. 2011/06, publicación de la OCDE.

Leuven, E. y **H. Oosterbeek** (2004). "Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training," *Journal of Labor Economics,* vol. 22, n. 2, pp. 461-488.

Levy, F. (2010). "How Technology Changes Demands for Human Skills", *OECD Education Working Papers,* n. 45, publicación de la OCDE.

Levy, F. y **Murnane, R.J.** (2002). "Upstairs, Downstairs: Computer-Skill Complementary and Computer-Labor Substitution on Two Floors of a Large Firm", *Industrial and Labor Relations Review,* vol. 55, n. 3, pp. 432-447.

Liebig, T. y **S. Widmaier** (2010). "Children of Immigrants in the Labour Markets of OECD and EU Countries", en OCDE (ed.), *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants,* publicación de la OCDE, pp. 15-52.

Lucifora, C. y **F. Origo** (2002). "The Economic Cost of the Skill Gap in Europe", Istituto per la Ricerca Sociale, Milán.

Lüdemann, E. (de próxima publicación). *Review of Recent Projections of Skill Supply and Demand at the National and European Level,* Institute for Economic Research (Ifo), Munich.

Lyche, C. (2010). "Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving", *OECD Education Working Papers,* n. 53, publicación de la OCDE.

Machin, S. y **A. Vignoles** (2005). *What's the Good of Education? The Economics of Education in the UK,* Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Martinez-Fernandez, C. (2008). *Leveraging Training and Skills Development in SMEs, OECD LEED Programme, General document CFE/LEED,* (2008)6, publicación de la OCDE.

Martinez-Fernandez, C. (2009). "Addressing Skills Shortfalls in Mackay, Australia", Froy, F., Giguère, S. y A. Hofer (eds.) *Designing Local Skills Strategies,* publicación de la OCDE.

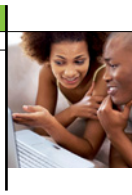
Martinez-Fernandez, C. y **S. Sharpe** (2010). "Leveraging Training and Skills Development in Small and Medium Enterprises (SMES): Preliminary Cross-country Analysis of the TSME Survey", *OECD LEED Programme, General document CFE/LEED,* (2010)14, publicación de la OCDE.

Martinez-Fernandez, C., y otros (de próxima publicación). "Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics", *OECD LEED Programme Working Paper Series,* publicación de la OCDE.

Michaels, G. & A. Natraj y **J. Van Reenen** (2010). "The shrinking middle," *The Magazine for Economic Performance,* n. 326, Centre for Economic Performance, London School of Economics.

Müller, N. y **F. Behringer** (de próxima publicación). "Policy Instruments to Encourage Employer Investment in VET," *OECD Working Paper,* publicación de la OCDE.

O'Connell, P. y **J.M. Jungblut** (2008). "What do we know about training at work?" en K.U. Mayer y H. Solga (eds.), *Skill Formation: Interdisciplinary and Cross-National Perspective,* Cambridge University Press, Cambridge.



OECD (2004). *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads,* publicación de la OCDE.

— (2005a). *Promoting Adult Learning,* Education and Training Policy, publicación de la OCDE.

— (2005b). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Education and Training Policy*, publicación de la OCDE.

— (2006a). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care,* publicación de la OCDE.

— (2006b). *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge,* publicación de la OCDE.

— (2007). *Giving Knowledge for Free,* publicación de la OCDE.

— (2008a). *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: United Kingdom 2008,* publicación de la OCDE.

— (2008b). *Tertiary Education for the Knowledge Society (Vol. 1): Special Features: Governance, Funding, Quality,* publicación de la OCDE.

— (2008c). "Policy Brief: Cross-Border Higher Education and Development", *OECD Observer,* enero, publicación de la OCDE.

— (2009). *International Migration Outlook 2009,* publicación de la OCDE.

— (2010a). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (Volume I), PISA, publicación de la OCDE.

— (2010b). *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training,* publicación de la OCDE.

— (2010c). *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance since 2000* (vol. V), PISA, publicación de la OCDE.

— (2010d). *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes,* publicación de la OCDE.

— (2010e). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices* (vol. IV), PISA, publicación de la OCDE.

— (2010f). *OECD Reviews of Migrant Education Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance,* publicación de la OCDE.

— (2010g). *Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge,* publicación de la OCDE.

— (2010h). *Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance,* publicación de la OCDE.

— (2010i). *Reviews of National Policies for Education: Santa Catarina State, Brazil,* publicación de la OCDE.

— (2011a). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators,* publicación de la OCDE.

— (2011b). *Towards Green Growth,* publicación de la OCDE.

—(2011c), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States,* publicación de la OCDE.

— (2011d). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising,* publicación de la OCDE.

— (2011e). *Against the Odds: Disadvantaged Students who Succeed in School,* PISA, publicación de la OCDE.

— (2011f). *Taxation and Employment,* OCDE Estudios de Política Fiscal, n. 21, publicación de la OCDE.

— (2011g). *International Migration Outlook 2011,* publicación de la OCDE.

— (2011h). *Skills for Innovation and Research,* publicación de la OCDE.

— (2012a). *Enabling Local Green Growth: Addressing Climate Change Effects on Employment and Local Economic Development,* publicación de la OCDE.

— (2012b). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools,* publicación de la OCDE.

— (2012c). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care,* publicación de la OCDE.

— (2012d). *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students,* publicación de la OCDE.

— (de próxima publicación). *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region,* publicación de la OCDE.

— (de próxima publicación). *Leveraging Skills and Training in SMEs: Enhancing Productivity and Return on Investment,* publicación de la OCDE.

— (de próxima publicación). *OECD Employment Outlook,* publicación de la OCDE.

— (de próxima publicación). *Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship,* preparado para la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial de la OCDE de París, 23 a 24 de mayo de 2012, publicación de la OCDE.

—, **African Development Bank**, **United Nations Economic Commission for Africa** (2010). *African Economic Outlook 2010,* publicación de la OCDE.

—, **African Development Bank**, **UNDP**, **UNECA** (2012). *African Economic Outlook 2012,* publicación de la OCDE.

—, **Statistics Canada** (2005). *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey,* publicación de la OCDE.

—, **ILO** (2011). "Giving youth a better start", Una nota sobre política para la Reunión de Ministros de Trabajo del G-20 en París, 26-27 de septiembre de 2011, publicación de la OCDE.

Psacharopoulos, G. y **H.A. Patrinos** (2004). "Economics of Education: From Theory to Practice" *Brussels Economic Review,* n. 43, v. 3-4, pp. 341-357.

Psacharopoulos, G. (2006). "The Value of Investment in Education: Theory, Evidence and Policy", *Journal of Education Finance,* v. 32, n. 2, pp. 113-126.

Quintini, G. (2011). "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 121, publicación de la OCDE.

Regets, M.C. (2001). "Research and Policy Issues in High-Skilled International Migration: A Perspective with Data from the United States", *IZA Discussion Paper,* n. 366.

Rubenson, K. y **R. Desjardins** (2009). "The impact of welfare states regime on barriers to participation in adult education: A bounded agency model," *Adult Education Quarterly,* vol. 59, n. 3, pp. 187-207.

Schleicher, A. (2011). "Educating for the Future", *The Straits Times, Review & Forum,* 9 de diciembre de 2011.

Schleicher, A. (ed.) (2012). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World,* publicación de la OCDE.

Schwerdt, G. y **J. Turunen** (2007). "Growth in Euro Area Labor Quality", *Review of Income and Wealth,* Series 53, n. 4.

Sianesi, B. y **J.M. van Reenen** (2003). "The Returns to Education: Macroeconomics", *Journal of Economic Surveys,* n. 17, pp. 157-200.

Smith, A. y **S. Billett** (2005). "Getting Employers to Spend More on Training: Lessons from Overseas", K. Ball (ed.), *Funding and Financing of Vocational Education and Training,* Adelaide: Centro Nacional para la Investigación de la Formación Profesional.

Stoller, J. (2011). "New Jersey's Talent Network Initiative: a Learning Model", *OECD LEED Programme,* publicación de la OCDE.

Stuart, M. (2011). "The context, content and impact of union learning agreements", *CERIC Research Paper,* n. 15, Londres: Centro para el Empleo Innovación Relaciones y Cambio, Unionlearn.

Tang, J. y **W. Wang** (2005). "Product Market Competition, Skills Shortages and Productivity: Evidence form Canadian Manufacturing Firms", *Journal of Productivity Analysis,* vol. 23, pp. 317-339.

Torres, C. (de próxima publicación). "Taxation and Investment in Skills", *OECD Taxation Working Papers Series,* publicación de la OCDE.

Trilling, B. y **C. Fadel** (2009). *21st-Century Skills: Learning for Life in Our Times, Jossey-Bass,* San Francisco, *www.21stcenturyskillsbook.com/*

Turner, N. (2010). "Why Don't Taxpayers Maximize their Tax-Based Federal Student Aid? Salience and Inertia in Program Selection", ponencia presentada en la 103 Conferencia Anual de la National Tax Association, Chicago: noviembre de 2010.

United States Government Accountability Office (GAO) (2005). *Student Aid and Postsecondary Tax Preferences, Report to the Committee on Finance,* GAO-05-684, Washington, D. C: Senado de EUA.

Woessmann, L. (2008). "Efficiency and equity of European education and training policies", en *Tax Public Finance,* vol. 15, n. 1, pp. 199-230.

World Bank (2010). *Stepping-up Skills: For More Jobs and Higher Productivity,* El Banco Mundial, Washington D.C.

Zhang, R. (2009). "The Shanghai Highland of Talent Strategy", Froy, F., Giguère, S. y A. Hofer (eds.) (2009), *Designing Local Skills Strategies,* publicación de la OCDE.

Nuevas políticas 2: Activar la oferta de competencias

Lecciones clave de política sobre la activación de competencias 64

¿Cómo pueden los países alentar a la gente para que ofrezca sus competencias en el mercado laboral? 64

Los países pueden alentar a las personas inactivas para que participen en el mercado laboral 65

Los países pueden retener a las personas competentes 71

Lecciones clave de política sobre la activación de competencias

MOTIVAR A LA GENTE PARA QUE OFREZCA SUS COMPETENCIAS EN EL MERCADO LABORAL

- **Identificar a las personas inactivas y las razones de su inactividad.** Algunos grupos sociodemográficos son más propensos a estar inactivos que otros, en particular las mujeres y las personas con discapacidades o problemas de salud crónicos, sobre todo si además están poco preparados. La integración de grupos con menos representación en la fuerza de trabajo tiene un gran potencial para aumentar la base de competencias en una economía.
- **Crear incentivos financieros para que el trabajo sea rentable.** Los costosos servicios de guardería, los sistemas tributarios que hacen que trabajar sea económicamente poco atractivo, o los esquemas de prestaciones que ofrecen una mejor remuneración en comparación con los salarios esperados pueden hacer que no sea rentable trabajar. Los países pueden suprimir las compensaciones por incapacidad parcial o bien hacer esquemas de invalidez total exclusivos para las personas que ya no pueden trabajar. Los empleadores pueden ofrecer horas de entrada y horarios flexibles, un control sobre la jornada laboral y, en especial para las mujeres, acuerdos de trabajo flexibles los días cercanos a la fecha del parto. En algunos países, las personas que aún pueden trabajar ya se cuentan como desempleados y, por tanto, están sujetas a la denominada "obligación mutua", por lo que tienen que cumplir con los requisitos de búsqueda de empleo y capacitación o corren el riesgo de perder parte o la totalidad de sus prestaciones por desempleo. Al examinar las reclamaciones de los beneficiarios, los países necesitan cambiar el enfoque de evaluar solo el estado de salud y evaluar la capacidad restante para trabajar.
- **Derribar las barreras no financieras para la participación en la fuerza laboral.** Las condiciones rígidas de trabajo pueden dificultar que las personas con obligación de cuidar a familiares y las personas con discapacidad participen en la fuerza laboral. El trabajo de medio tiempo se ve cada vez más como una forma de activar a estos grupos. Con la finalidad de hacer más atractivo el trabajo para los grupos que por tradición son más inactivos, se puede llegar a acuerdos menos rígidos respecto a los horarios laborales e implementar mejoras en las condiciones del trabajo, en particular para los empleados con problemas de salud. Los empleadores, los sindicatos y el gobierno pueden trabajar en conjunto para diseñar estas políticas. Sin embargo, para ser efectivos, estos programas tienen que combinarse con esfuerzos para reducir la resistencia de los empleadores al contratar a personas inactivas. Además, dado que las competencias pueden atrofiarse o resultar obsoletas debido a los largos periodos de inactividad, se podría necesitar que estos individuos se capacitaran de nuevo o se actualizaran para ampliar sus probabilidades de empleo.

RETENER A LAS PERSONAS COMPETENTES EN EL MERCADO LABORAL

- **Desmotivar la jubilación anticipada.** Para mantener a los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral, muchos países eliminaron los esquemas de jubilación anticipada, subieron la edad oficial de jubilación y corrigieron los incentivos financieros distorsionados para la jubilación anticipada. Para derribar las barreras de demanda al contratar trabajadores mayores, algunos países han tratado de equilibrar los costos laborales con la productividad mediante la reducción de las contribuciones a la seguridad social o brindando subsidios salariales para los trabajadores mayores. El aprendizaje permanente y la capacitación específica, sobre todo a la mitad de su carrera, pueden mejorar las posibilidades de conseguir un empleo a una edad avanzada y desmotivar el retiro anticipado del mercado laboral. Un aumento de la edad de jubilación alarga el periodo durante el cual los empleadores pueden recuperar los costos de capacitación. Por eso se espera motivar a más empresarios y trabajadores mayores a invertir en capacitación.
- **Detener la fuga de cerebros.** Para obtener todos los beneficios de las inversiones iniciales en competencias, los países en los que la fuga de cerebros es una gran preocupación deberían centrarse en retener a sus trabajadores competentes. Los esquemas forzosos de servicios públicos, conocidos como "vinculación obligatoria", se encuentran ampliamente distribuidos en los países africanos. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de evitar la fuga de cerebros es proporcionar incentivos para que los profesionales permanezcan en su país de origen, incluso mejorando las condiciones locales del mercado laboral, en vez de imponer medidas coercitivas para evitar la emigración. La fuga de cerebros también ocurre dentro de los países, en particular entre las zonas rurales y las urbanas. Los servicios locales de asesoramiento profesional pueden ayudar a asegurarse de que las personas competentes estén plenamente conscientes y aprovechen las oportunidades dentro del mercado laboral más cercano.

¿CÓMO PUEDEN LOS PAÍSES ALENTAR A LA GENTE PARA QUE OFREZCA SUS COMPETENCIAS EN EL MERCADO LABORAL?

La gente puede tener competencias pero decidir, por diversas razones, no ofrecerlas al mercado laboral. Las mujeres y las personas discapacitadas o con problemas de salud crónicos, por ejemplo, son más propensas a permanecer inactivas. Algunos jóvenes que no trabajan ni estudian ni se capacitan, corren el riesgo de sentirse totalmente ajenos al mercado laboral y podrían permanecer al margen de la sociedad. Además de invertir en el desarrollo de nuevas competencias y en lugar de importarlas, vale la pena aprovechar esta fuente no utilizada de competencias. Asimismo, se debería convencer a las personas competentes de que no se retiren del mercado laboral por jubilación anticipada o porque deciden abandonar el país en busca de trabajo en otro sitio.

LOS PAÍSES PUEDEN ALENTAR A LAS PERSONAS INACTIVAS PARA QUE PARTICIPEN EN EL MERCADO LABORAL

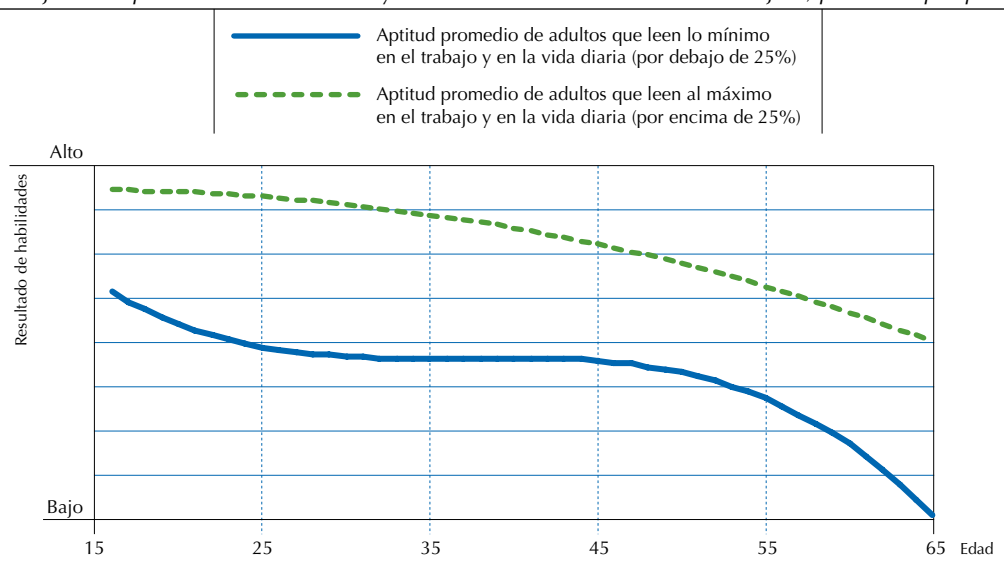
En todos los países hay muchas personas fuera de la fuerza laboral, ya sea por decisión propia, por circunstancias personales o familiares o por la falta de incentivos económicos para trabajar. El capital humano no utilizado representa un desperdicio de competencias y de su inversión inicial. Conforme cambia la demanda de competencias, las que no se usan pueden llegar a ser obsoletas, además de que las que no se ponen en práctica tienden a atrofiarse con el tiempo. Por el contrario, conforme las personas usen más sus competencias y participen en tareas complejas y exigentes en el trabajo o en cualquier otro lugar, habrá más probabilidades de que estas no disminuyan con el paso del tiempo. Más aún, cuando los adultos adquieren nuevas competencias, a menudo lo hacen en el trabajo, y quienes no están en el mercado laboral no tienen esta ventaja.

La figura 2.1 muestra que las competencias básicas por lo general se deprecian con la edad. Sin embargo, los resultados también sugieren que la depreciación de competencias puede ser compensada por lo que hace la gente en el trabajo y en su vida cotidiana. Por ejemplo, la lectura frecuente en el trabajo y en el hogar puede ayudar a disminuir la pérdida de aptitudes asociada con el envejecimiento.[1]

■ Figura 2.1 ■

Las habilidades que no se usan pueden ser más propensas a atrofiarse

Competencias básicas de los dieciséis a los sesenta y cinco años de edad, por niveles altos y bajos de lectura, ajustados por años de escolaridad y el estatus de los nacidos en el extranjero, promedio por país



Nota: Esta figura se basa en los resultados del estudio de campo PIAAC. No se basa en muestras representativas y, por tanto, es solo ilustrativa.
Fuente: Datos del estudio de campo PIAAC, 2010.

Identificar a las personas inactivas y las razones de su inactividad

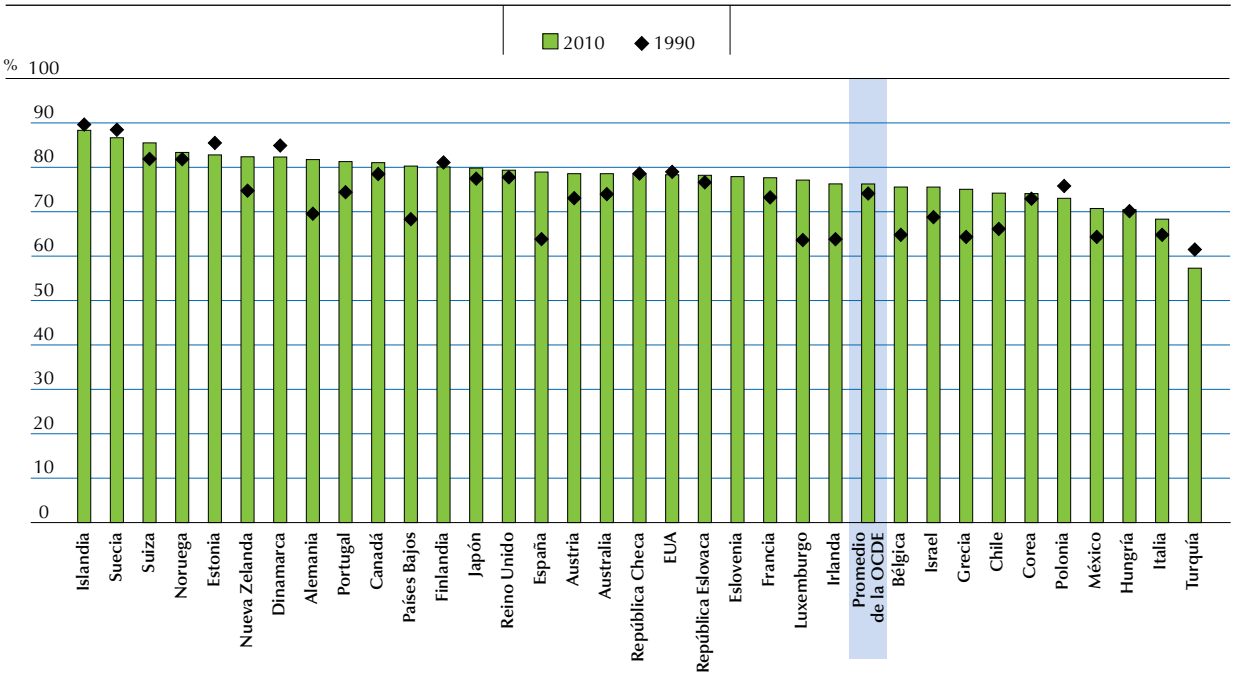
Los índices de participación en la fuerza laboral (la suma de las personas empleadas y desempleadas como porcentaje de la población en edad de trabajar) varían significativamente en los países de la OCDE, y van desde casi 90% en Islandia a menos de 60% en Turquía (véase la figura 2.2). Algunos grupos sociodemográficos, como las mujeres y las personas con discapacidad o con problemas de salud crónicos, son más propensos a mostrar índices de participación más bajos que otros, sobre todo cuando son poco competentes. Debido a los diversos obstáculos para la integración, los inmigrantes tampoco pueden participar muy activamente en el mercado laboral.[2]

Las variaciones en la composición de la fuerza laboral y en las tasas de participación de estos grupos sociodemográficos se traducen en diferencias significativas entre países en cuanto a lo que representan las tasas de participación más altas para la oferta de competencias. La OCDE previó cómo se desarrollaría la fuerza de trabajo en 2050 en escenarios con diferentes políticas.[3] Los resultados muestran que en algunos países, como Dinamarca, Finlandia, Hungría y Noruega, las tasas de participación más altas entre los trabajadores con discapacidad pueden desempeñar un papel importante en el aumento futuro de la oferta de trabajo. En España, Grecia e Italia, el cierre de la brecha de género ofrece el mayor potencial para aumentar las tasas de participación laboral para 2050. La jubilación a una edad más avanzada, que es también uno de estos escenarios, daría lugar a un crecimiento de la fuerza laboral similar a la del escenario de "igualdad de la discapacidad", con la excepción de aquellos países en donde la jubilación anticipada está todavía muy extendida.

■ Figura 2.2 ■

Participación de adultos en la fuerza laboral, 1990[1] y 2010

Porcentaje de personas activas de veinticinco a sesenta y cuatro años de edad en el mercado laboral



1. 1991 para Islandia, México y Suiza; 1992 para Hungría y Polonia; 1993 para la República Checa; 1994 para Austria y la República Eslovaca; 1996 para Chile.

Fuente: OCDE, *Labour Force Statistics Database*

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607328

Además de estos amplios grupos socioeconómicos, los jóvenes también están en riesgo de apartarse del mercado laboral. El estudio Trabajos para la Juventud[4] de la OCDE identifica a la "juventud rezagada" como los jóvenes que tienen varias desventajas, entre ellas, la falta de un título, ser de origen inmigrante o pertenecer a una minoría, residir en zonas desfavorecidas, rurales o remotas, la maternidad adolescente y tener antecedentes penales o haber vivido en orfanatorios. Debido a que estos grupos varían en tamaño y composición en las diversas naciones, la OCDE ha decidido representarlos con el número de jóvenes de quince a veintinueve años que no trabajan ni estudian ni se capacitan (NEET por sus siglas en inglés). En 2010, en los veintiséis países de la OCDE para los que estaba disponible esta información, el grupo de "juventud rezagada" representaba 12.5% de los jóvenes de quince a veinticuatro años de edad. En Europa, donde la cifra puede ser perfeccionada más a fondo para excluir a los jóvenes que poseen un diploma, la OCDE estima que en 2005, el año más reciente que se dispone de esta estadística, el grupo de "juventud rezagada" representó 11% de la población fuera del ámbito escolar de entre quince y veintinueve años de edad.

Las razones de la inactividad varían. Algunas personas en edad de trabajar deciden de modo consciente retirarse del mercado laboral o tienen importantes impedimentos de salud para trabajar. Otros están dispuestos y son capaces de trabajar, pero se los impide una serie de barreras concernientes a la oferta y la demanda. Debido a que hay múltiples razones detrás de la inactividad, las mejoras en la participación en la fuerza laboral requieren paquetes de políticas que combinen una serie de iniciativas y la participación de los empleadores. En general, las políticas pueden promover la actividad de la fuerza laboral de dos modos: hacer la contratación más atractiva desde el punto de vista financiero y restringir el acceso a los programas de devolución de ingresos; al igual que mediante la reducción de los obstáculos no financieros para la contratación.

Ofrecer incentivos financieros para hacer que el trabajo sea rentable

Los costosos servicios de guardería, los sistemas tributarios estructurados de tal manera que trabajar se vuelve poco atractivo económicamente, o sistemas de prestaciones que ofrecen una mejor compensación que recibir un salario pueden ocasionar que para algunas personas trabajar sea poco rentable. Los incentivos financieros y los sistemas tributarios y de asistencia social bien diseñados pueden influir en la oferta de trabajo entre todos los grupos, aunque de modos diferentes.

Por lo general, el trato y los sistemas tributarios y de compensación desalientan la reinserción en el mercado laboral de las mujeres, de las personas que representan un segundo ingreso para sus hogares y de los trabajadores de medio tiempo.[5] La presión tributaria sobre quienes representan un segundo ingreso que quieren entrar en el mercado laboral o aumentar el número de horas trabajadas está influenciada por una variedad de factores, entre ellos, la naturaleza de la unidad gravable.

Los sistemas colectivos o familiares con impuestos sobre la renta progresivos tienden a beneficiar a las parejas en las que solo un miembro trabaja, sobre todo si es un asalariado con altos ingresos y la pareja inactiva tiene un bajo potencial de ingresos. Los subsidios a los impuestos familiares o los créditos fiscales, y los beneficios a los ingresos comprobados que se relacionan con la composición familiar o los ingresos, pueden tener efectos similares.[6] Por ejemplo, en algunos países, el derecho al subsidio para las familias de bajos ingresos explica por qué los niveles de empleo son bajos en las familias monoparentales. Para estimular a las mujeres y a quienes representan una segunda fuente de ingreso en general a entrar o volver a la fuerza laboral, muchos países tienen sistemas tributarios individuales en vigor. Sin embargo, en casi todos los países de la OCDE todavía hay reducciones tributarias para los cónyuges no asalariados, así como algunas formas de ayuda familiar que se basan en el ingreso total de la familia. Estos apoyos podrían ser reformados para que tengan un efecto neutro en la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Cuadro 2.1 **Políticas de prestaciones en el trabajo**

Para las mujeres. Hay una gran cantidad de madres solteras, y la mayoría de los países de la OCDE dirige sus políticas de protección social a este grupo. Sin embargo, los beneficios financieros de ser madre soltera pueden ser una traba para entrar o volver al mercado laboral. El reto es, pues, motivar a estas mujeres para que vuelvan a trabajar.

- **El Proyecto de Autosuficiencia Canadiense** (SSP por sus siglas en inglés). El SSP es un proyecto de investigación experimental de diez años acerca del comportamiento en el mercado laboral de madres solteras que reciben asistencia social. El proyecto, iniciado en 1992, consiste en diferentes estudios experimentales. En todos los estudios, las madres solteras del grupo experimental recibieron generosos suplementos salariales, lo que no ocurrió con quienes estaban en el grupo de control. Los estudios demostraron que los incentivos financieros tuvieron un efecto positivo en el retorno al empleo, pues animaron a las madres solteras a salir de las listas de asistencia social. Sin embargo, los suplementos de ingresos tuvieron un efecto mucho más fuerte en las madres solteras con una experiencia laboral reciente. Las madres solteras que recibieron asistencia social por mucho tiempo mostraron un alto índice de empleo en el corto plazo, pero esto se redujo después de algún tiempo.[10]

Para los trabajadores de edad avanzada. Algunos países proporcionan a los trabajadores mayores un incremento directo al salario o incentivos en el trabajo, ya sea para encontrar un empleo o para conservar el que tienen, aunque se ha afirmado que los empleadores pueden ofrecer salarios más bajos que los que darían sin esta medida.

- **Alemania** y **Estados Unidos de América** tienen este tipo de programas, que ofrecen a los desempleados que encuentran empleo un suplemento de 50% de la diferencia de ingresos entre los antiguos y los nuevos trabajos, hasta un límite determinado. En países como Alemania, donde los subsidios al desempleo son altos, esta política alienta a los trabajadores mayores a volver a trabajar.
- En **Japón**, el sistema solo ofrece a los trabajadores mayores el incremento si la reducción en sus ingresos es de 25% o más, en relación con lo que ganaban a la edad de sesenta. Ninguna prestación de desempleo puede ser reclamada en este caso.
- **España** provee en el trabajo un subsidio fiscal en su sistema de impuestos sobre la renta de las persona físicas, llamado "extensión del subsidio de participación en el mercado laboral", mediante el cual los contribuyentes que trabajan y extienden su participación en el mercado laboral más allá de la edad de jubilación (sesenta y cinco años) pueden aumentar en 100% su "subsidio de gastos relacionados con el trabajo" (que se aplica a todos los contribuyentes que reciben ingreso del trabajo).

Para las personas con discapacidad. Por lo general, los beneficiarios de prestaciones por discapacidad que ingresan a un puesto de trabajo pierden el derecho a una parte o a la totalidad de sus beneficios. Las altas cargas tributarias representan uno de los principales factores que desmotivan la entrada al mercado laboral. Sin embargo, ciertos países han introducido con éxito medidas para motivar a los discapacitados con beneficios por incapacidad a entrar en la fuerza de trabajo mediante la reducción de impuestos.

- **Subsidio para el Regreso al Trabajo.** En **Irlanda**, cuando un beneficiario por discapacidad trabaja al menos veinte horas a la semana, su tasa promedio efectiva de impuestos cae de un nivel cercano a 100% hasta 45% para los exasalariados promedio (y tan bajo como 20% para los trabajadores de bajos ingresos). El subsidio es retirado gradualmente durante un periodo de cuatro años.
- **Beneficios Fiscales a los Ingresos Laborales** (WITB, por sus siglas en inglés**).** En **Canadá**, además del derecho a los WITB disponibles para todos los trabajadores de bajos ingresos que sean elegibles, aquellos trabajadores de bajos ingresos con discapacidades pueden tener derecho a un Suplemento por Discapacidad WITB. Este suplemento adicional aumenta los ingresos individuales en un rango de 25%, hasta un beneficio máximo equivalente a la mitad del porcentaje máximo de derechos WITB para personas solteras, lo que mejora aún más su rendimiento financiero laboral. El suplemento se reduce cuando los ingresos superan cierto límite.

Fuente: OCDE, 2006; 2010a; 2011d.

Los incentivos para que las personas con discapacidad se retiren de la fuerza laboral dependen en gran medida del acceso a los regímenes de prestaciones de invalidez total. Hay pruebas de que en los países que han reformado radicalmente sus sistemas de prestaciones por discapacidad y que han asegurado el acceso por medio de incentivos laborales más fuertes, ha disminuido la tasa de beneficiarios.[7] Varios países han suprimido los beneficios por incapacidad parcial o han hecho que los planes de incapacidad total sean exclusivos para las personas que ya no pueden trabajar. Cada vez más, en varios países, se considera a las personas que todavía pueden trabajar como desempleadas, y se convierten así en objeto de la denominada "obligación mutua". Por eso tienen que cumplir con los requisitos de formación y búsqueda de empleo o arriesgarse a perder parte o la totalidad de sus prestaciones de desempleo.[8] Al examinar las reclamaciones de los beneficiarios, los países deberían cambiar el enfoque de la evaluación del estado de salud por la evaluación de la capacidad restante para trabajar.

Aunque los incentivos deberían ser adaptados a grupos específicos de trabajadores, algunos son pertinentes para varios grupos. Por ejemplo, el empleo de personas con subsidios por incapacidad puede volverse relativamente más atractivo al posibilitar la combinación de los ingresos laborales con los beneficios por discapacidad mediante la condonación de impuestos y las prestaciones laborales, de manera respectiva. Algunos países ya no requieren que la asistencia por incapacidad se supedite a los trabajadores que abandonan la fuerza laboral y encuentran otros modos de compensar la situación de discapacidad por medio de subsidios.[9] En ciertas circunstancias, los incentivos de trabajo para las madres solteras también se pueden fortalecer si se ofrecen prestaciones en el trabajo (véase el cuadro 2.1).

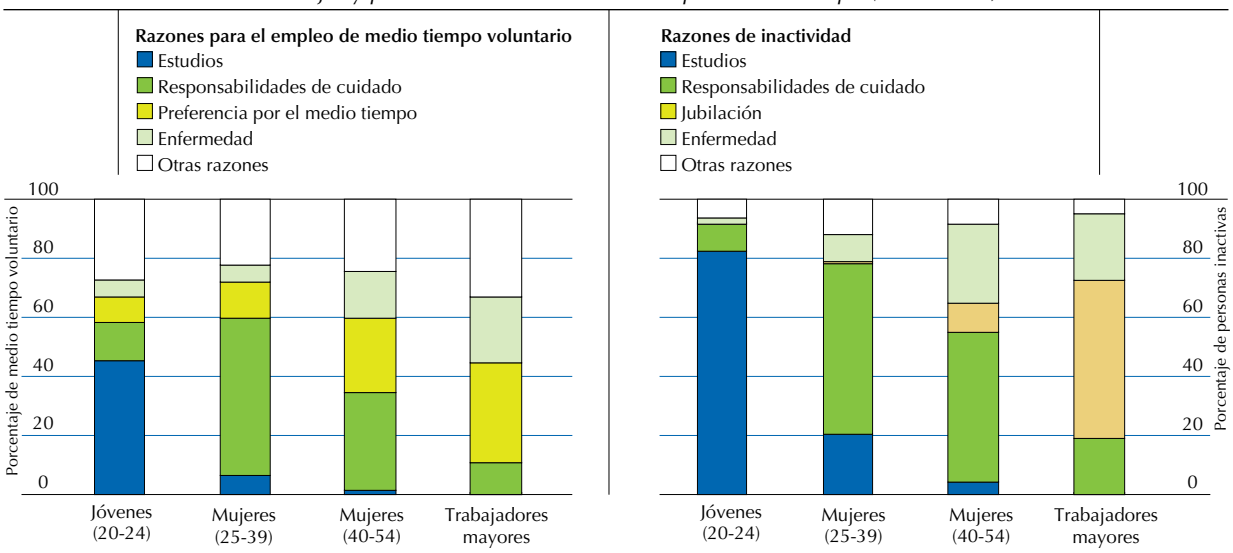
Superar las barreras no financieras para participar en la fuerza laboral

Las políticas también pueden ayudar a eliminar las barreras no financieras para la participación en la fuerza laboral. En el caso de las mujeres, dichos obstáculos se presentan a menudo en forma de limitaciones de tiempo que provienen principalmente de las obligaciones familiares y del cuidado de los niños y de los ancianos de la familia. Las oportunidades limitadas para el trabajo de medio tiempo pueden ser un obstáculo para el empleo en estos casos. Las razones por las cuales las personas eligen trabajar medio tiempo o dejar por completo la fuerza laboral a menudo están muy relacionadas. Por ejemplo, la razón principal que las mujeres de veinticinco a treinta y nueve años de edad mencionan para decidir trabajar medio tiempo es su responsabilidad del cuidado de un familiar; la misma razón se da para la inactividad de este grupo (véase la figura 2.3). Esto sugiere que el trabajo de medio tiempo, junto con servicios de guardería adecuados, pueden facilitar su participación en el mercado laboral cuando las responsabilidades de cuidado impiden el empleo de tiempo completo.[11]

■ Figura 2.3 ■

Razones para trabajar medio tiempo o permanecer inactivos

Porcentajes y promedios de más de veintiún países[1] de Europa (2005-2007)



1. Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia.

Fuente: OCDE, 2010h.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607347

Por tanto, a pesar de que el trabajo de medio tiempo puede implicar menos seguridad laboral, salarios más bajos y perspectivas de carrera limitadas, se considera cada vez más como un vehículo para la activación de los grupos asociados con una participación baja en el mercado laboral.[12] Los empleadores que ofrecen horarios de trabajo flexibles, control sobre las horas trabajadas y, sobre todo para las mujeres, acuerdos de trabajo flexibles cuando se aproxima la fecha del parto podrían marcar una diferencia significativa en la participación en la fuerza laboral (véase el cuadro 2.2).[13]

Cuadro 2.2 **Condiciones de empleo que facilitan la participación en el mercado laboral**

Empleos para los padres. Mientras que algunos padres prefieren quedarse en casa con los niños, sin importar las opciones de guarderías, otros prefieren combinar los cuidados en el hogar con la jornada laboral media o completa. En **Austria**, **Dinamarca**, **Finlandia**, **Países Bajos** y **Suecia**, los programas de licencia parental implican ajustes de las horas de trabajo y los trabajos de medio tiempo. En **Portugal** y Suecia, el periodo de licencia parental se puede utilizar en diferentes momentos, por ejemplo, para extender los periodos de vacaciones hasta que los niños entren a la escuela (a los seis años de edad en Portugal y a los ocho años en Suecia).

Obligaciones de los empresarios. Con el fin de retener a los trabajadores con problemas de salud, algunos países han establecido obligaciones legales para los empleadores que buscan reducir las barreras no financieras que tienen este tipo de trabajadores o los que tienen alguna discapacidad.

- **Alemania.** Los empleadores tienen que ofrecer una selección preferencial para la capacitación en la empresa a los trabajadores con problemas de salud o discapacidad y apoyar sus esfuerzos para inscribirse en la capacitación en otros lugares. Además, los trabajadores con discapacidad o problemas de salud tienen derecho a la asistencia laboral, a un espacio de trabajo adaptado y a trabajo de medio tiempo, si es necesario.
- **Luxemburgo.** Las empresas con más de veinticinco trabajadores tienen la obligación de asignar un trabajo adecuado a sus empleados con discapacidad, ya sea una actividad diferente o la misma pero con un horario reducido.
- **España.** Los empleadores deben mantener un puesto abierto hasta por dos años para un trabajador con problemas de salud. Por otra parte, los exempleados con seguro por discapacidad que se recuperaron después de haber tomado licencia tienen prioridad para cubrir las vacantes adecuadas o para un trabajo similar.

Fuente: OCDE, 2007a; 2010a.

En el caso de los discapacitados, por lo general la calidad del empleo influye en su participación en el mercado laboral. Por tanto, mejorar las condiciones generales para los trabajadores con problemas de salud debería ser parte de las estrategias empresariales y gubernamentales dirigidas a reducir las barreras no financieras para el empleo.[14] Los empleadores y sindicatos pueden ayudar a los trabajadores a conservar sus empleos al mejorar la seguridad del lugar de trabajo y al concienciarse más de las necesidades específicas de su labor.[15] Dado el vínculo entre la licencia por enfermedad y la incapacidad para trabajar, es fundamental mejorar la prevención y las medidas de intervención temprana, mientras que es de vital importancia evitar la "medicación". Para los empleadores, los subsidios salariales efectivos u otros incentivos financieros que compensen las pérdidas en la productividad pueden hacer que sea más atractivo desde el punto de vista financiero conservar a trabajadores enfermos o a discapacitados

Combinar las políticas de activación con oportunidades de reinstrucción o actualización

Las competencias de las personas que han estado inactivas por un periodo prolongado pueden atrofiarse o volverse obsoletas. Estas personas podrían requerir capacitación o actualización para evitar que pasen de la inactividad al desempleo porque ya no se demandan sus habilidades. Los programas de capacitación ocupacional dirigida y de reingreso pueden ayudar a las personas que han estado fuera del mercado laboral debido a enfermedad o a sus obligaciones de cuidado.[16] Además, las políticas activas del mercado laboral, que se utilizan sobre todo para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo,[17] ya se extienden para orientar a quienes están inactivos, pero que tienen la capacidad de trabajar, como las madres solteras o las personas con problemas de salud. Estos programas pueden incluir la capacitación relacionada con el trabajo y la búsqueda de empleo, así como el empleo subsidiado en el mercado laboral abierto o en sectores protegidos.

Las medidas de activación, como el manejo de casos individuales que ayudan a encontrar trabajo a los desempleados difíciles de colocar, a menudo también se dirigen a grupos que enfrentan múltiples barreras para la participación. Pero se trata de una tarea compleja, ya que es mucho más difícil imponer una obligación mutua en un grupo heterogéneo que en un individuo.[18] Y la participación en programas de activación es más difícil de ejecutar si el incumplimiento no tiene consecuencias, como la reducción o la eliminación de asistencia. Al final, los servicios relacionados con el empleo tienden a ser más eficaces cuando son personalizados, lo que explica por qué estos servicios a menudo se dirigen a grupos específicos y son suministrados por especialistas privados.[19]

Para ser eficaces en el aumento del empleo y el uso de competencias, estas medidas deben combinarse con esfuerzos para reducir la resistencia de los empleadores a contratar personas inactivas,[20] en particular a trabajadores con problemas de salud o a discapacitados.[21] Si no hay suficientes ofertas de trabajo, los esfuerzos por emplear a más de estos trabajadores fracasarán. Lo mismo se espera para los jóvenes desempleados. La OCDE formuló una serie de recomendaciones sobre cómo los países pueden utilizar métodos de oferta y demanda para apoyar a los jóvenes que tienen dificultades para colocarse en el mercado laboral y que incluso están en riesgo de desvincularse totalmente de él y de estar inactivos a largo plazo, situación que puede dejarlos al margen de la sociedad a lo largo de toda su vida (véase el cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Asesoramiento sobre políticas del estudio de la OCDE "Trabajos para la Juventud"

- Promover una transición tranquila de la escuela al trabajo y el temprano desarrollo profesional mediante:
  - intervenciones anticipadas y selectivas para ayudar a evitar la formación de un gran grupo de jóvenes en riesgo de convertirse en desempleados por largo tiempo, en personas inactivas o que participan en trabajos informales o en los que no hacen pleno uso de sus competencias;
  - la garantía de que los jóvenes terminen su educación con certificados o títulos reconocidos;
  - la promoción del uso de prácticas profesionales y otras formas de aprendizaje en el lugar de trabajo que podrían ayudar a los estudiantes a adquirir alguna experiencia en el mercado laboral antes de graduarse, y
  - la adopción de un enfoque "aprender/capacitarse primero" con la finalidad de abrir oportunidades de empleo para los jóvenes poco calificados que tienen dificultades para encontrar un trabajo.
- Eliminar los obstáculos de la demanda para mejorar los resultados del empleo juvenil mediante:
  - la inversión en fondos que promuevan nuevas competencias para nuevos empleos, dirigidos a participantes jóvenes;
  - la reducción del costo de emplear a los jóvenes poco competentes, y
  - la búsqueda de esfuerzos para reducir la dualidad del mercado de trabajo en general, y en particular la de los contratos temporales frente a los permanentes.
- Dar apoyo a los jóvenes desempleados e inactivos que no están comprometidos con el aprendizaje por medio de:
  - el fortalecimiento de la red de seguridad y la promoción de una contratación más fluida, así como vías de capacitación para los jóvenes desempleados y los trabajadores jóvenes;
  - asistencia a los jóvenes desempleados en su búsqueda de empleo con medidas apropiadas, y
  - el diseño de programas para los jóvenes que están desvinculados del trabajo y la educación, centrándose en la orientación y tutoría profesional y un enfoque riguroso de "obligaciones mutuas".

Fuente: OCDE, 2010b.

Las cifras sobre desempleo e inactividad laboral no revelan todo el panorama. En los países que tienen un sector informal muy grande, sobre todo aquellos en desarrollo, las estadísticas oficiales no reflejan por completo la imagen del empleo. Sin embargo, a partir de lo que se conoce, ciertos grupos socioeconómicos aparecen en gran medida en la categoría de inactivos, lo cual significa que no ofrecen sus competencias al mercado laboral. Por ejemplo, en los países de Oriente Medio y el Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés), hay grandes diferencias en las tasas de participación laboral entre mujeres y hombres. El índice de participación de hombre a mujer oscila entre 3.7 a 1 en Arabia Saudita y Siria, y 1.86 a 1 en Qatar. Las tasas de participación entre los hombres van de 71% en Túnez a 93% en Qatar, mientras que entre las mujeres va de 15% en Irak a 53% en Qatar. A las mujeres les resulta particularmente difícil obtener un empleo digno en Egipto, Jordania, Libia, Marruecos y Túnez. En estos cinco países, solo una cuarta parte de las adultas formaba parte de la fuerza laboral en 2010 (cifra que también incluye a las trabajadoras desmotivadas), en comparación con las tasas de participación de los adultos que oscilan entre 70% y 80% (véase el cuadro 2.4).

Cuadro 2.4 Participación laboral entre las mujeres en los países de MENA

Muchos países de la región de MENA han hecho progresos significativos en la reducción de las diferencias de género en aspectos esenciales de la educación y la salud, pero las mejoras en los resultados del empleo son limitadas. El aumento de las mujeres en la participación laboral en las últimas dos décadas ha sido leve: de 22% en 1990 a 30% en 2010, casi cuarenta puntos porcentuales por debajo de la tasa de participación de los hombres en la fuerza laboral de la región.

Los patrones de empleo y la segregación ocupacional. Las mujeres son a menudo empleadas en el sector público. En **Egipto**, por ejemplo, el sector público cuenta con 56% de mujeres empleadas en comparación con 30% de hombres. Sin embargo, las empleadas en el sector público tienden a trabajar en las áreas consideradas como "femeninas" por tradición. En **Marruecos**, por ejemplo, en 2009, las mujeres representaban 50% de los empleados de los ministerios de Salud y Asuntos Sociales, pero solo 4% en la Dirección General de Protección Civil y 6% en la Dirección General de Seguridad Nacional.

Al igual que en los países de la OCDE, las empleadas ganan salarios más bajos que los empleados, tanto en el sector privado como en el público, y no tienen el mismo acceso a la capacitación para el liderazgo que los hombres. Las mujeres están menos representadas en puestos de responsabilidad y liderazgo en los sectores público y

…

privado. En 2010, la representación de las mujeres en la alta dirección en el gobierno nacional era de 14% en **Marruecos**, 26% en **Egipto** y 45% en **Túnez**.

Obstáculos para el empleo. La falta de políticas de equilibrio entre el trabajo y la familia es uno de los principales obstáculos para el empleo de las mujeres en la región. Se considera que las responsabilidades familiares son del dominio de las mujeres, y el matrimonio desempeña un papel clave en su participación en la fuerza laboral, especialmente entre las que trabajan en el sector privado. En **Marruecos**, solo 12% de las mujeres casadas se unen a la fuerza laboral, en comparación con 79% de los hombres casados. En **Egipto** y **Jordania**, la participación de las mujeres en trabajos privados disminuye bruscamente al principio del matrimonio. Este patrón se observa sin importar su nivel académico. Por el contrario, la proporción de mujeres en trabajos del sector público se ve menos afectada por el matrimonio: 57% de las casadas que trabajan son empleadas del sector público.

Otras normas institucionales, jurídicas, económicas y sociales también ayudan a explicar el lento progreso de las mujeres en el empleo en la región. Se incluyen normas que restringen el tipo y las horas de trabajo que deben cubrir las mujeres y establecen el requisito de obtener el permiso de los maridos o los padres para trabajar. Algunos países de esta región, entre ellos **Egipto**, **Jordania** y **Yemen**, también reportan que un transporte público seguro y un ambiente de trabajo más adecuado mejorarían las perspectivas de empleo para las mujeres, en particular para quienes viven en áreas remotas.

En camino a la reforma. Muchos gobiernos de la región han adoptado medidas para mejorar las perspectivas de empleo de las mujeres (véase la parte 4 del espíritu emprendedor en los países de MENA). **Marruecos**, por ejemplo, informa con regularidad sobre las tendencias del empleo por género y el acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo en la administración pública; y en **Egipto**, **Jordania**, **Marruecos** y **Túnez** se han puesto en marcha medidas para garantizar la igualdad de remuneración en el sector público.

Fuente: OCDE, *Report on the Gender Initiative* (de próxima publicación).

LOS PAÍSES PUEDEN RETENER A LAS PERSONAS COMPETENTES

El desarrollo de competencias es una inversión esencial para cualquier país. Para obtener los rendimientos de esta inversión, las políticas de competencias necesitan asegurar que las personas competentes no se retiren del mercado laboral, sea porque se jubilan antes de tiempo o porque decidan trasladarse a otros países. El alcance de estos problemas varía sustancialmente entre los países: la jubilación anticipada es una preocupación particular en muchos países europeos de la OCDE, donde as poblaciones envejecen y los sistemas sociales no son sostenibles si un gran número de trabajadores se jubilan antes de tiempo. La fuga de cerebros se asocia a menudo con los países en desarrollo. Sin embargo, varios países de la OCDE, entre ellos Polonia y Nueva Zelanda, también se enfrentan a la pérdida de fuerza laboral calificada que emigra a otros países.

Desmotivar la jubilación anticipada

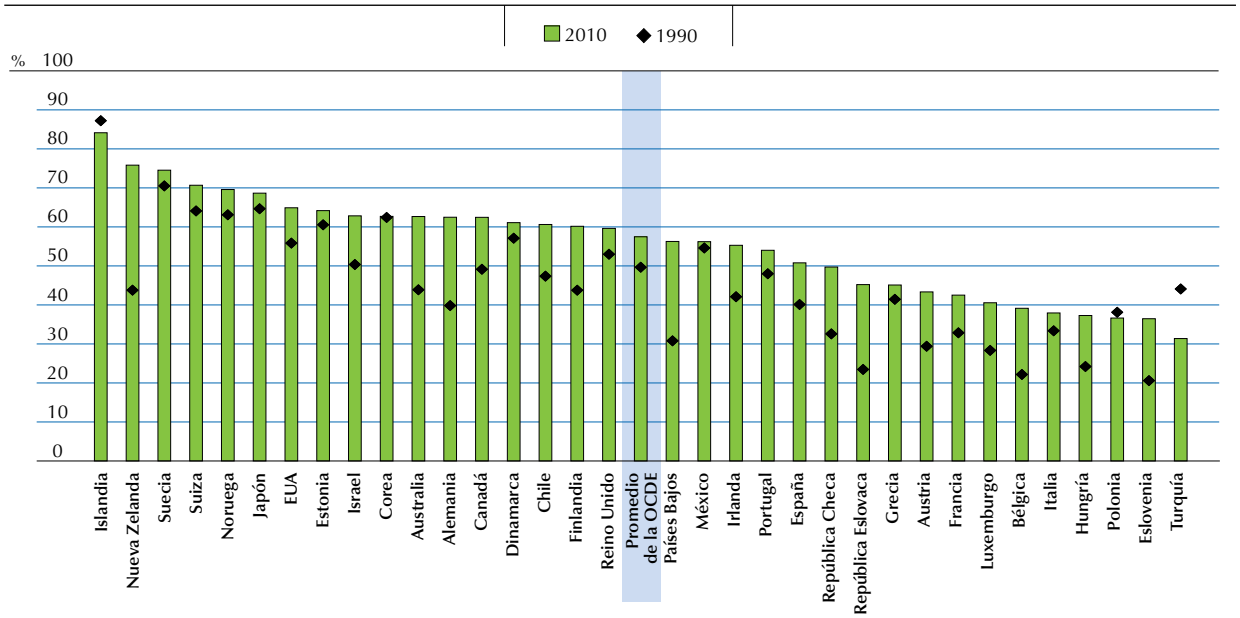
En alrededor de dos tercios de los países de la OCDE, la tasa de participación laboral en personas de entre cincuenta y cinco y setenta y cuatro años de edad se sitúa por debajo de 60%, que va desde 85% en Islandia hasta solo 30% en Turquía (véase la figura 2.4). En promedio, en los países de la OCDE, la tasa de participación de los trabajadores mayores es diecinueve puntos porcentuales inferior a la de los adultos en edad productiva, pero la diferencia entre los dos es enorme, desde unos cinco puntos porcentuales en Islandia a cincuenta y tres puntos porcentuales en Eslovenia.

El uso frecuente de los esquemas de jubilación anticipada y de la edad mínima reglamentaria de jubilación es la principal razón de la baja tasa de participación laboral entre los trabajadores mayores. De hecho, el uso más limitado de planes de jubilación anticipada y las reformas recientes de pensiones provocaron un aumento de las tasas de participación de este grupo de edad en las dos últimas décadas. En Nueva Zelanda, las tasas de participación de los trabajadores de mayor edad aumentó de 44 a 76% entre 1990 y 2010, y también se observaron aumentos muy grandes en Alemania, Países Bajos, República Eslovaca y Eslovenia. Sin embargo, estos avances son relativamente recientes, y en la mayoría de los países de la OCDE la edad de jubilación se mantiene muy por debajo de los niveles de los años setenta. La mayoría de los trabajadores mayores sigue abandonando el mercado laboral antes de la edad estándar en la que tiene derecho a una pensión, que es de sesenta y cinco años en la mayoría de los países. De los treinta países de la OCDE en los que hay datos disponibles, solo en nueve los hombres se jubilan después de los sesenta y cuatro años en promedio, y solo en cinco países, concretamente en Islandia, Japón, Corea, México y Nueva Zelanda, sucede lo mismo con las mujeres. Hay diferencias marcadas entre países. México tiene el promedio más alto de edad en la cual el hombre deja el mercado laboral (72.2 años) y el segundo promedio más alto de edad de las mujeres (69.5 años). En el otro extremo, en Austria, Bélgica, Luxemburgo y República Eslovaca, los hombres y las mujeres se jubilan en promedio antes de los sesenta años de edad.[22] Para los trabajadores mayores, el retiro anticipado tiende a ser definitivo: un estudio de la OCDE concluye que menos de 5% de los trabajadores entre cincuenta y sesenta y cuatro años de edad que se habían retirado antes de la edad establecida oficialmente para la jubilación había regresado a trabajar un año después.[23]

■ Figura 2.4 ■

Participación en la fuerza laboral de los trabajadores mayores, 1990[1] y 2010

Porcentaje de la población de entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años de edad



1. Islandia, México y Suiza, en 1991; Hungría y Polonia, en 1992; República Checa, en 1993; Austria y República Eslovaca, en 1994; Chile y Eslovenia, en 1996.
Fuente: OECD, *Labour Force Statistics Database*.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607366

Cuadro 2.5 Características de los sistemas de pensiones que reducen los incentivos para trabajar

A pesar de que la OCDE comunica las recomendaciones de políticas técnicas sobre los sistemas de ingresos de jubilación, la conclusión principal de las políticas es que los detalles sí importan. Los detalles del sistema determinan si el sistema de pensiones trata de modos diferentes a los individuos que participan en la fuerza de trabajo, y si este influye en el trabajo y las decisiones de jubilación. Algunos ejemplos de técnicas se proporcionan a continuación, pero no se ofrece una orientación general.

1. En **Francia**, **Grecia** y **Luxemburgo**, es posible retirarse a los sesenta años, o antes en algunos casos, sin ninguna reducción en las prestaciones. Esto disuade a los trabajadores mayores de permanecer en el trabajo. La reducción de prestaciones promedio en los planes de pensión por cada año de jubilación anticipada es de alrededor de 4.5% (el nivel actuarial neutro es de entre 6 y 8%).
2. **Grecia**, **España** y **Estados Unidos de América** tienen límites para el número de años durante los cuales los beneficios de pensión pueden acumularse en sus esquemas de ganancias. Estas políticas desalientan el trabajo una vez que el número máximo de años se ha alcanzado. Beneficios adicionales se pueden acumular en Grecia y Estados Unidos de América solo si se trabaja después de los sesenta y cinco años.
3. En muchos países de la OCDE se calculaban las pensiones con base en un subconjunto de los años con el salario que hubiera sido el más alto o el último. Esta política impulsa a la gente a retirarse una vez que sus ingresos han alcanzado su máximo, y a que ya no se les contrate en edades más avanzadas.
4. Un programa de pensiones con estructura de acumulación uniforme daría a los trabajadores por pensionarse incentivos para trabajar. En el sistema público de pensiones de **España**, las tasas de acumulación en las edades más jóvenes son más altas que en edades más avanzadas, lo que disuade a los trabajadores mayores de permanecer en el trabajo.
5. Los esquemas probados por recursos pueden tener efectos negativos en los incentivos de trabajo para los que menos ganan, aunque estos planes también dirigen asistencia para los más necesitados al reducir la aplicación de impuestos y contribuciones más altos. Algunos países como **Chile**, **Irlanda**, **Islandia**, **Nueva Zelanda**, **República Checa** y **Suiza**, han logrado combinar los sistemas de pensiones redistributivas con incentivos para permanecer en el trabajo.
6. Los incrementos en las prestaciones de jubilación para las personas que postergan su solicitud de pensión después de la edad normal son, en promedio, 5% por debajo de la neutralidad actuarial. Solo **Canadá**, **Estados Unidos de América, Japón**, **Reino Unido** y **República Checa** ofrecen condiciones más atractivas para aplazar las pensiones y permanecer en el trabajo.

Fuente: OCDE, 2011d.

La variación entre países en las tasas de empleo en personas de cincuenta y cinco a sesenta y cuatro de edad se puede explicar en gran medida por el sistema de pensiones de cada país.[24] De hecho, algunos sistemas de pensiones son inhibidores financieros para permanecer en el trabajo (véase el cuadro 2.5). Por un lado, el nivel absoluto del fondo de pensión y su cambio marginal, incorporado en el denominado "impuesto implícito a seguir trabajando" por un año más, influye en la decisión de salir de la fuerza laboral. Ciertamente, los países con el impuesto implícito más bajo a seguir trabajando tienen las tasas de retiro más bajas entre los trabajadores mayores.[25]

La decisión de abandonar la fuerza de trabajo está influenciada por la edad oficial para pensionarse y por la disponibilidad de los programas de jubilación anticipada. Como resultado, varios cambios en las políticas pueden ayudar a reducir los incentivos para retirarse. Aunque la mayoría de los países ha eliminado los regímenes de jubilación anticipada, subió la edad oficial de jubilación y corrigió los viciados incentivos financieros para la jubilación anticipada, los sistemas de pensiones siguen ofreciendo incentivos poderosos para dejar de trabajar en la primera oportunidad.[26] Esto significa que todavía hay un gran margen para mejorar los incentivos financieros para seguir trabajando después de haber alcanzado la edad oficial de jubilación. Una buena medida es la adoptada por Países Bajos, donde un año adicional de trabajo se recompensa con un incremento de 24% en el fondo de pensiones, desde el momento en que se suprimieron los programas de jubilación anticipada para personas de sesenta a sesenta y cinco años de edad.

La calidad del empleo también puede influir en la decisión de retirarse antes. Hay pruebas de que la incapacidad o la falta de voluntad de los empleadores para reducir las horas de trabajo tiende a orillar a los trabajadores a jubilarse al limitar la posibilidad de una transición gradual para salir del empleo.[27] También es importante tener en cuenta que las políticas para reducir las barreras no financieras a la participación en la fuerza laboral pueden contribuir con otras políticas destinadas a impulsar a los empleadores a contratar y retener a los trabajadores de algún grupo poco representado. Por ejemplo, un aumento en la edad de jubilación implica alargar el periodo durante el cual los empleadores podrían recuperar los costos de capacitación, por tanto, es probable que se reduzca la renuencia de los empleadores a velar por sus empleados mayores.[28]

Después de los cincuenta años de edad, los trabajadores de todos los países de la OCDE tienen cada vez menos posibilidades de ser contratados o retenidos.[29] Aunque los empleadores a menudo aseguran que el hecho de poseer competencias obsoletas es una razón por la que no quieren contratar a solicitantes de empleo mayores, la discriminación por edad es todavía común. Las estructuras de compensación rígidas, por medio de las cuales los costos laborales aumentan con la edad en lugar de reflejar la productividad de los trabajadores, también desempeñan un papel importante, aunque con frecuencia son eludidas por programas de jubilación anticipada.[30] Para hacer frente a estos obstáculos en la demanda de empleo de trabajadores mayores, ciertos países han lanzado grandes campañas contra la discriminación, mientras que otros han tratado de equilibrar los costos laborales con la productividad mediante la reducción de las contribuciones de seguridad social por parte de los empresarios o proporcionando subsidios salariales con respecto a los trabajadores mayores.[31] Algunos países también han comenzado a destacar el aprendizaje permanente y la capacitación específica, sobre todo a mediados de la trayectoria profesional, para mejorar las posibilidades de empleo en el futuro y desmotivar el retiro anticipado del mercado laboral. Otra medida que se utiliza es mejorar la correspondencia entre el tipo de trabajo que el trabajador mayor quiere realizar y la remuneración. Por ejemplo, los trabajadores mayores podrían preferir menos turnos nocturnos por una paga menor, mientras que los trabajadores más jóvenes pueden estar más dispuestos a hacer más turnos de noche por una paga mayor. Este ajuste mejorado aumentará automáticamente la demanda.

Detener la fuga de cerebros

Algunos países incurren en grandes costos debido a que sus trabajadores competentes se marchan y el nuevo país anfitrión obtiene los rendimientos de las inversiones en el desarrollo de competencias. Como muestra la tabla 2.1, los índices de emigración también varían entre países, incluso dentro de la misma región. Europa, América Latina y Oceanía tienen las tasas de emigración más altas: en 2008, por ejemplo, la salida de personas de Bulgaria representó 1% de la población total del país, y en los casos de Rumania y Polonia representó 0.8% y 0.6% respectivamente.[32] En contraste, África, Asia y América del Norte tienen tasas de emigración de menos de la mitad de las registradas en las regiones antes mencionadas. En todas las regiones, la tasa de emigración de trabajadores con educación superior es significativamente más alta que la tasa global de emigración,[33] si bien esta diferencia es particularmente grande en los países africanos. La tasa de emigración de personas con educación profesional nacidas en África es de 10.6%, mucho más alta que en otras regiones; no obstante, América Latina también tiene una tasa un tanto alta de emigración: 8.8%, entre las personas con competencias altas.

Como se ha mencionado antes, la pérdida de personas altamente calificadas como consecuencia de la emigración a otros países puede crear escasez de personal competente en el país de origen. Algunas naciones han introducido políticas de retención destinadas a detener la fuga de cerebros. La experiencia ha demostrado que la aplicación de mejores políticas es lo que proporciona incentivos para quedarse, en lugar de las medidas coercitivas para impedir la emigración (véase el cuadro 2.6). Cuando las oportunidades para mudarse al extranjero están ampliamente disponibles, las medidas coercitivas para evitar la salida parecen ser ineficaces e incluso pueden aumentar la presión para salir, a menos de que sean aceptadas como legítimas. La posibilidad de emigrar para obtener rendimientos más altos en el extranjero también puede crear un incentivo para que las personas de los países de origen inviertan más en educación y capacitación. Como no todos ellos se irán, es probable que esto implique una adición neta al capital humano del país de origen.

Tabla 2.1

Índices de emigración por regiones de origen y por nivel de competencias, de la población de quince años y más, 2000 y 2005-2006

Promedios calculados

	2005-06					2000				
		Índices de emigración (en porcentaje)					**Índices de emigración** (en porcentaje)			
	Población emigrante (miles)	TOTAL	Nivel educativo bajo	Nivel educativo medio	Nivel educativo alto	**Población emigrante** (miles)	TOTAL	Nivel educativo bajo	Nivel educativo medio	Nivel educativo alto
Ingreso alto: OCDE	25 155	2.9	4.5	1.9	3.7	22 999	2.8	4.4	2.0	2.6
Ingreso alto: no OCDE	3 404	7.7	7.6	6.6	12.5	3 017	7.5	8.5	6.3	12.3
Ingreso medio-alto	26 468	3.8	5.3	2.5	5.2	19 565	3.0	4.2	1.9	3.6
Ingreso medio-bajo	26 309	4.6	1.3	1.1	5.6	19 605	1.3	1.1	0.9	5.3
Ingreso bajo	8 319	0.6	0.2	0.5	5.4	6 046	0.5	0.2	0.5	4.2
África	**8 947**	**1.6**	**1.0**	**1.8**	**10.2**	**6 847**	**1.4**	**0.9**	**1.7**	**9.2**
Marruecos	2 106	9.0	7.7	10.5	15.3	1 505	7.3	6.1	9.0	13.0
Otros del Norte de África	2 403	2.2	1.8	1.9	6.2	2 151	2.3	1.8	2.0	8.1
África Subsahariana	4 437	0.9	0.4	1.1	13.2	3 191	0.8	0.4	1.0	10.2
Asia	**19 510**	**0.7**	**0.3**	**0.5**	**3.7**	**15 473**	**0.6**	**0.3**	**0.5**	**3.3**
China	2 723	0.3	0.2	0.1	1.7	2 063	0.2	0.2	0.1	1.8
India	2 759	0.4	0.1	0.2	4.2	1 951	0.3	0.1	0.2	3.2
Filipinas	2 491	4.4	1.8	3.8	7.9	1 930	3.9	1.8	3.9	6.8
Europa	**34 281**	**4.5**	**8.8**	**3.4**	**8.6**	**28 425**	**3.9**	**6.8**	**2.9**	**6.6**
UE-27	22 129	5.1	6.4	3.3	8.0	19 370	4.6	5.4	3.1	7.0
Turquía	2 603	4.7	5.3	3.6	5.0	2 085	4.2	4.5	3.5	3.2
América del Norte	**2 075**	**0.8**	**1.7**	**0.4**	**1.2**	**1 910**	**0.8**	**3.5**	**0.5**	**0.7**
Oceanía	**1 221**	**4.7**	**5.0**	**3.9**	**5.3**	**1 103**	**4.5**	**6.3**	**3.3**	**4.8**
América del Sur y Las Antillas	**24 786**	**6.0**	**5.7**	**5.5**	**9.2**	**18 624**	**5.0**	**5.0**	**4.4**	**7.0**
México	10 780	13.1	18.4	9.7	7.1	8 328	11.1	15.4	7.0	6.1
Total	**90 818**	**1.9**	**1.5**	**1.5**	**4.8**	**72 381**	**1.6**	**1.4**	**1.3**	**3.7**

Nota: Promedios calculados en USD. Los grupos de ingresos se clasifican de acuerdo a la clasificación de economías del Banco Mundial basadas en el PNB por persona del 2005: ingreso bajo, de $955 o menos; ingreso medio-bajo, de $996 a $3 945, ingreso medio alto de $3 946 a $12 195 e ingreso alto de $12 196 y más. La ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia se clasifican en los países de "ingreso medio-alto". Para "ingreso alto: OCDE" se agregó la categoría de Corea del Norte y Corea del Sur. Las anteriores Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia se asignan a la región Europa.

Fuente: Dioc, 2000; 2005-2006; Barro y Lee, 2010.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607499

Cuadro 2.6 Detener la fuga de cerebros: retener contra restringir

Políticas restrictivas. Los programas de vinculación obligatoria (*bonding*, en inglés) se usan mucho para tratar de controlar el éxodo de profesionales de la salud de países en desarrollo. En **Ghana**, por ejemplo, el sistema de vinculación obligatoria requiere que los profesionales de la salud trabajen por lo menos cinco años en el país, de lo contrario, el costo de la capacitación deberá ser reembolsado. Aunque los sistemas de servicios obligatorios han tenido cierto éxito en aumentar el número de médicos que trabajan temporalmente en zonas desfavorecidas y rurales, estos no tienen éxito en la retención de trabajadores. La alta inflación y la depreciación de la moneda pueden debilitar la eficacia de estos sistemas. **Tailandia** y **México** han tenido experiencias similares con dichos sistemas. En Ghana también, muchos médicos dejaron el país sin pagar su deuda, ya que había un pobre seguimiento de dicha política. Esto hace que sea aún más improbable que los emigrantes regresen.

Políticas de retención. Las políticas que ofrezcan incentivos para quedarse podrían ser más eficaces si cubren las necesidades percibidas de los profesionales de la salud. La mayor parte de estas necesidades se relacionan con la gestión y el gobierno de los servicios de salud y con los salarios y condiciones de trabajo. Por eso, algunos países en desarrollo introdujeron esquemas de incentivos para los profesionales de la salud que incluyen altos salarios, mejores pensiones y sistemas de seguros, prestaciones para ropa y viajes de trabajo, subsidios para guarderías y alimento, alojamiento y capacitación. En **Tailandia**, se introdujeron incentivos financieros en 1983 con subsidios para los médicos que trabajaban en hospitales de regiones lejanas; en 1995, aquellos que se comprometieron a no dedicarse a la práctica privada recibieron cuatrocientos USD por mes. En **Indonesia**, los salarios más elevados se ofrecen a los graduados que trabajan en zonas muy remotas. También se les garantiza una carrera en la administración pública, con libre acceso a la capacitación especializada una vez finalizado el contrato obligatorio de tres años.

Fuente: Mensah, Mackintosh y Henry, 2005.

La fuga de cerebros representa un reto en particular para muchos países en desarrollo. Sin embargo, la importancia que se da al costo de la emigración altamente competente en los países en desarrollo ha opacado los importantes beneficios de la migración. Algunos trabajadores, entre ellos quienes son competentes, podrían no encontrar trabajo en su país de origen debido al inadecuado clima de inversión, con precios altamente desproporcionados, una mala dirección y una infraestructura inadecuada. Esta situación reduce la demanda de competencias. A largo plazo, los países deben aumentar la demanda de trabajadores competentes y mejorar así el clima de inversión, pero mientras tanto, un modo de reducir el desempleo entre los trabajadores altamente competentes es facilitarles el trabajo en el extranjero. Algunas medidas que pueden ayudar a los emigrantes potenciales a encontrar un trabajo en el extranjero que coincida con sus competencias son suministrar servicios de colocación, eliminar obstáculos para las agencias privadas, al tiempo que se imponen fuertes regulaciones para prevenir el fraude, la explotación y el abuso, y establecer títulos y diplomas nacionales que cumplan con las normas internacionales. Además, los nacionales en el extranjero pueden servir como puente para adquirir aptitudes técnicas útiles, financiación y el establecimiento de vínculos con los mercados internacionales. Sin embargo, las restricciones a la emigración siguen siendo obstáculos para la inmigración en los países más desarrollados. Reducir estas restricciones podría contribuir de un modo significativo al desarrollo.

Tabla 2.2

Activar la oferta de competencias: preguntas clave, indicadores y recursos

Preguntas clave	Activación de las personas para que ofrezcan sus competencias al mercado laboral	Lecturas adicionales seleccionadas y ejemplos de políticas
Activación de las personas para que ofrezcan sus competencias en el mercado laboral		
¿La gente en mi país ofrece sus habilidades en el mercado laboral?	▪ **Tasas de participación en la fuerza laboral** *stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D*	▪ Base de Datos del Empleo de la OCDE, *www.oecd.org/employment/database*
¿Qué grupo inactivo en mi país tiene el mayor potencial de participación?	▪ **Tasas de participación en la fuerza laboral proyectadas según cuatro escenarios diferentes de edad, género y discapacidad específica** *www.oecd.org/LongAbstract/0,3425, en_2649_33927_46502382_1_1_1_1,00.html*	▪ *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*, 2010, publicación de la OCDE, *www.oecd.org/LongAbstract/0,3425, en_2649_33927_46502382_1_1_1_1,00.html*
¿Cuál es el porcentaje de la "población en riesgo" en mi país?	▪ **Porcentaje de la "población en riesgo" entre los niños sin antecedentes de inmigración y los inmigrantes jóvenes** *www.oecd.org/document/15/0,3746, en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html*	▪ "Overview: Children of Immigrants in the Labour Markets of OECD and EU Countries", en: *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/document/15/0,3746, en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html*
¿Cuál es la incidencia y la composición del empleo de medio tiempo en mi país?	▪ **Empleo de medio tiempo en los países de la OCDE** *dx.doi.org/10.1787/888932293087* ▪ **Incidencia de la inequidad de género en el empleo de medio tiempo** *dx.doi.org/10.1787/888932303575*	▪ "How Good is Part-Time Work?", en *Employment Outlook 2010*, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/document/0/0,3746, en_2649_37457_40774656_1_1_1_37457,00.html*
¿Cuáles son las razones principales para trabajar medio tiempo y de la inactividad entre los grupos?	▪ **Razones para el trabajo de medio tiempo o la inactividad** *dx.doi.org/10.1787/888932293315*	▪ "How Good is Part-Time Work?", en *Employment Outlook 2010*, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/document/0/0,3746, en_2649_37457_40774656_1_1_1_37457,00.html*
Retener a personas calificadas en el mercado laboral		
¿Están activos los trabajadores mayores en mi país?	▪ **Tasa de participación en la fuerza laboral por grupos de edad** *stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D*	▪ *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, publicación de la OCDE, *www.oecd.org/els/social/pensions/PAG*
¿Se van cantidades importantes de personal calificado de mi país a otros países?	▪ **Migración neta como porcentaje del total de la población residente** *dx.doi.org/10.1787/888932446759*	▪ "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Chapter A), en *International Migration Outlook 2011*, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/migration/imo*

Notas

1. Desjardins y Warnke, 2012.

2. OCDE, *Settling in – 2012* (de próxima publicación).

3. OCDE, 2010a.

4. OCDE, 2010b.

5. Jaumotte, 2004; OCDE, 2011a.

6. OCDE, 2007a; OCDE, 2011b.

7. OCDE, 2010a.

8. OCDE, 2007b.

9. OCDE, 2010a.

10. Para obtener más información, consulte Immervol y Pearson, 2009.

11. OCDE, 2010c; Gornick y Hegewish, 2010. El análisis multivariante muestra que la disponibilidad de trabajo de medio tiempo tiende a mejorar las tasas de participación de las mujeres, pero no en la misma medida en todos los países debido a las diferentes preferencias. Véase Jaumotte (2004) y Falzone (2000).

12. Gustman y Steinmeier, 2004; OCDE, 2010c.

13. La disponibilidad de la incapacidad por maternidad puede reforzar el apego al mercado laboral y hacer que sea más probable que las mujeres vuelvan al trabajo después del parto. Sin embargo, la duración de la incapacidad por maternidad también es importante: si las mujeres quedan fuera del mercado laboral durante un periodo prolongado esto podría tener efectos negativos en la participación a largo plazo debido al deterioro de competencias (OCDE, 2011c).

14. OCDE, 2011d.

15. OCDE, 2006.

16. OCDE, 2007b y OECD, 2010a.

17. Los resultados de los Programas Activos del Mercado Laboral (ALMP, por sus siglas en inglés), enfocados en la capacitación laboral de los desempleados, son mixtos. Un estudio (Kodrzycki, 2007) considera que la participación en la capacitación profesional o en la educación general como parte de la legislación de la Asociación de Capacitación Laboral de EUA no mejoró los niveles salariales del reempleo en comparación con el uso de los servicios básicos del reempleo. Un estudio del Banco Mundial realizado por Betcherman y otros (2004) considera a 159 evaluaciones científicas (i.e. basadas en un grupo de control) de programas laborales activos, de las cuales cuarenta y nueve eran de programas de capacitación para desempleados y nueve volvieron a capacitar a trabajadores afectados por despidos masivos. Las evaluaciones muestran que las medidas de capacitación tienen un impacto más positivo que los subsidios para el empleo o los programas de creación de empleo, pero cuestan más. Los autores encontraron una serie de programas que mejoraban las perspectivas de empleo, pero hallaron muchas menos que mejoraran los salarios. Se encuentran más resultados mixtos, con algunos efectos positivos de la capacitación de la comunidad universitaria para los trabajadores desplazados, en Jacobson y otros (2005).

18. Carcillo y Grubb, 2006.

19. OCDE, 2006 y 2011c; Carcillo y Grubb, 2006.

20. Carcillo y Grubb, 2006.

21. OCDE, 2006 y 2010a.

22. OCDE, 2011d.

23. OCDE, 2006.

24. Bassanini y Duval, 2006.

25. OCDE, 2011d.

26. OCDE, 2011d.

27. OCDE, 2011d; Gustman y Steinmeier, 2004.

28. El llamado efecto horizonte; véase Aubert (2011).

29. OCDE, 2006.

30. OCDE, 2011d.

31. OCDE, 2006; 2011d; 2011a.

32. OCDE, 2010d.

33. OCDE, 2011e.

Referencias y lecturas adicionales

Aubert, P. (2011). "L'Effet horizon: De quoi Parle-t-on?", nota técnica de la Organización para la Investigación de Estudios, Evaluación y Estadísticas, París.

Barro, R. y **J.-W. Lee** (2010). "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010", *NBER Working Paper,* n. 15902, Cambridge, Massachusetts.

Bassanini, A. y **R. Duval** (2006). "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 486, publicación de la OCDE.

Betcherman, G. y otros (2004), "Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations", *Social Protection Discussion Paper,* n. 0402, Banco Mundial: Washington DC.

Brown, M. (2000). *Using the Intellectual Diaspora to Reverse the Brain Drain: Some useful Examples*, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Carcillo, S. y **D. Grubb** (2006). "From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 36, publicación de la OCDE.

Desjardins, R. y **A. Warnke** (2012). "Ageing and skills: a review and analysis of skill gain and skill loss over the lifespan and over time", *OECD Education Working Papers*, n. 72, publicación de la OCDE.

Falzone, J.S. (2000). "Labor market decisions of married women: with emphasis on "part-time" employment", *International Advances in Economic Research*, vol. 6, n. 4 (noviembre), pp. 662- 671.

Galasso, V. (2010). "Advancing Pension and Labour Market Reform", *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries,* publicación de la OCDE.

Gornick, J. y **A. Hegewisch** (2010). *The Impact of "Family-Friendly Policies" on Women's Employment Outcomes and on the Costs and Benefits of Doing Business*, informe gestionado por el Banco Mundial, Centro de Graduados, City University of New York (CUNY) y el Institute for Women's Policy Research (IWPR).

Gustman, A. y **T. Steinmeier** (2004). "Minimum Hours Constraints, Job Requirements and Retirement", *NBER Working Paper Series*, n. 10876, Cambridge, Massachusetts.

Immervoll, H. y **M. Pearson** (2009). "A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures Across the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 81, publicación de la OCDE.

Jacobson, L., R. Lalonde y **D. Sullivan** (2005). "Is Retraining Displaced Workers a Good Investment?", *Federal Reserve Bank of Chicago Economic Perspectives*, n. 2Q/2005.

Jaumotte, F. (2004). "Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries", *OECD Economic Studies*, vol. 2003/2, n. 37, publicación de la OCDE.

Kodrzycki, Y. (2007). "Using Unexpected Recalls to Examine the Long-Term Earnings Effects of Job Displacement", *Federal Reserve Bank Working Paper,* W07-2.

Lustig, C. y otros (2009). "Ageing, training, and the brain: A review and future directions", *Neuropsychology Review*, vol. 19, n. 4, pp. 504-522.

Mensah, K., M. Mackintosh y **L. Henry** (2005). *The 'Skills Drain' of Health Professionals from the Developing World: a Framework for Policy Formulation*, Medact, Londres.

OCDE (2006). *Live longer, Work Longer*, publicación de la OCDE.

— (2007a). *Babies and Bosses*, publicación de la OCDE.

— (2007b). *New Ways of Addressing Partial Work Incapacity: OECD Thematic Review on Sickness, Disability and Work Issues Paper and Progress Report*, *www.oecd.org/dataoecd/6/6/38509814.pdf*

— (2010a). *Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*. Publicación de la OCDE.

— (2010b). *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, publicación de la OCDE.

— (2010c). *Employment Outlook*, publicación de la OCDE.

— (2010d). *International Migration Outlook 2010,* publicación de la OCDE.

— (2010e). *Equal Opportunities?: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, publicación de la OCDE.

— (2011a). *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies n. 21, publicación de la OCDE.

— (2011b). *Doing Better for Families*, publicación de la OCDE.

— (2011c). *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2011,* publicación de la OCDE.

— (2011d). *Pensions at a Glance*, publicación de la OCDE.

— (2011e). *International Migration Outlook 2011,* publicación de la OCDE.

— (de próxima publicación). *Settling In – 2012: OECD Indicators on Immigrant Integration*, OCDE: París.

— (de próxima publicación). *Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship,* preparado para la Reunión del Consejo de la OCDE a Nivel Ministerial en París, 23 y 24 de mayo de 2012, publicación de la OCDE.

Plassman, B.L. y otros (2010). "Systematic review: Factors associated with risk for and possible prevention of cognitive decline in later life", *Annals of Internal Medicine*, vol.153, n. 3, pp. 182-193.

Rosen, S. (1975). "Measuring the obsolescence of knowledge", F.T. Juster (ed.), *Education, Income and Human Behavior*, McGraw-Hill, Nueva York, pp. 199-232.

Salthouse, T. (2009). "When does age-related cognitive decline begin?", *Neurobiology of Ageing*, vol. 30, n. 4, pp. 507-514.

Nuevas políticas 3: Usar las competencias de un modo eficaz

Lecciones clave de política para usar las competencias de un modo eficaz 80

¿Cómo pueden los países usar mejor su reserva de talentos? 81

Los países pueden ayudar a las personas a usar mejor sus competencias 81

Los países pueden aumentar la demanda de competencias de alto nivel 94

Lecciones clave de política para usar las competencias de un modo eficaz

CREAR UNA MEJOR CONCORDANCIA ENTRE LAS COMPETENCIAS DE LAS PERSONAS Y LOS REQUISITOS DE SU TRABAJO

- **Ayudar a los empleadores a usar mejor las competencias de sus empleados.** El desarrollo de las competencias y su oferta en el mercado laboral no tendrá el impacto esperado en la economía y en la sociedad si las competencias no se usan con eficacia. Las políticas en materia de competencias necesitan apoyar a los empleadores a usar mejor las capacidades disponibles para ellos. Esto se puede lograr si los directivos, en particular de las pymes, identifican el trabajo eficaz y las prácticas organizacionales, que incluyen promover el compromiso de los empleados, ofrecer más flexibilidad en el trabajo, incentivar la innovación y alinear las estrategias de negocios con el desarrollo de las competencias de sus empleados. Sin embargo, los incentivos para que los empleadores inviertan en sus empleados pueden ser insuficientes, incluso si los empleadores se benefician con tales inversiones. Los esquemas de apoyo gubernamental, en particular para las personas con bajos niveles de competencias, son a menudo necesarios para resolver el problema de bajas competencias en la fuerza laboral y lograr una concordancia entre las competencias de los trabajadores y los requisitos del trabajo.
- **Combatir el desempleo y ayudar a los jóvenes a posicionarse en el mercado laboral.** En muchos países, los jóvenes luchan por entrar en el mercado laboral y encontrar un empleo estable que les ofrezca un salario para vivir y brinde buenas perspectivas profesionales. Una entrada exitosa en el mercado de trabajo al comienzo de una carrera profesional tiene una profunda influencia en la vida laboral. El "efecto cicatriz" de un mal comienzo puede dificultar la recuperación, y es probable que las personas que comienzan en puestos de trabajo inestables no consigan después empleos adecuados o se queden desempleadas en un futuro.
- **Brindar mejor información acerca de las competencias necesarias y las que están disponibles.** El bajo nivel de competencias, su falta de uso y el desempleo pueden surgir debido a la falta de información y de transparencia en los sistemas de competencias. Así, la orientación profesional de calidad es una parte fundamental de cualquier estrategia de competencias. El personal capacitado que conoce a profundidad la información más reciente sobre el mercado laboral puede guiar a los demás hacia los programas de formación más indicados para su futura carrera. Las certificaciones coherentes y fáciles de interpretar permiten a los empleadores identificar las competencias que poseen los solicitantes, lo cual facilita la contratación de personal adecuado. Los títulos o diplomas basados en las competencias dan a los empleadores una idea de lo que un candidato puede realizar en el trabajo, además de que permiten a los individuos con experiencia laboral garantizar que poseen las credenciales que reflejan las competencias que aprendieron en el trabajo.
- **Facilitar la movilidad interna entre los mercados de trabajo locales.** Una razón por la cual la escasez de personas competentes puede coexistir con una alta tasa de desempleo es que las personas con competencias apropiadas no están en la misma ubicación geográfica de los puestos de trabajo donde se requieren esos conocimientos. La reducción de costos y la eliminación de otras barreras asociadas con la movilidad interna ayudan a los trabajadores a encontrar empleos adecuados, y a los empleadores, a encontrar trabajadores adecuados. Importar competencias sin antes tener en cuenta el potencial de las ofertas de competencias por medio de la movilidad interna puede tener consecuencias adversas en el empleo en su conjunto y en el uso de las competencias en el país.

AUMENTAR LA DEMANDA DE COMPETENCIAS DE ALTO NIVEL

- **Ayudar a las economías a elevar la cadena del valor agregado.** Los programas gubernamentales pueden influir en las estrategias de competitividad del empleador (es decir, en el modo en que una compañía organiza su trabajo para ganar ventajas competitivas en los mercados donde opera) y en las estrategias del producto en el mercado, las cuales determinan en qué mercados compite la empresa. A medida que las empresas escalan en los mercados de productos y servicios de valor agregado, los niveles de competencias que se necesitan y el grado en que estas se usan tienden a incrementarse.
- **Estimular la creación de más empleos de alto nivel de competencia y de alto valor agregado.** El equilibrio entre competencias disponibles y tareas de trabajo no siempre es una situación positiva: la gente puede corresponder con el puesto de trabajo, pero en un nivel muy bajo. Estos equilibrios de competencias bajas pueden afectar negativamente el desarrollo de la economía local o regional, o incluso del país entero. Para hacer frente a esta situación, las políticas pueden "dar forma" a la demanda, en lugar de limitarse a responder a ella. Al fomentar la competencia en el mercado de bienes y servicios, los encargados de la formulación de políticas pueden promover actividades económicas productivas que contribuyan a un crecimiento económico mayor y a la creación de más empleos productivos y gratificantes. Si bien esas políticas recaen en primer lugar en el ámbito de los actores del desarrollo económico, las instituciones educativas —al centrarse en las nuevas tecnologías y en la innovación— también pueden participar en el desarrollo de las competencias que han de configurar las economías del futuro.
- **Fomentar el espíritu empresarial.** Los empresarios crean nuevos empleos y aumentan la demanda de competencias; pero los empresarios se hacen, no nacen. Las instituciones de educación y capacitación pueden tener un papel en el desarrollo de empresarios, ya que pueden capacitar a los estudiantes para identificar oportunidades, convertirlas en empresas exitosas y reconocer y responder a las dificultades y los obstáculos que puedan surgir. Dado que los migrantes también pueden ser empresarios, las políticas pueden apoyar a que los recién inmigrados establezcan sus negocios al ofrecerles seminarios y reuniones de información sobre la legislación laboral local, los impuestos sobre ingresos y sociedades mercantiles y la seguridad social, además de la impartición de cursos más tradicionales de financiamiento, producción y comercialización.

¿CÓMO PUEDEN LOS PAÍSES USAR MEJOR SU RESERVA DE TALENTOS?

No todas las competencias que las personas están dispuestas a ofrecer en el mercado laboral se usan de modo productivo. Hay pruebas de que, en muchos casos, no existe una correspondencia entre las competencias de un empleado y las que son necesarias para su trabajo. La incidencia en esta discordancia puede disminuirse por medio de una mejor gestión e información más transparente. Se pueden contrarrestar los equilibrios de competencias bajas (es decir, que las personas sí corresponden con su trabajo pero en un nivel muy bajo de competencias) y el subempleo (debido a la baja demanda de competencias de alto nivel) mediante el impulso de la demanda de dichas competencias.

LOS PAÍSES PUEDEN AYUDAR A LAS PERSONAS A USAR MEJOR SUS COMPETENCIAS

Ayudar a los empleadores a usar mejor las competencias de sus empleados

La preparación de algunos trabajadores no concuerda del todo con sus trabajos actuales. Algunos están sobrecalificados para su empleo actual: son capaces de manejar tareas más complejas y sus competencias son subutilizadas, mientras que otros están subcalificados para su empleo actual: carecen de las competencias necesarias para su trabajo.[1] Aunque la discordancia de competencias es difícil de medir (véase el cuadro 3.1): los indicadores muestran que estos dos fenómenos son generalizados. Desde luego que estos indicadores deben interpretarse en contexto. Por ejemplo, en un equilibrio bajo de competencias, donde el objetivo de las políticas es elevar la cadena del valor agregado, una correspondencia alta de competencias no representa un resultado deseable, ya que puede impedir la mejora guiada por la oferta. Y, como se explica más adelante, las competencias que no ponen en práctica en el trabajo actual se pueden utilizar en otras partes para beneficio de la sociedad en su conjunto.

Cuadro 3.1 **Medidas alternativas para la discordancia de competencias en el trabajo**

Hay varias maneras de medir la discordancia de las competencias, y cada una tiene un efecto en el modo en que los problemas se enmarcan, investigan e interpretan. Hasta la fecha, la mayoría de los análisis académicos y políticos sobre la discordancia se han enfocado en la certificación más que en la discordancia misma, porque esto es lo que han permitido los datos disponibles. Algunos análisis han utilizado medidas indirectas o autorreportadas de discordancia de competencias, pero pocas se han basado en medidas directas de competencias. El PIAAC cambiará esto al poner a la disposición las medidas directas de competencias junto con los requisitos para usar esas competencias en el trabajo. Los tres conjuntos de medidas son distintos, pero complementarios. Cada uno tiene sus ventajas y desventajas.

Las medidas de certificación de discordancias, basadas en la Clasificación Estándar Internacional de la Educación:
- proporcionan una imagen menos precisa de las competencias reales en un determinado periodo de la vida de un trabajador;
- muestran un conjunto más amplio de competencias (que abarcan una gama de competencias cognitivas y no cognitivas), si bien de manera indirecta;
- asumen que las competencias se fijan en la certificación;
- ignoran las posibilidades de ganancia o pérdida de competencias después del punto de la certificación;
- ignoran las diferencias de calidad de las certificaciones, tanto entre los compañeros como con el paso del tiempo y entre los países, y
- pueden llevar a la aplicación de una medida estática para un problema dinámico.

Las medidas de discordancia autorreportadas basadas en las opiniones de los trabajadores sobre el uso de sus competencias en el trabajo:
- se refieren a competencias en particular, en contraposición a títulos o diplomas;
- proveen una medida subjetiva del uso de las competencias en el trabajo, y
- no se prestan a medir la falta de competencia.

Las medidas de discordancia de competencias, basadas en las medidas directas de las competencias y en su uso:
- dan una imagen más precisa de las competencias reales de un determinado periodo de la vida de un trabajador;
- muestran un conjunto más reducido de competencias de manera más directa, que abarca un pequeño número de competencias básicas;
- justifican las pérdidas o ganancias de competencias después de la certificación, y
- justifican las diferencias de calidad de las certificaciones o títulos.

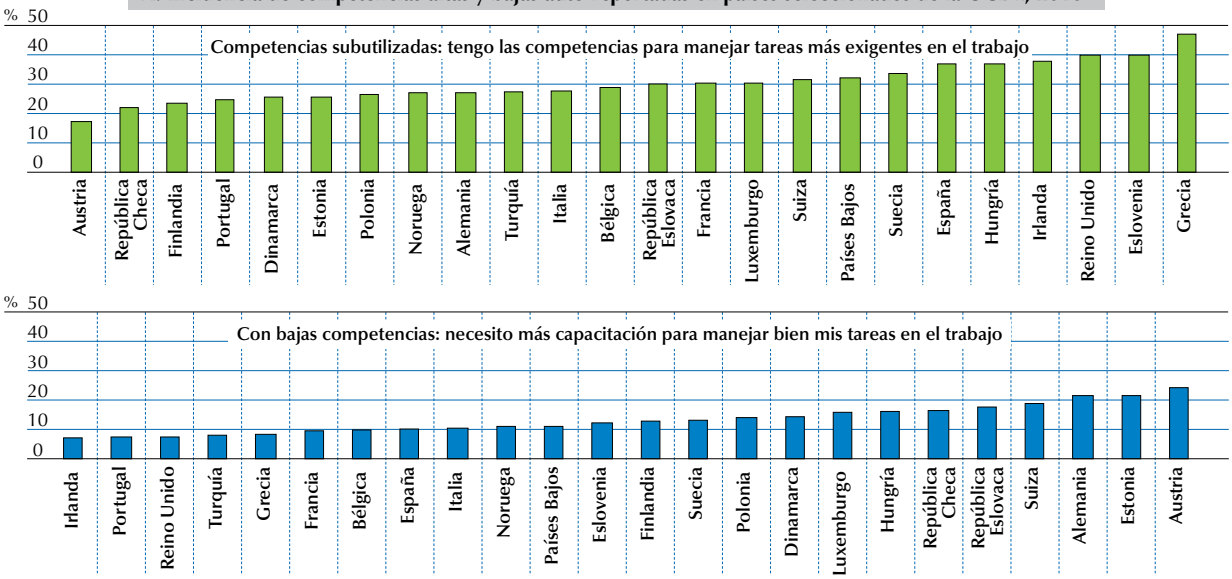
Incluso si las medidas usadas solo se refieren a un número reducido de competencias, estas son competencias básicas clave, porque el dominio de estas habilidades, por lo menos a un nivel mínimo de funcionalidad:
- influye en la capacidad de desarrollar y mantener otras competencias específicas para el trabajo y de orden superior, y
- ayuda a las personas a enfrentarse a las tareas basadas en el procesamiento de textos que son relevantes para una amplia gama de puestos de trabajo y tienen una creciente importancia en una amplia variedad de contextos (cívicos, sociales, políticos y personales).

Fuente: Desjardins y Rubenson, 2011; Quintini, 2011a.

■ Figura 3.1 ■

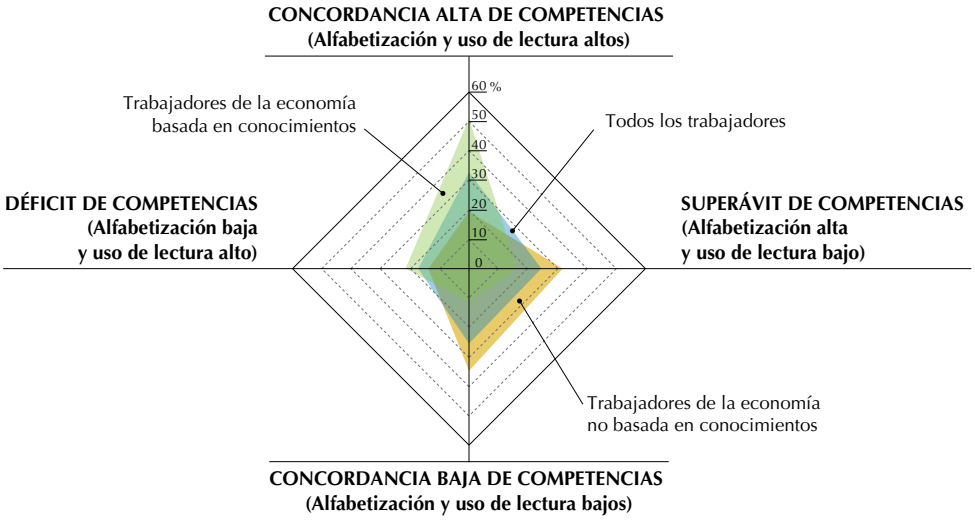
Incidencia de discordancia de competencias

A. Incidencia de competencias altas y bajas auto-reportadas en países seleccionados de la OCDE, 2010[1]



1. Los datos de Suiza son de 2005.
Fuente: Quintini, 2011a; Estimaciones del Secretariado de la OCDE basadas en la Encuesta Europea Sobre Condiciones de Trabajo, 2010.
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607385

B. Incidencias de discordancias/concordancias basadas en medidas directas de competencias básicas y la necesidad de usarlas en el trabajo, promedio del país



Nota: Esta cifra se basa en los resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en muestras representativas y, por tanto, solo es ilustrativa.
Fuente: datos del estudio de campo del PIAAC, 2010; Desjardins y Rubenson, 2011.

Cómo leer esta gráfica

La incidencia en la discordancia de competencias varía entre los grupos de trabajadores. Con base en los datos preliminares del estudio de campo del PIAAC, se considera que un porcentaje relativamente alto de trabajadores de la economía basada en conocimientos tiene una "concordancia alta de competencias", lo que significa que tiene un alto nivel de alfabetización y utiliza estas habilidades en el trabajo. Este grupo también muestra menos incidencia de "concordancia baja de competencias", lo que significa que un número menor de estos trabajadores tienen un bajo nivel de alfabetización que usan en el trabajo. En contraste, se piensa que un porcentaje relativamente alto de trabajadores de la economía no basada en conocimientos tiene una "concordancia baja de competencias", en el sentido de que tiene un bajo nivel de alfabetización y usa esas habilidades en el trabajo. Un alto porcentaje de estos trabajadores tiene un nivel alto de alfabetización, pero usan esos conocimientos con poca frecuencia en el trabajo ("superávit de competencias"). Muchos menos trabajadores de la economía no basada en conocimientos disfrutan de una "concordancia alta de competencias" en comparación con los que trabajan en la economía basada en conocimientos.

El grupo A de la figura 3.1 muestra la incidencia de discordancia de competencias autorreportadas en Europa. En promedio, 30% de los trabajadores de los países europeos afirma que tiene las competencias para hacer frente a tareas más complejas que las exigidas en su actual puesto. Cerca de 13% considera que necesita más capacitación para manejar su trabajo. El grupo B de la figura 3.1 presenta una medida alternativa de discordancia basada en la comparación entre competencias reales medidas y cómo se usan esas competencias en el trabajo. Sugiere menos incidencias, pero aun así muy numerosas, de subutilización de competencias existentes y competencias bajas.

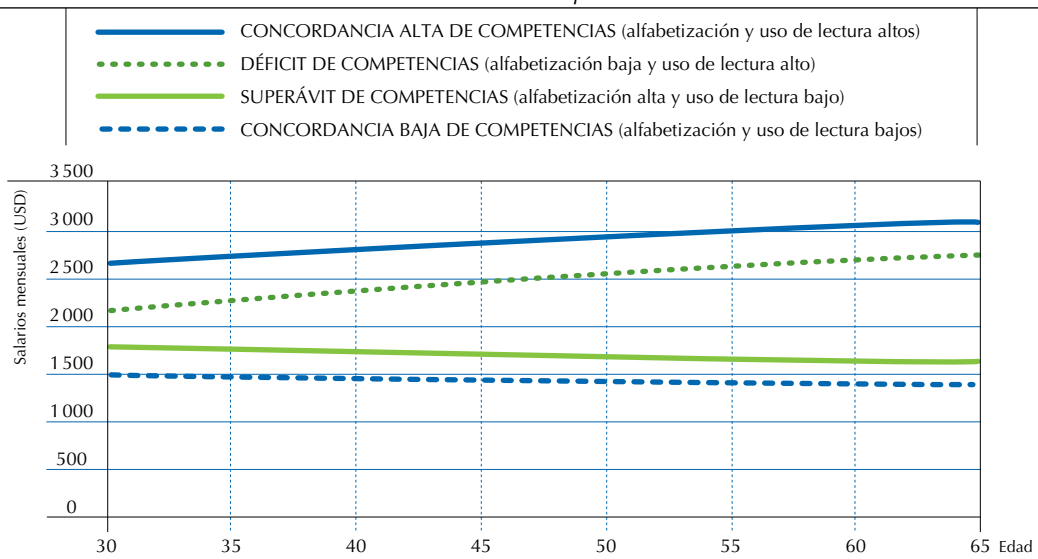
La discordancia de competencias en el trabajo puede ser un fenómeno temporal: a veces, por ejemplo, le toma tiempo a la demanda de competencias ajustarse al hecho de que hay disponible un grupo más grande de trabajadores muy competentes. Por tanto, no todos los tipos de discordancia de competencias son malos para la economía. El superávit de competencias, que probablemente sea el resultado de una subutilización de competencias en ocupaciones específicas, puede servir como una reserva de competencias que se usen en trabajos más avanzados y para construir economías basadas en conocimientos a largo plazo. Además, las competencias pueden ser útiles más allá de atender las necesidades económicas inmediatas, ya que la educación tiene también un impacto importante en la vida social, política y cultural. Los individuos no necesariamente adquieren competencias para usarlas solo en el mercado laboral. Una población con competencias de alto nivel también influye en el consumo de los llamados productos de conocimientos, es decir, programas de computadora, nuevos medios de comunicación, bases de datos, bibliotecas electrónicas y entrega de bienes y servicios por Internet. A su vez, esto puede afectar el intercambio comercial y generar crecimiento económico a medida que aumenta la demanda de estos productos.[2]

Al mismo tiempo, la discordancia entre las competencias de los trabajadores y sus tareas en el trabajo también puede afectar negativamente los resultados sociales y económicos. La sobrecalificación o la subutilización de competencias en trabajos específicos pueden convertirse en un problema en el corto y mediano plazos, pues es probable que ocasionen pérdida de competencias y derroche de los recursos que se utilizaron para adquirirlas. Los trabajadores cuyas competencias se subutilizan en su trabajo actual ganan menos que los trabajadores que están en concordancia con sus puestos de trabajo y tienden a estar menos satisfechos con su empleo.[3] Esta situación tiende a generar más rotación de empleados, lo cual puede afectar la productividad de la empresa. Las competencias bajas también pueden influir en la productividad y, al igual que sucede con la escasez de competencias, reduce la tasa en que se pueden adoptar las tecnologías eficientes y los enfoques para el trabajo. Este impacto negativo de discordancia se refleja en los ingresos de los trabajadores, tal como se muestra en la figura 3.2. Si bien hay evidencias de los desequilibrios en las competencias, esto es difícil de interpretar para los fines de las políticas, sobre todo por la complejidad de las causas subyacentes. La información que se tiene sugiere que hay margen para la intervención de políticas públicas.

■ Figura 3.2 ■

Relación entre discordancia de competencias e ingresos

Promedio de los países



Nota: Esta cifra se basa en los resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en muestras representativas y, por tanto, solo es ilustrativa.
Fuente: Datos de prueba de campo del PIAAC, 2010.

La discordancia tiene también una dimensión de género.[4] Las mujeres son más propensas que los hombres a graduarse en determinadas áreas de estudio, como las humanidades, las cuales se asocian con una incidencia más alta de sobrecalificación. Por otra parte, las mujeres jóvenes que realizan estudios en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por

sus siglas en inglés) son menos proclives que sus colegas masculinos a trabajar en ese campo. Sin embargo, no hay pruebas de diferencias de género en la probabilidad de sobrecalificación; no obstante, las mujeres son más propensas que los hombres a estar subcalificadas, y la probabilidad aumenta al trabajar medio tiempo y tener niños en casa.[5] Esta mayor probabilidad de subcalificación también podría ser en parte impulsada por la percepción que tienen las mujeres de sus propias capacidades. Por ejemplo, ellas reportan con más frecuencia que los hombres estar subcalificadas para su trabajo.

Optimizar el uso de competencias mediante una mejor administración e innovación

El uso escaso de las competencias disponibles puede deberse a la introducción de nuevas tecnologías que realizan tareas que antes hacían los trabajadores. En otros casos, es probable que los trabajadores no estuvieran en concordancia con sus puestos debido a la falta de información o a que pusieran en práctica solo algunas de sus competencias en el trabajo, pero no todas. Además, puede haber falta de puestos de trabajo para competencias altas en un sector o en una ubicación geográfica. En las economías de África, los jóvenes altamente calificados tienen que lidiar a menudo con la falta de empleos que requieren competencias altas.[6] Mientras que la educación superior a menudo conduce a buenas perspectivas de empleo a lo largo de la vida, en estos casos también puede aumentar la probabilidad de desempleo en el corto plazo. El superávit de competencias también puede ser temporal, como resultado de la rápida expansión de la población con educación terciaria y de la demanda insuficiente de estos trabajadores. A largo plazo, la disponibilidad de un nivel más alto de capacitación puede desencadenar la demanda de estas competencias y la consiguiente evolución hacia una producción con más valor agregado en una economía más global.

La expansión de la educación terciaria también puede dar lugar a la llamada "inflación de la certificación", es decir, que se acrecienten los requisitos mínimos para un empleo, hecho que provoca que aún más personas se inscriban en la educación terciaria. Como resultado, el valor de la educación terciaria como un sello de alta productividad para posibles empleadores puede verse comprometido solo porque más gente tiene estudios terciarios; y la calidad de esa enseñanza puede bajar si un número más grande de estudiantes tiene que colocarse en el mercado laboral. Mientras que las diferencias de ingresos sugieren que este puede ser el caso de algunos países, en la mayoría de los países de la OCDE el aumento de los ingresos de los graduados en el nivel terciario muestran que no se trata de un fenómeno generalizado.

Cualquiera que sea la causa del superávit de competencias, las políticas que las rigen deberían apoyar a los empleadores para que usen mejor las competencias disponibles para ellos. Deberían subrayarse los mecanismos que ayudan a los gerentes, en especial a los de las pymes, a identificar el trabajo eficaz y las prácticas organizacionales. Dichos mecanismos incluyen el fomento de la innovación y la adopción de tecnologías y prácticas que complementen la base de competencias actuales, como por ejemplo, el servicio de corretaje. Un estudio de cuatro mil empresas en Europa, EUA y Asia[7] concluye que las empresas que aplican prácticas de gestión eficaz se desempeñan significativamente mejor que las que no lo hacen. Según investigaciones recientes,[8] cuando las prácticas de gestión se clasifican en una escala de uno a cinco, un punto de mejora en las prácticas de gestión se asocia con un incremento de la producción industrial equivalente a un aumento de 25% en el trabajo o uno de 65% en el capital. Las prácticas exitosas incluyen un compromiso de los empleados y una organización de alto rendimiento del trabajo y el aprendizaje. Esto implica flexibilidad en el trabajo, delegación de autoridad e incentivos para la innovación (véase el cuadro 3.2).[9]

Algunos observadores mencionan que el aumento de la tasa de innovación en las economías exige que los empleados tengan competencias técnicas y competencias genéricas o transferibles/transocupacionales, como la solución de problemas, la creatividad, el trabajo en equipo y la comunicación.[10] Mientras que estas competencias pueden enseñarse, los empleadores también pueden motivar a sus empleados para que usen mejor los conocimientos que poseen, dándoles cierta autonomía para desarrollar sus propios métodos de trabajo. A medida que los trabajadores asumen más responsabilidades para identificar y enfrentar los problemas, es más probable que "aprendan sobre la marcha", lo cual también puede desencadenar la innovación. La Estrategia de Innovación[11] de la OCDE ha encontrado que esos cambios "incrementales" pueden innovar más los productos y servicios, y en consecuencia, aumentar la productividad en las economías de la OCDE en su conjunto.

A veces, puede que los empleadores no tengan más remedio que contratar a trabajadores subcalificados si las personas debidamente calificadas no están disponibles, o si no están disponibles en el área geográfica y para las condiciones de trabajo. Por otra parte, en un momento dado los trabajadores pudieron contar con las competencias necesarias, pero esas competencias se atrofiaron por la falta de práctica o porque los requisitos de competencias cambiaron por innovaciones en el lugar de trabajo.

Se puede atender este problema con la oferta de una educación apropiada para adultos y una capacitación provista por los empleadores, quienes deben adecuar sus estrategias de negocio con las prácticas de los recursos humanos y el desarrollo de competencias en su fuerza de trabajo. Muchos estudios muestran que la capacitación puede complementar las cambiantes demandas de competencias.[12] De hecho, esta es una de las principales razones por las que algunas empresas apoyan la educación para adultos y la capacitación.[13] Sin embargo, los incentivos para los empleadores con la finalidad de que inviertan en sus empleados pueden ser insuficientes, incluso si los empleadores resultan beneficiados de tales inversiones. Tal vez se necesiten planes de apoyo gubernamentales, en especial para personas con competencias bajas, para resolver el problema de competencias bajas en la fuerza de trabajo y lograr una concordancia óptima entre las competencias de los trabajadores y los requisitos del puesto (véase el capítulo anterior sobre desarrollo de competencias).

Cuadro 3.2 **Lugares de trabajo innovadores**

Los países nórdicos tienen grandes iniciativas para promover el cambio y la innovación en el lugar de trabajo. El objetivo central de estas iniciativas es hacer del lugar de trabajo uno de aprendizaje. **Noruega** sigue una larga tradición en la aplicación de dichas políticas, que se basan en los principios de participación social y democracia en el trabajo. En 1982, se firmó un acuerdo importante entre la LO (Confederación de Sindicatos) y la NHO (Confederación de Industria y Comercio) con el fin de apoyar las iniciativas locales para el cambio organizacional y de cooperación en el lugar de trabajo. Esta fue la base para el Programa de Desarrollo Empresarial (1994-2001) y la siguiente Creación de Valor (VC, por sus siglas en inglés) (2001-2010). VC se aplica regionalmente mediante la creación de redes o alianzas entre las empresas y organizaciones locales, como universidades e institutos de investigación.

Suecia posee también una larga historia en el diseño de puestos de trabajo y reorganización de fábricas. Los principales programas nacionales en Suecia comenzaron con el Programa LOM (1985-1990), que subrayaba el diálogo democrático para promover cambios en el lugar de trabajo, seguido del Programa Fondo para la Vida Laboral (1990-1995), con más de veinticinco mil proyectos. En 2001 se crearon dos nuevos organismos: el FAS (Consejo Sueco para la Vida Laboral y la Investigación Social) y la VINNOVA (Agencia Sueca para Sistemas de Innovación). El objetivo del FAS es apoyar la investigación aplicada pertinente para la vida laboral, mientras que la VINNOVA se centra en las actividades de investigación y proyectos de desarrollo empresariales o de red de contactos.

El primer programa nacional de desarrollo de **Finlandia**, TEKE, comenzó en 1996 y estuvo vigente por tres años. Siguieron otros programas. Los programas TEKE sirvieron como financiamiento para más de seiscientos setenta proyectos, en los que participaban 135 000 personas y cerca de mil seiscientas empresas. En un principio, la mayoría de los proyectos, llevados a cabo en empresas individuales, buscaban mejorar los procesos laborales, la administración de personal, el trabajo en equipo y las redes de contactos externas. Se incorporaron después proyectos de investigación y desarrollo y se implementaron otros sobre la base de las redes de empresas y organizaciones, con especial atención en las pymes. Estos primeros programas se orientaban a identificar las mejores prácticas de las empresas progresistas. Sin embargo, los enfoques más ambiciosos y recientes de políticas involucran un número relativamente grande de empresas, incluidas las menos progresistas, para alentarlas a iniciar cambios en la organización con el objetivo de mejorar el lugar de trabajo. La OCDE apoya este enfoque político más ambicioso, ya que los países que lo ponen en práctica se encuentran entre los primeros en adoptar nuevas formas de organización del trabajo.

Fuentes: Alasoini, 2009; OCDE, 2010a.

Combatir el desempleo y ayudar a los jóvenes a posicionarse en el mercado laboral

La exclusión temporal del mercado laboral a causa del desempleo implica que las competencias disponibles simplemente no se usan. La Estrategia sobre Empleos de la OCDE ofrece una serie de recomendaciones sobre la forma en que los países pueden combatir el desempleo (véase el cuadro 3.3).

Cuadro 3.3 **Consejos políticos para combatir el desempleo**

En 1994, se publicó la Estrategia sobre Empleos de la OCDE para brindar un conjunto de directrices de política a los países de la organización; el fin de esta estrategia era combatir el desempleo elevado y persistente. En 2006, se publicó una versión revisada de la Estrategia sobre Empleos basada en cuatro pilares principales, cada uno de los cuales incluye en forma directa o indirecta las medidas de política para abordar el desempleo.

Pilar A: Fijar una política macroeconómica apropiada

- Los aumentos temporales de desempleo, debidos a alteraciones adversas, pueden llegar a ser persistentes si la política macroeconómica no ayuda a estabilizar la economía. Se necesita hacer un llamado a las políticas monetaria y fiscal.
- La política monetaria debería buscar estabilidad de precios a mediano plazo al reaccionar a las alteraciones inflacionarias o desinflacionarias. El objetivo final es estabilizar la actividad económica.
- La política fiscal debería tratar de restablecer y mantener sanas las finanzas públicas para que los estabilizadores automáticos puedan operar.

…

Pilar B: Eliminar los obstáculos para la participación en el mercado laboral y la búsqueda de empleo

- Las tasas de sustitución del subsidio por desempleo y su duración deberían establecerse en niveles que no inhiban la búsqueda de empleo, en especial donde son relativamente generosas.
- Los servicios de empleo deberían ofrecer a los desempleados entrevistas detalladas y ayuda en su búsqueda de empleo. La participación en programas activos referentes al mercado laboral debería ser obligatoria.
- El desempeño de los servicios de empleo debería evaluarse con base en sus efectos a largo plazo en cierta cantidad de subsidios para el empleo; los programas ineficientes deberían darse por concluidos.
- El empleo debería ser financieramente más atractivo en comparación con los subsidios. Las medidas que deben aplicarse son las reformas de beneficios tributarios y los beneficios en el trabajo para hacer atractivo el empleo.

Pilar C: Derribar los obstáculos en los mercados de productos y laboral para mejorar la demanda de empleo

- Asegurarse de que los salarios mínimos se establezcan en niveles que no perjudiquen notablemente la creación de empleos para trabajadores poco productivos.
- Deberían eliminarse los impedimentos legales para el ingreso de nuevas empresas en todos los ámbitos en que la competencia sea factible; además, las cargas administrativas y los costos de arranque de las empresas deberían reducirse y simplificarse para promover una atmósfera empresarial.
- La legislación en materia de protección del empleo debería reformarse en los países donde es demasiado estricta, al sancionar los despidos injustificados (basados en discriminación) y reducir las limitaciones de los despidos por razones económicas. Deberían otorgarse periodos razonables entre el aviso y el despido para ayudar a los trabajadores a encontrar un nuevo empleo.

Pilar D: Facilitar el desarrollo de las competencias y habilidades de los trabajadores

- Establecer un sistema de reconocimiento de nuevas competencias que adquieren los adultos por medio de la capacitación y la experiencia laboral, que incluya el reconocimiento de las credenciales de los nuevos inmigrantes.
- Asegurarse de que algunos programas de empleo se dirijan a atender las necesidades específicas de los grupos más desfavorecidos, como el de los desempleados.
- Reducir la deserción educativa temprana y garantizar que los jóvenes adquieran las competencias pertinentes para el mercado laboral.
- Ayudar a combinar la educación con el trabajo; los sistemas de prácticas de aprendices o canales más informales son un buen comienzo.

Fuente: OCDE, 2006.

En muchos países, los jóvenes luchan por entrar en el mercado laboral y encontrar un empleo estable que ofrezca un salario digno y ofrezca buenas perspectivas de carrera. En 2010, la tasa promedio de desempleo juvenil en los países de la OCDE se situaba en 17%, es decir, 2.3 veces superior a la de los adultos en edad productiva; en España, más de 40% de los jóvenes estaba desempleado ese año (véase la figura 3.3). Si bien estas cifras reflejan el efecto de la reciente crisis económica mundial, las elevadas tasas de desempleo juvenil eran comunes, incluso antes de la desaceleración debido a varias trabas estructurales que impedían una transición suave de la escuela al trabajo.

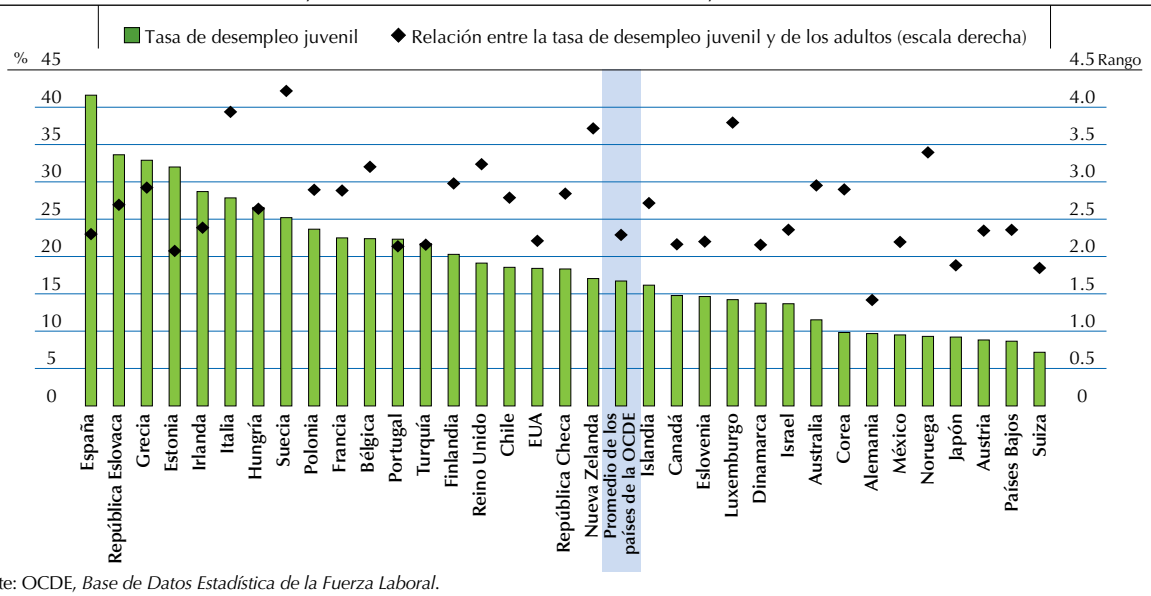
Muchos jóvenes comienzan su vida profesional como "recién llegados y mal integrados".[14] Aunque estos jóvenes a menudo tienen certificados o diplomas, con frecuencia alternan entre empleos inestables que requieren niveles más bajos de competencias que las que poseen, y el desempleo o la inactividad, incluso durante los periodos de fuerte crecimiento económico. Como la definición de empleos inestables varía según los países, es muy difícil medir el tamaño de este grupo. Para los países europeos, la OCDE ha adoptado el criterio de que este grupo lo formen jóvenes que pasan al menos tres años en empleos temporales. En Europa, un promedio de 8% de jóvenes que no estudiaban de entre quince y veintinueve años, tenían empleos temporales en 2005, y aún tenían empleos de este tipo en 2007. En los países de bajos ingresos, el empleo juvenil es más un problema de calidad, mientras que en los países de ingresos medios es más un asunto de cantidad. Los jóvenes desempleados en los países de bajos ingresos son por lo general de extractos relativamente más favorecidos y no tan desfavorecidos como los jóvenes empleados en los sectores informal y rural. La desventaja es más grande entre los jóvenes desmotivados.[15]

La entrada exitosa en el mercado laboral al comienzo de la carrera profesional tiene una profunda influencia a lo largo de toda la vida laboral. El efecto "cicatriz" de un mal comienzo puede volver difícil la recuperación, y es probable que las personas que comienzan en un empleo inestable no se adapten después a su trabajo o que queden desempleadas en un futuro.[16] Por tanto, identificar y abordar las causas de los pobres resultados del mercado laboral para los jóvenes es la clave para asegurar una fuerza laboral adulta calificada y productiva.

■ Figura 3.3 ■

Desempleo juvenil en los países de la OCDE, 2010

Tasa de desempleo juvenil y relación entre la tasa de desempleo en los jóvenes de quince a veinticuatro y en los adultos de veinticinco a sesenta y cuatro años



Fuente: OCDE, *Base de Datos Estadística de la Fuerza Laboral*.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607442

Cuadro 3.4 **Mejorar la transición de la escuela al trabajo: Ejemplos de buenas prácticas**

Elevar los años de educación obligatoria: Inglaterra, Portugal y Países Bajos

Inglaterra, Portugal y Países Bajos han aumentado recientemente la edad de educación obligatoria con el fin de garantizar que los jóvenes obtengan al menos un diploma de enseñanza media superior. En estos países, los jóvenes están obligados a seguir con su educación hasta que obtengan un diploma de bachillerato o hasta que cumplan dieciocho años, lo que ocurra primero. En el sistema inglés, para cumplir con la obligación educativa, los jóvenes también pueden recibir capacitación de tiempo completo o emplearse en trabajos que la ofrezcan, además de seguir con la escuela. Este tipo de flexibilidad garantiza que los jóvenes que se sienten ajenos a la educación en el aula —quienes representan el mayor número de desertores— puedan elegir otras opciones de aprendizaje.

Reactivar el sistema de prácticas de aprendices: Australia

El sistema australiano de prácticas de aprendices es decisivo para el desarrollo de las competencias de oficios y técnicas. Estas prácticas están a la mano de cualquier persona en edad laboral. Combinan el tiempo de trabajo con la capacitación y puede ser de tiempo completo, medio tiempo o escolarizado. Durante la crisis financiera global, los grados de terminación de las prácticas de aprendices pronto volvieron a los niveles anteriores a la crisis. Después de un examen de los sistemas de prácticas de aprendices nacionales, el gobierno australiano invirtió en apoyar un cambio sistémico hacia una progresión basada en las competencias y no en el tiempo cubierto; dio asesoría a los jóvenes egresados de la escuela que consideren hacer una carrera en una ocupación especializada; ofreció los servicios de tutoría específica para ayudar a retener a los aprendices y armonizó las diferentes legislaciones estatales de prácticas de aprendices para facilitar la movilidad de la mano de obra y la eficiencia.

Reducir el desempleo juvenil: Polonia y la República Eslovaca

Las bajas tasas de deserción escolar no garantizan bajos índices de desempleo entre los jóvenes. Tanto en Polonia como en la República Eslovaca, la incidencia de la deserción escolar entre los jóvenes de veinte a veinticuatro años es de las más bajas en los países de la OCDE. Sin embargo, uno de cada cuatro jóvenes está desempleado. Parte de la explicación de la alta tasa de desempleo en estos países es la discordancia entre las competencias que se enseñan en las escuelas secundarias vocacionales, que conducen a competencias anticuadas, y las exigencias del mercado laboral. En Polonia, la Ley de Promoción del Empleo e Instituciones del Mercado Laboral de 2009 fortaleció los incentivos financieros para que jóvenes desempleados participaran en la capacitación y lograran así la concordancia entre sus competencias y las que se requieren en el mercado laboral. En la República Eslovaca, las escuelas regionales han adoptado medidas para diseñar nuevos planes de estudio. El objetivo es mejorar los conocimientos y competencias de los estudiantes y aproximar la educación y la capacitación a las necesidades del mercado laboral en el ámbito regional.

Fuente: OCDE, 2010c.

Para superar la renuencia de los empleadores a contratar jóvenes sin experiencia, es esencial implementar reglas de contratación y despido que no penalicen a los jóvenes en comparación con otros grupos, además de proporcionar incentivos financieros para hacer viable que los empleadores contraten a jóvenes que necesitan capacitación en el lugar de trabajo. Algunos países han establecido con éxito las prácticas de apoyo de los jóvenes en el mercado laboral (véase el cuadro 3.4).

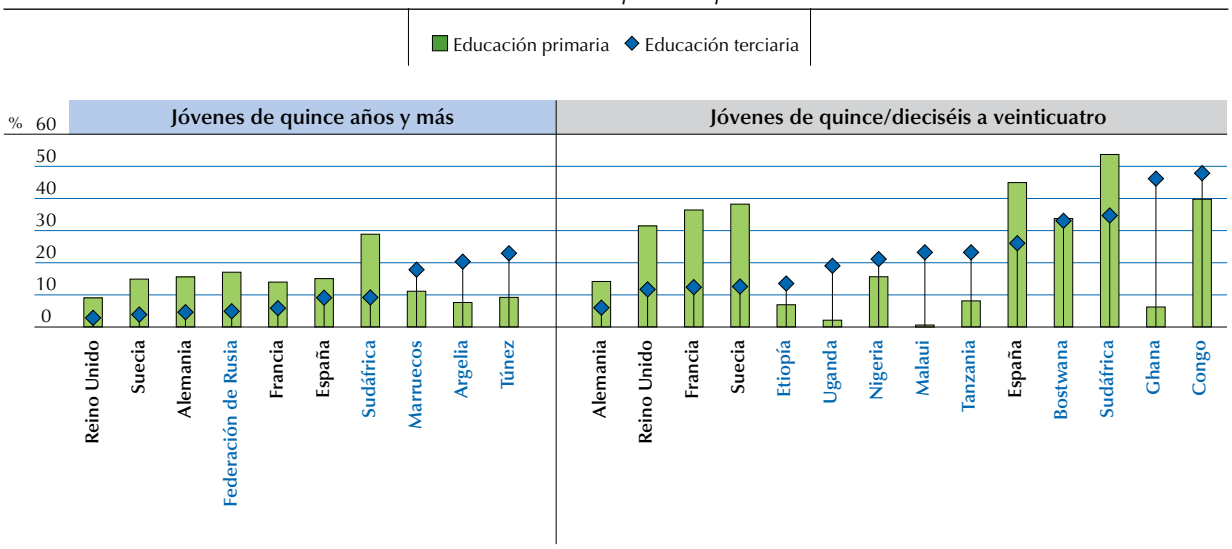
En muchos países en desarrollo, la oferta potencial de los trabajadores que suponen las elevadas tasas de desempleo y el gran número de personas que ingresan en la fuerza laboral representan una excelente oportunidad para impulsar el crecimiento. Capacitar adecuadamente a estos nuevos trabajadores y propiciar un clima de negocios en el que se aliente a las empresas a contratarlos, podría potenciar en gran medida el desarrollo económico y social. Sin embargo, el rápido crecimiento poblacional plantea retos, así como oportunidades. La Organización Internacional para las Migraciones calcula que Egipto tendrá que crear alrededor de 833 000 empleos cada año para absorber a nuevos miembros y a los que han estado desempleados durante largos periodos, lo cual significa casi 40% más empleos que los creados recientemente.[17] También les permitiría a esos países obtener los beneficios potenciales de una numerosa población de jóvenes: disminuir las limitaciones normativas que restringen la contratación por parte de empresas del sector privado, mejorar la calidad y la relevancia educativa y fortalecer la gestión para aumentar la eficiencia productiva.

Más aún, la tasa de desempleo entre las mujeres es superior a 22% en Egipto y Jordania, en comparación con el promedio mundial de 6.5%; y la tasa de desempleo entre las mujeres es cuatro veces mayor que la registrada entre los hombres en Egipto, más del doble en Jordania y alrededor de 70% más alta en Túnez, pero solo un poco superior en Marruecos. Los jóvenes y las personas educadas también tienen tasas de desempleo elevadas. El desempleo juvenil va de 25% a 29% en Egipto, Jordania y Túnez, pero es más baja en Marruecos, aunque todavía está por encima del promedio mundial de 12.6%.[18] Los trabajadores con estudios universitarios representan una gran parte de los desempleados, porque tienden a contar con más recursos e incentivos para esperar un trabajo en el sector formal que quienes tienen menos educación. Las expectativas de este sector son mayores debido a la remuneración relativamente alta y a las prestaciones que se ofrecen en los empleos del sector público, los cuales representan una parte sustancial de los puestos de trabajo. La figura 3.4 muestra que las tasas de desempleo son más altas entre quienes tienen educación superior que entre aquellos con menos certificados educativos, contrario a lo que se observa en el mundo industrializado.

■ Figura 3.4 ■

Tasa de desempleo por nivel de educación en ciertos países africanos y europeos

Porcentaje de participantes en la fuerza laboral en cada grupo, personas desde los quince años y más[1], último año del que se dispone



Notas: Datos de 2010 de la Federación de Rusia, Sudáfrica, Argelia y Túnez; datos de 2009 de Reino Unido, Suecia, Alemania, Francia, España y Marruecos; datos de 2006 de Uganda, Tanzania y Ghana; datos de 2005-2006 de Bostwana; datos de 2005 de Etiopía y Congo; datos de 2004 de Malaui; datos de 2003-2004 de Nigeria.

Los nombres de los países de la OCDE aparecen en negro y los de países asociados en azul.

1. De quince a setenta y dos para la Federación de Rusia, dieciséis años y más para España; de dieciséis a sesenta y cuatro para Sudáfrica y Reino Unido.

Fuente: Departamento de Estadísticas de la OIT, Actualización Estadística de los Estados y Territorios Árabes y países del Norte de África para Argelia, Jordania, Marruecos, Túnez, la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, Líbano, Qatar, Arabia Saudita y Siria; OIT, Indicador a Corto Plazo del Mercado Laboral de la Federación de Rusia; *Base de Datos de Educación de la OCDE* para Francia, Alemania, España, Suecia y Reino Unido; Estudio Nacional sobre la Fuerza Laboral de Sudáfrica y estimaciones del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) para Bostwana, Congo, Etiopía, Ghana, Malaui, Nigeria, Tanzania y Uganda.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607461

En África, no se han creado suficientes empleos para absorber la cantidad de jóvenes en busca de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo estima que entre 2000 y 2008, África creó 73 millones de empleos, pero solo 16 millones para jóvenes de entre quince y veinticuatro años de edad. Como resultado, muchos jóvenes africanos se encuentran desempleados o, con más frecuencia, subempleados en el sector informal de baja productividad y remuneración. Sesenta por ciento de los desempleados de África son jóvenes, y las tasas de desempleo juvenil son el doble que las de los adultos en la mayoría de los países africanos (véase el cuadro 3.5).

Cuadro 3.5 Las perspectivas de África

África es un continente enorme que se compone de distintos países con diferentes recursos y desafíos. Los países de ingreso medio tienen una mayor proporción de jóvenes en la educación y una proporción menor en el mercado laboral en comparación con los países de ingreso más bajo. Quienes se encuentran en el mercado laboral se enfrentan a perspectivas de empleo de baja calidad en los países de bajos ingresos, y a la falta de oportunidades en los países de ingresos medios.

¿Quiénes son los jóvenes de África que trabajan? Muchos jóvenes en África trabajan en malas condiciones y son pobres a pesar de que tienen empleo. Merecen tanta atención y apoyo como los jóvenes que no trabajan, pues quienes tienen empleo son en general más desfavorecidos que los desempleados. La mayoría de los jóvenes trabajan en tareas agrícolas o se ganan la vida como comerciantes o vendedores, mientras que los jóvenes con educación superior pueden permanecer desempleados en búsqueda de una oportunidad de trabajo.

¿Quiénes son los jóvenes que no tienen empleo, ni estudian, ni se capacitan (NEET, por sus siglas en inglés)? La distinción entre jóvenes desempleados y desmotivados es de particular importancia. Sin embargo, y contra las tendencias de los países de la OCDE, los jóvenes desmotivados de África están, de hecho, más desfavorecidos que los jóvenes desempleados. Por desgracia, no se incluyen por lo general en los análisis laborales debido a la falta de datos.

¿Cuál es la perspectiva de empleo para los jóvenes de África? A pesar de que se han creado muchos empleos en los últimos diez años, la población de África ha crecido a un ritmo mucho mayor. Mientras que el sector privado ha estado aumentando de tamaño, empezó desde una base pequeña; el sector público no puede crecer con tanta rapidez como la población y, en general, no emplea a muchos jóvenes. El legado de la crisis económica de 2008-2009 ha sido un notable aumento de la carga de trabajo en actividades agrícolas e informales. Ante esto, los sectores informal y rural se convirtieron en los empleadores más importantes para los jóvenes.

¿Qué hacen los gobiernos para promover el empleo juvenil? A pesar de que los gobiernos están más conscientes del problema del desempleo juvenil, las respuestas eficaces son raras. Los expertos consideran que los programas para promover el empleo juvenil son disfuncionales en veintiún países, y solo en Marruecos están bien desarrollados.

Fuente: OCDE y otros, 2012.

El costo de un empleo inadecuado es alto, y la pobreza es el más evidente. Alrededor de 72% de los jóvenes africanos en promedio viven con menos de dos USD al día. Los mayores índices de pobreza se encuentran entre las mujeres jóvenes y los jóvenes que viven en zonas rurales. Las competencias desarrolladas y la experiencia adquirida durante los primeros años en el mercado laboral afectan el futuro de los jóvenes. Para los pocos que logran obtener un empleo en el sector formal, un periodo inicial de desempleo puede tener efectos negativos importantes en sus ingresos de por vida. En los Estados frágiles, la falta de empleo adecuado es una de las principales amenazas a la estabilidad.

Mejorar la transparencia y la información

La subcalificación, la subutilización de competencias, y también el desempleo temporal, pueden surgir debido a la falta de información y transparencia en el sistema de competencias. La subutilización de competencias a menudo obedece a la discordancia con el campo de estudio,[19] por la cual las personas trabajan en un área que no se relaciona con su campo de estudio y donde sus certificados o diplomas no se valoran por completo. La probabilidad de discordancia con el campo de estudio varía en gran medida según las ocupaciones, lo que subraya la importancia de contar con información de calidad y actualizada sobre los resultados del mercado laboral en diferentes campos.

La subcalificación también puede enfrentarse con sistemas nacionales más transparentes de certificados/competencias. Por un lado, la subcalificación podría ser el resultado de la escasez de competencias que obliga a los empleadores a contratar empleados que no son los más adecuados para las ofertas de empleo. Por otra parte, la subcalificación a menudo se mide comparando los certificados de los trabajadores con la certificación promedio de los trabajadores en la misma ocupación. Como resultado de estas prácticas de medición, algunos trabajadores pueden parecer subcalificados para su trabajo porque las competencias adquiridas por medio de la experiencia laboral no se reflejan en sus certificados o diplomas. En todos estos casos, desarrollar y difundir mejor información para todos los actores en el mercado laboral podrían reducir las discordancias de competencias. Por ejemplo, los gobiernos pueden incrementar la transparencia

del sistema de certificados y mejorar la certificación y el reconocimiento de las competencias adquiridas en ambientes informales y no formales. Los marcos de certificaciones nacionales y entre países pueden ayudar a garantizar más transparencia en el mercado de las competencias. Por el contrario, los marcos de certificaciones definidos localmente pueden conducir a una falta de comparabilidad y a obstruir la movilidad.[20]

Los certificados coherentes, claros y fáciles de interpretar pueden ayudar a los empleadores a comprender cuáles competencias tienen los candidatos, lo que ayuda a su contratación y a estar en concordancia con el empleo. Los certificados o diplomas basados en las competencias pueden dar a los empleadores una idea más clara de lo que un candidato puede realizar en su puesto y permiten que las personas con experiencia aseguren que sus credenciales reflejen las competencias aprendidas en el trabajo. La certificación continua que incorpora el aprendizaje no formal e informal en la vida laboral es una de las claves para mejorar los marcos usados hoy en día debido a que la mayoría se basa solo en la educación inicial y formal.[21]

Además de las barreras del idioma, uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentan tanto los recién llegados como las personas residentes con antecedentes de inmigración que están en busca de un trabajo es el hecho de que sus certificados (títulos y diplomas) y experiencia laboral obtenidos en el extranjero son a menudo descartados en el mercado laboral del país anfitrión. Como resultado, sus certificados y competencias no están adecuadamente empleados y una gran mayoría de estos individuos realiza trabajos para los que están sobrecalificados: de hecho, la proporción es mucho mayor que la de personas sin antecedentes de inmigración.[22] Varios países han puesto en marcha políticas que buscan aprovechar mejor la fuerza de trabajo de los inmigrantes residentes (véase el cuadro 3.6).

Cuadro 3.6 **Abordar la subutilización de competencias de los inmigrantes**

Algunos estados de **Australia** han establecido programas para superar el problema de la sobrecalificación entre los inmigrantes recientes. En Victoria, por ejemplo, el Programa de Profesionales Extranjeros Capacitados ofrece a los recién llegados que adquirieron sus competencias en el exterior una colocación de experiencia laboral para mejorar sus oportunidades de empleo en su campo de estudio. Los participantes deben estar desempleados o ser empleados en trabajos de competencias inferiores. El programa consta de un periodo inicial de capacitación de seis semanas para desarrollar las competencias de búsqueda de trabajo, seguido de una colocación de experiencia de trabajo de cuatro a seis semanas en el campo del participante o en una ocupación estrechamente vinculada. Por lo general, esta colocación no es remunerada. El programa incluye tutorías y sesiones en redes específicas de la industria con empleadores y asociaciones profesionales para dar más orientación y oportunidades de establecer contactos. Seis meses después de terminar el programa, más de 60% de los participantes tenía un empleo remunerado en el campo que correspondía a sus certificados y experiencia. Con un enfoque diferente, **Dinamarca** estableció en 2004 centros regionales de conocimientos para evaluar las competencias y los certificados de los inmigrantes. El proyecto lo manejan de forma conjunta el Ministerio del Empleo y sus socios sociales. La evaluación por lo general se realiza en el lugar de trabajo y los participantes obtienen "tarjetas de competencia", que vinculan las competencias de los inmigrantes con las necesidades del mercado laboral. Los centros también ayudan a los migrantes a encontrar un empleo que concuerde con sus competencias.

En otros países, los programas se han orientado a la sobrecalificación de ocupaciones específicas. En **Portugal**, dos organizaciones no gubernamentales (la Fundación Gulbenkian y el Servicio Jesuita para los Refugiados), en colaboración con las universidades y los ministerios de salud y de asuntos interiores y exteriores, elaboraron un programa para médicos capacitados en el extranjero que se encontraban trabajando en ocupaciones de competencias inferiores. El programa brinda servicios de traducción para la documentación, cursos de nivelación en las facultades de medicina y un amplio material de preparación que incluye pasantías en hospitales de enseñanza y capacitación lingüística para vocaciones específicas. Los participantes tienen que aprobar un examen final. A la terminación del proyecto piloto, cerca de 90% de los participantes fueron contratados como médicos. A los participantes se les dio seguimiento durante un año después de terminar el programa para asegurarse que la integración fuera sostenible. El programa ya se ha institucionalizado. El gobierno de **Suecia** ha encargado recientemente a una serie de universidades que organicen cursos complementarios para los inmigrantes con título extranjero en derecho, educación, salud o administración pública. El programa tiene la finalidad de adaptar los certificados extranjeros para satisfacer los requisitos del mercado laboral sueco, lo que ayuda a los inmigrantes con alta capacitación a encontrar trabajo en su campo de estudio.

Los refugiados cuentan a menudo con alta capacitación, pero el principal motivo de su migración no es el empleo. Con la finalidad de ayudar a este grupo especial de trabajadores, **Países Bajos** ha creado varios programas de capacitación para los refugiados altamente capacitados. A la luz de la creciente escasez de personal competente y la alta incidencia de sobrecalificación entre los inmigrantes, **Austria** ha puesto en marcha una serie de iniciativas importantes para capacitar a personas desempleadas o sobrecalificadas para ocupaciones en las que falta personal, y los inmigrantes han sido un grupo importante de ellas. Las medidas incluyen la enseñanza del idioma para necesidades específicas y capacitación vocacional para ocupaciones con necesidades de personal, en cooperación con los empleadores.

Fuentes: Krause y Liebig, 2011; OCDE, 2007; 2008.

Los gobiernos también pueden fomentar el desarrollo y la difusión de mejor información acerca de las oportunidades del mercado laboral entre estudiantes, padres, trabajadores, empleadores, instituciones educativas y los responsables de las políticas. La información actualizada y de buena calidad es esencial para evitar los desequilibrios que pueden actuar como lastre del crecimiento. Se necesita más y mejor información sobre los cambios recientes y en curso en la demanda de competencias con el fin de reducir la incidencia de discordancias. Las vías de divulgación a menudo toman la forma de organismos de asesoramiento del mercado laboral y la instrucción (véase el cuadro 3.7).

Cuadro 3.7 **Difusión de información sobre las necesidades de competencias**

Nueva Zelanda. Servicios de Carreras Profesionales (CS, por sus siglas en inglés) es un órgano independiente del sistema educativo y el principal proveedor de información de carreras en Nueva Zelanda. Presta servicios de asesoramiento a los individuos para ayudarles a tomar decisiones informadas sobre trabajo y capacitación. Estos servicios incluyen el suministro de información del mercado laboral (por ejemplo, perfiles de empleo y perspectivas de la industria) e información sobre educación superior y capacitación ocupacional. Además de proporcionar dicha información y asesoramiento, CS también desarrolla módulos de orientación para las escuelas. El programa Crear Caminos y Construir Vidas, por ejemplo, ayuda a las escuelas en el desarrollo de una orientación vocacional efectiva. La orientación vocacional consiste en proveer información amplia acerca de las carreras y oportunidades de capacitación. La Autoridad de Certificación de Nueva Zelanda brinda información sobre certificados y diplomas y sobre la calidad de las instituciones de enseñanza. El Registro de Certificados con Garantía de Calidad de Nueva Zelanda da una lista completa de todos los certificados con garantía de calidad en ese país. Además, la mayoría de las instituciones de educación profesional lleva a cabo encuestas de egresados para elaborar sus programas. El Departamento del Trabajo recopila y analiza la información acerca de las competencias necesarias en el mercado laboral y sobre cómo el sistema de educación superior interactúa con ese mercado. Al combinar esta información con la de otras fuentes, la Comisión de Educación Terciaria, que supervisa el sistema educativo del país, produce "retratos" anuales de la educación terciaria y la capacitación en Nueva Zelanda que incluyen indicadores de posible falta y exceso de oferta.

Australia. Tiene una gran cantidad de datos sobre las necesidades de competencias, incluidas las colecciones de datos de la Oficina Australiana de Estadísticas y las encuestas administradas por el Departamento de Educación, Empleo y Relaciones Laborales. La Encuesta de Ingreso Familiar y Dinámica del Trabajo en Australia, que comenzó en 2001, recoge las experiencias en el trabajo de las personas en edad laboral e indaga cómo se relacionan con las fuerzas del mercado de trabajo, el consumo familiar y las interacciones sociales. La Encuesta Longitudinal de la Juventud Australiana (LSAY, por sus siglas en inglés), que comenzó en 1995, ha seguido a un grupo que terminó la secundaria a la edad de quince años a lo largo de su transición a la educación terciaria y la capacitación hasta su participación en el mercado laboral a los veinticinco años, de manera que proporciona información sobre cómo y dónde estos jóvenes adquirieron competencias. El gobierno también puso en marcha un Portal de Información de Competencias (*www.skillsinfo.gov.au/*) y un Portal de Información del Mercado Laboral (*www.deewr.gov.au/lmip/*) que permite a los responsables de las políticas, a la industria (empleadores) y a la comunidad (trabajadores, estudiantes, etc.) tomar decisiones informadas sobre política, planificación de la fuerza laboral, capacitación actual y futura, y perspectivas de empleo.

Estados Unidos de América. El Departamento del Trabajo de EUA ha desarrollado dos portales en línea, My Skills, My Future y My Next Move que tienen la finalidad de ayudar a estudiantes y trabajadores a identificar sus competencias y la necesidad de competencias nuevas o mejoradas para que puedan tener éxito en el mercado laboral. My Skills, My Future permite a los trabajadores registrar la información de su trabajo anterior con el objetivo de encontrar un trabajo apropiado que esté disponible en ese momento. Los usuarios también pueden buscar en la base de datos de empleos para ver los seminarios de capacitación laboral y las oportunidades de empleo locales. My Next Move permite a los usuarios buscar trabajos por ocupación o por industria, y el uso de la "O*NET Interest Profiler" que enlaza los intereses del individuo con las ocupaciones adecuadas por medio de la respuesta por parte del usuario a alrededor de sesenta preguntas.

La Red de Información Ocupacional del departamento, (O*NET, por sus siglas en inglés) había utilizado anteriormente una versión de ciento ochenta preguntas del perfilador que podían imprimirse o descargarse a una computadora personal. La nueva versión optimizada está disponible en línea por primera vez como parte de My Next Move. Los usuarios también pueden buscar trabajo en tres categorías: carreras con "buenas perspectivas" en industrias en crecimiento, trabajos que forman parte de la economía "verde", y ocupaciones que tienen un programa de Prácticas Profesionales Registrado. Cada ocupación que el usuario seleccione tiene un perfil de una página fácil de leer, que proporciona información acerca de cuáles conocimientos, competencias y destrezas son necesarios; pronósticos de ocupación; nivel de educación requerido; tecnologías usadas en la ocupación y una lista de empleos similares. Además, cada página de ocupación incluye enlaces directos de información de salarios locales, oportunidades de capacitación y vacantes pertinentes.

Además, los gobiernos pueden mejorar los sistemas de orientación. Una revisión de las políticas de orientación vocacional en los países de la OCDE concluyó que este tipo de servicios están disponibles sobre todo para un número limitado de grupos, en momentos específicos de vida y tienden a enfocarse solo en tomar decisiones inmediatas, en lugar de adoptar un planteamiento a largo plazo para las decisiones relativas a la inversión en competencias.[23] Un personal

competente que cuente con la información más reciente del mercado laboral puede dar a los individuos un asesoramiento adecuado a las relaciones entre su educación y sus futuras carreras (véase el cuadro 3.8).

Cuadro 3.8 Enfoques estratégicos sectoriales en Maryland y Pensilvania, EUA

En EUA, las agencias gubernamentales locales y regionales han adoptado de manera creciente enfoques estratégicos sectoriales para el desarrollo económico, y un enfoque similar está emergiendo en el campo del desarrollo de la mano de obra. A medida que la colaboración entre mano de obra y organismos de desarrollo económico se hace cada vez más común en regiones y comunidades, el papel de la educación y las agencias de mano de obra en la asignación y creación de planes de competencias para industrias clave se vuelve más esencial para los profesionales del desarrollo económico. La educación pública y los sistemas de fuerza laboral organizan su trabajo por medio de vías y modelos de grupo. Para las escuelas de educación media superior y colegios comunitarios, el establecimiento de modelos de carreras ayuda a conectarlos con la economía y a producir trabajadores con competencias apropiadas para el empleo en la región.

Maryland empezó a trabajar en un enfoque de estrategia sectorial en 1995 con la Ley de Oportunidades de la Escuela al Trabajo. Alrededor de trescientos cincuenta ejecutivos de empresas de diez distintos sectores se reunieron para informar a los responsables de las políticas educativas acerca de sus conclusiones: cómo hicieron dinero y lo que necesitaron para tener éxito. El proyecto original se financió con veinticinco millones USD provenientes de fondos federales de la Escuela al Trabajo, y se originó en las clases trabajadoras: se informó qué conocimientos y competencias se requerían y se desarrollaron programas alrededor de grupos de competencias. Dentro de cada condado, un Consejo Asesor (CAB, por sus siglas en inglés) se centró en los diferentes grupos de la industria. En el condado de Montgomery, Maryland, por ejemplo, que alberga al tercer grupo más grande de empresas de biotecnología en EUA, un CAB se centra en el grupo de ciencias biológicas, ciencias de la salud y medicina. Administradores, consejeros y profesores universitarios utilizan el sistema de grupo de carrera para desarrollar programas que se extienden desde la educación media superior hasta el segundo y el cuarto año de colegios profesionales/universidades, escuelas de posgrado, programas de prácticas profesionales y el lugar de trabajo. Aunque la infraestructura del grupo se desarrolló originalmente para escuelas preparatorias y jóvenes, ahora la adoptan las juntas de inversión en la fuerza laboral y en otros programas que sirven a adultos.

Un enfoque sectorial similar se utiliza en Pensilvania. Uno de ellos es el de la Asociación de Industrias de Mantenimiento Industrial y Mecatrónica en los condados de Berks y Lancaster. La región alberga grandes empresas manufactureras, entre ellas, las que producen alimentos y productos de madera. Los fabricantes locales han tenido siempre dificultades para encontrar trabajadores capacitados en mecatrónica, es decir, que combinen la ingeniería mecánica y eléctrica con la informática. La enseñanza local y las instituciones de capacitación han colaborado con la industria para crear programas de formación que comienzan en la preparatoria y dan lugar a certificados de dos y cuatro años, y establecen vías de carrera claras dentro de la industria. El programa fue financiado inicialmente en el ámbito local, pero con el tiempo atrajo la inversión estatal y federal y se ha ampliado a otros sectores. Cincuenta empresas están involucradas en el programa y se ha capacitado a más de doscientos cincuenta trabajadores.

Fuentes: Hamilton, 2012; Pages, 2011.

Los servicios de empleo público y otras instituciones encargadas de hacer la correspondencia entre personas y puestos de trabajo pueden unir información relevante y actuar como intermediarios, vincular la oferta y la demanda de competencias y orientar a los interesados con base en la información más reciente (véase el cuadro 3.9).

Cuadro 3.9 El sitio Porta22 de Barcelona Activa: apoyo a una mejor concordancia entre competencias y demandas de los empresarios locales

La Agencia de Desarrollo Local de Barcelona, Barcelona Activa, busca "fomentar la transformación de Barcelona a través del espíritu empresarial, el crecimiento de los negocios, la innovación, el capital humano, las oportunidades profesionales y el empleo de calidad". Como parte de este proceso, la agencia tiene como objetivo mejorar la concordancia entre las competencias demandadas por el mercado laboral y las competencias disponibles entre los solicitantes de empleo locales. Además de hacer fuertes inversiones en infraestructura física para ayudar a los solicitantes de empleo, Barcelona Activa también ha creado recientemente un servicio en línea para la orientación profesional: Porta22.

Lanzado en 2010, Porta22 es un sitio municipal de Internet que contiene herramientas para todo tipo de usuarios que buscan ayuda para definir y poner en práctica sus propias trayectorias profesionales y para consejeros vocacionales. Se divide en tres secciones principales, Persona, Herramientas y Mercado, y ofrece funciones que permiten a los usuarios explorar el mercado laboral local y aprender más sobre oportunidades de trabajo en Barcelona.

Una de sus herramientas más avanzadas es un banco de 932 descripciones de perfiles profesionales que ofrece información sobre todos los aspectos de una carrera determinada. Esto incluye toda la gama de tareas asociadas con

...

los diferentes puestos de trabajo y los requisitos en materia de capacitación, educación, experiencia y competencias "blandas". Las descripciones de perfil están vinculadas con un buscador que cuenta con más de siete mil ofertas de trabajo. La prueba de interés profesional es una función interactiva adicional que permite a los usuarios identificar sus intereses laborales y adecuar su propio perfil con los perfiles de trabajo. El diccionario de competencias clave permite a los usuarios entender mejor la importancia de las competencias clave en el mercado laboral actual.

Al proporcionar información clara y actualizada sobre los sectores de empleo locales y las competencias necesarias para entrar en ellos, los solicitantes de empleo pueden reforzar sus conocimientos, evaluar qué carreras están disponibles para ellos y qué necesitan para llegar allí. También ayuda a garantizar que haya más transparencia en las alternativas profesionales. El servicio en línea se considera un componente esencial del trabajo relacionado con competencias de Barcelona Activa.

Fuente: *w27.bcn.cat/porta22/es/*

En muchos países, sobre todo en los países en desarrollo, la necesidad de información sobre competencias requiere importantes inversiones en la infraestructura básica para el desarrollo de datos. Con este fin, el Grupo de Trabajo de Desarrollo del G20 ha desarrollado un marco de indicadores de competencias comparables internacionalmente (véase el cuadro 3.10).

Cuadro 3.10 Indicadores de competencias comparables internacionalmente para los países de bajos ingresos

Una de las principales acciones que se desarrollarán en el Pilar de Desarrollo de Recursos Humanos es la creación de un conjunto de indicadores de competencias comparables internacionalmente para países de bajos ingresos. El marco y el enfoque iniciales para la construcción de este conjunto de indicadores de competencias se divide en cinco áreas principales:

1. **Factores contextuales.** Necesarios para capturar los principales impulsores de la adquisición y las necesidades de competencias, los indicadores contextuales pretenden representar la situación económica y demográfica de un país, así como su mercado laboral y desarrollo tecnológico. Algunos de los indicadores incluidos en esta área son el PNB por habitante, las participaciones en el empleo por sector, la proporción alumno-estudiante y el acceso a Internet.
2. **Adquisición de competencias.** Enfocados en la reserva de capital humano disponible y las inversiones en curso de formación de competencias en un país, algunos indicadores propuestos son logro educativo, alfabetización, matriculación escolar o participación en prácticas profesionales.
3. **Necesidades de competencias.** La evaluación de la demanda y el uso de competencias es uno de los principales retos a la hora de determinar la productividad y el potencial de crecimiento de cada país. Algunos indicadores que se incluirán en esta sección son las participaciones en el empleo por nivel educativo y por ocupación o actividad laboral desde el punto de vista de las competencias usadas en el trabajo.
4. **Concordancia.** Es importante lograr una buena concordancia entre las competencias adquiridas y las que se usan en el mercado laboral para maximizar los beneficios de las costosas inversiones en educación y capacitación. La proporción de trabajadores que están sobrecalificados o subcalificados, la proporción de trabajadores competentes que trabajan en el sector informal o las vacantes difíciles de llenar son algunas medidas, directas o indirectas, de la concordancia/discordancia de competencias.
5. **Resultados.** El objetivo final es enriquecer los vínculos entre competencias y desempeño económico, al igual que entre el empleo y los resultados en salud. El crecimiento del PNB, la productividad laboral, la tasa de desempleo por educación o los ingresos por ocupación y la educación son algunos indicadores que pueden orientar a los responsables de la política para evaluarla.

Los indicadores tienen que establecerse de tal manera que proporcionen información pertinente, y que así, su implementación sea técnica y económicamente viable en todos los países, de modo que sean comparables y puedan usarse para representar con precisión la situación actual y futura de un país. Las encuestas de fuerza laboral y salud son dos fuentes clave de datos potencialmente disponibles. También se requieren las encuestas de los empleadores, aunque se tendrán que abordar los problemas de disponibilidad y comparabilidad.

Fuente: OCDE y Banco Mundial, en colaboración con la OIT y la Unesco (de próxima publicación).

Facilitar la movilidad entre los mercados de trabajo locales

Una de las razones de que la escasez de competencias coexista con la alta tasa de desempleo, o de que las personas terminen en un trabajo discordante con sus competencias, es que las personas con competencias apropiadas no están en el mismo lugar geográfico que los empleos que requieren estas competencias. Importar competencias sin tener en cuenta en primer lugar la posibilidad de suministrarlas por medio de la movilidad interna puede tener consecuencias adversas en el empleo y el uso de competencias en el país importador. La reducción de costos y otras barreras asociadas con la migración interna ayuda a los empleados a encontrar puestos de trabajo adecuados, y también a las empresas a encontrar trabajadores adecuados.

Estas medidas deben complementarse con sistemas de información adecuados que permitan a trabajadores identificar oportunidades fuera de su mercado laboral local y que los empleadores contraten a partir de una reserva de competencias disponibles más amplia, en el ámbito nacional e incluso internacional. Los marcos de certificación supranacionales pueden facilitar la movilidad internacional, ya que tales certificados son comparables entre países. El Marco Europeo de Certificaciones, junto con otros instrumentos europeos, ayuda a "traducir" los certificados nacionales en credenciales que puedan ser entendidas por los empleadores de toda Europa. Gracias a esta situación, a los trabajadores y estudiantes se les facilita ofrecer sus competencias en otros países (véase el cuadro 3.11).

Cuadro 3.11 **Instrumentos europeos conjuntos de competencias**

Marco Europeo de Certificaciones. El EQF, por sus siglas en inglés, apoya el aprendizaje y la movilidad de por vida al ser el marco común de referencia para las certificaciones. Sus ocho niveles permiten que las certificaciones nacionales (general y de educación superior, y de educación y capacitación vocacional) se comparen entre sí y con las de otros países. El establecimiento del EQF ha estimulado el desarrollo de marcos de certificaciones nacionales en muchos países europeos, ya que son vistos como la mejor manera de vincular las certificaciones nacionales con este marco.
Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Capacitación Vocacional. El ECVET, por sus siglas en inglés, promueve la movilidad geográfica y profesional. Esto ayuda a validar, reconocer y acumular conocimientos y competencias relacionados con el trabajo que se adquirieron durante una estancia en otro país o en otras situaciones, para que estas experiencias cuenten como parte de las certificaciones ocupacionales.
Europass. Es un portafolio de documentos que apoya la movilidad al ayudar a la gente a comunicar sus conocimientos, habilidades y competencias adquiridos por medio de la educación, la capacitación, la experiencia laboral o en situaciones informales. El Europass incluye currículum vítae, pasaporte de idiomas y el suplemento del título, que registra información adicional de aprendizaje de una estancia en otro país europeo, ligado a un certificado VET y un título de educación superior.

LOS PAÍSES PUEDEN AUMENTAR LA DEMANDA DE COMPETENCIAS DE ALTO NIVEL

Como ya se mencionó, una buena concordancia entre las competencias disponibles y las tareas laborales no siempre es un indicador positivo: las personas se pueden adecuar a sus puestos de trabajo pero en un nivel muy bajo, llamado con frecuencia equilibrio de competencias limitadas. Estas personas tienden a ganar menos y ser menos productivas.[24] El objetivo debe ser mejorar las competencias pobres en lugar de tratar de adecuarlas a un trabajo que requiere competencias de niveles bajos.

Los equilibrios de competencias limitadas pueden afectar negativamente el desarrollo de una economía local, regional, sectorial o incluso de un país entero. Por ejemplo, las empresas que persiguen estrategias competitivas basadas en los precios que dependen de la producción estandarizada de baja calidad solo requieren una gama limitada de competencias de bajo nivel de la masa de mano de obra.[25] Incluso si tales estrategias basadas en los precios dejan a la fuerza laboral local expuesta al desplazamiento debido a la innovación y la competitividad en los mercados globales, los trabajadores tienen pocos incentivos para permanecer en la educación porque los empresarios locales no buscan ni están dispuestos a recompensar las competencias de alto nivel. Por su parte, los empleadores tienen pocos incentivos para mejorar los procesos de producción o las competencias de los trabajadores, ya que esto puede minar su estrategia de competitividad basada en los precios. Incluso si los empleadores finalmente quieren mejorar su estrategia o innovar, los administradores podrían poner trabas para hacerlo, ya que la base de conocimientos local sería inadecuada para la tarea debido a la falta de inversión en competencias de los individuos, los empleadores y las autoridades nacionales y locales.[26]

A largo plazo, la inversión en la oferta de competencias puede ayudar a transformar el tipo de empleo que se ofrece en esta clase de economías, ya que los empleadores pueden contratar de una manera más fácil a los trabajadores capacitados quienes, a su vez, mejoran la calidad del trabajo que realizan. Sin embargo, ciertas prácticas administrativas desalientan este tipo de transformación. Mientras tanto, se puede desarrollar un "excedente de competencias", de manera que el personal competente realice un trabajo para el cual esté sobrecalificado, permanezca sin empleo o se traslade a otras regiones o fuera del país para encontrar un empleo más adecuado. En tales situaciones, las economías se encuentran a menudo con una escasez de mano de obra, ya que la población local no está dispuesta a asumir los trabajos de competencias limitadas y de bajos ingresos que se ofertan. Esto puede conducir a una dependencia de los inmigrantes con competencias limitadas.[27] Aunque estos trabajadores pueden satisfacer la demanda del patrón en el corto plazo, harán poco para apoyar el desarrollo económico a mediano y largo plazos de esas regiones.

Los responsables de las políticas tienen un interés en ayudar a aumentar la demanda de competencias con el fin de apoyar el desarrollo económico a largo plazo. En las estrategias de competencias nacionales, ya se da prioridad a la necesidad de "dar forma" a la demanda, en lugar de simplemente responder a ella. Los gobiernos de muchos países están ayudando a las economías o sectores locales a elevar la cadena del valor agregado y mejorar el desempeño económico.[28] Por ejemplo, la Comisión para el Empleo y las Competencias de Reino Unido[29] alienta a los empresarios para que tengan más "propiedad" en el área de desarrollo de competencias, mientras que también apoya la mejora de la organización del trabajo por medio del antiguo esquema de Inversionistas en Personal, y mediante la generación de ganancias en crecimiento y productividad gracias a un nuevo Fondo para el Crecimiento y la Innovación (véase el cuadro 3.12).

Cuadro 3.12 **Conformación de la demanda en Reino Unido**

En Reino Unido, las preocupaciones acerca de una "larga cola de competencias limitadas" han implicado que las políticas de competencias se centren principalmente en aumentar su oferta por medio de inversiones con fondos públicos, la inclusión social y la movilidad. Más recientemente, la Comisión para el Empleo y las Competencias de Reino Unido (UKCES, por sus siglas en inglés), dirigida por un equipo de comisionados, incluidos los grandes y pequeños empresarios de una amplia gama de sectores y representantes de los sindicatos y del gobierno, ha argumentado que "en el futuro, el empleo y el sistema de competencias tendrán que esforzarse tanto en incrementar las aspiraciones del empresario y en alentar la demanda, como lo hacen en mejorar la oferta de competencias". Como la comisión afirma, es de poco valor que una organización tenga mano de obra calificada si las competencias no son bien utilizadas. Reino Unido está llevando a cabo una serie de iniciativas en este sentido, las cuales se describen a continuación.

Inversionistas en Personal. Este esquema, introducido por primera vez en 1991, se especializa en transformar el rendimiento empresarial mediante la alineación de la planificación y los objetivos empresariales con la administración de personal. En abril de 2010, la responsabilidad de Inversionistas en Personal pasó a la Comisión de Reino Unido. Inversionistas en Personal ayuda a las organizaciones a crecer, mejorar su desempeño e impacto empresarial, y asegurar que las competencias de sus empleados se utilicen plenamente. Trabajar con Inversionistas en Personal muestra el compromiso de la empresa en el desarrollo del personal. Alrededor de 16% de todos los lugares de trabajo en Reino Unido son reconocidos como Inversionistas en Personal.

Apropiación de Competencias por parte de los Empresarios. El programa piloto de Apropiación de Competencias ofrece a todos los empresarios en Inglaterra acceso directo a un máximo de 250 millones de libras de inversión pública a lo largo de dos años para diseñar y ofrecer sus propias soluciones de capacitación, incluidas las prácticas profesionales, los cursos de capacitación y oportunidades de preempleo. El programa piloto es supervisado conjuntamente por UKCES, el Departamento de Negocios, Innovación y Competencias y el Departamento de Educación, y pondrá a prueba nuevos modelos de distribución dirigidos por empresarios. El documento del proyecto invita a los empresarios a trabajar con empleados, sindicatos, universidades y proveedores de capacitación, entre otros socios, con la finalidad de desarrollar propuestas que establezcan cómo invertirán en competencias para impulsar la iniciativa, los empleos y el crecimiento en un sector, cadena de suministro o localidad.

Fondo para el Crecimiento y la Innovación. El GIF, por sus siglas en inglés, es un fondo destinado solamente a Inglaterra y está abierto a todas las organizaciones representantes de empresas, entre ellas, los Consejos Sectoriales de Competencias. El GIF ayuda a los empleadores a desarrollar sus propias soluciones innovadoras y sostenibles de competencias que tengan el potencial de transformar el crecimiento en su sector, región o cadena de suministro al aumentar la capacidad de los empresarios para mejorar colectivamente las competencias de su fuerza laboral. Las ofertas exitosas han incluido propuestas para establecer nuevas redes de capacitación-empresario y asociaciones de capacitación-grupo, así como el desarrollo de nuevos estándares de la industria y programas de desarrollo de talento. El GIF coinvirtió un máximo de 34 millones de libras del PNB en 2012-2013, con niveles comparables de inversión previstos para los dos años subsecuentes.

Fondo de Inversión del Empresario. Es un fondo de todo el Reino Unido dirigido solo a los Consejos Sectoriales de Competencias para alentar soluciones de competencias innovadoras y sostenibles que fortalezcan el liderazgo empresarial, aumenten los niveles de competencias y aseguren un mejor uso de esas competencias. Hasta ahora, se han entregado alrededor de 66 millones de libras del PNB para asegurar el incremento de la coinversión en una serie de actividades, incluidos los proyectos para mejorar el desarrollo de competencias en áreas clave; mejorar los estándares de la industria; fortalecer la orientación profesional, las rutas de progreso y las oportunidades de empleo para que el talento sea desarrollado eficazmente, administrado y retenido; y construir redes de contactos empresariales fuertes en los sectores. El financiamiento de estos proyectos se extenderá desde abril de 2012 hasta marzo de 2014.

El gobierno escocés también ha asumido un fuerte compromiso para mejorar el uso de competencias. Entre las iniciativas para impulsar la demanda y mejorar el uso de competencias, se estableció un Grupo de Liderazgo de Utilización de Competencias y se inició una serie de proyectos de investigación de acciones con el objetivo de explorar el potencial de las universidades para ayudar a mejorar el uso de competencias en el lugar de trabajo.

Fuentes: Comisión para el Empleo y las Competencias del Reino Unido; Green, 2012.

Apoyar la creación de empleos de alto nivel de competencias y de alto valor agregado

Los responsables de las políticas pueden aumentar la demanda de competencias de diversas maneras. Por ejemplo, mediante el desarrollo de estrategias de diversificación económica y el apoyo a las inversiones al interior, se puede aumentar el número de puestos de trabajo de conocimiento arduo en una región. Mientras que tales políticas son implementadas principalmente por los actores del desarrollo económico, las instituciones educativas también pueden desempeñar un papel importante en la estimulación de dichas actividades. Si varios factores trabajan bien juntos, pueden darse innovaciones radicales y de incremento gradual en la economía, con el consiguiente aumento de la demanda de competencias de alto nivel (véase el cuadro 3.13).

Cuadro 3.13 **Silicon Valley: La creación de un ecosistema de competencias de alto nivel**

El economista David Finegold sugiere que hay cuatro elementos necesarios para crear y mantener los Ecosistemas de Competencias de Alto Nivel (ECAN): un catalizador, una fuente de alimentación, un ambiente de apoyo huésped y un alto nivel de interdependencia.

También expone que en Silicon Valley, un aumento en el gasto público en investigación militar y *hardware* proporcionó el catalizador para que la industria aeroespacial despegara. Otro factor crucial, tanto para la industria aeroespacial como para los grupos biomédicos, fue la interacción entre los investigadores y la industria con universidades regionales que actuaron como catalizadores y fuentes de alimentación al establecer rutas bien frecuentadas en las universidades, al igual que en sus escuelas de administración y empresas locales de alta tecnología. Una vez establecidos, los ECAN comenzaron a atraer a los trabajadores extranjeros, a menudo con familia y redes de contactos personales que más tarde fortalecieron el alcance y la viabilidad global.

Las características del ambiente de apoyo que lo hizo atractivo para los "trabajadores del conocimiento" incluyen:

- infraestructura, que comprende transporte, telecomunicaciones y parques empresariales con servicios;
- un marco normativo que facilite la puesta en marcha de un negocio y hacerlo público, además de ir a la quiebra sin sanciones severas si el negocio no tiene éxito; y
- arreglos de trabajo flexibles.

La clave son la asociaciones frecuentes entre los negocios complementarios dentro de los ECAN, lo cual las hizo "redes de intercambio de conocimientos", en lugar de que solo fueran empresas ubicadas en la misma región. Además, el sistema de empleo —altos salarios, contratos de corto plazo— alentó la circulación de personas entre las organizaciones, al igual que la "abundancia de instituciones intermediarias que proporcionan un foro para que la gente se reúna e intercambie conocimientos".

Las empresas se unieron a través de intermediarios para impulsar iniciativas como la capacitación técnica mejorada, que benefició a todos. Sin embargo, los profesionales y técnicos principalmente desarrollaron sus competencias de una manera informal. La organización de los ECAN ha facilitado esta forma de creación y difusión del conocimiento.

Fuente: Finegold, 1999.

Los gobiernos pueden desarrollar sistemas para recompensar la aspiración del empresario de acuerdo con su demanda y uso de competencias. También pueden establecer normas laborales, tanto en el sector público como en el privado, que determinen un nivel mínimo de contenido de competencias en cualquier trabajo. Los consejos sectoriales han ayudado a definir dichas normas en varios países, entre ellos, Canadá y Reino Unido. Por ejemplo, el consejo de competencias del sector salud del Reino Unido ("Competencias para la Salud") ha desarrollado normas laborales que definen las competencias, el conocimiento y la comprensión necesarios para emprender una tarea o un trabajo en particular en un nivel de competencia reconocido en todo el país.

Los gobiernos también pueden considerar más ampliamente la manera en la cual pueden diseñar servicios públicos para saber si crean empleos de calidad que impliquen contratar mano de obra calificada. Algunas áreas de crecimiento del empleo de competencias limitadas, tales como el sector de cuidados, están bajo el control del sector público. Los servicios de educación y cuidado de la primera infancia, por ejemplo, se pueden definir de dos formas: como guarderías que se encargan de proteger a los niños mientras los padres trabajan o como centros de educación preescolar y jardines de niños dedicados principalmente al desarrollo educativo de los infantes.[30] Si los gobiernos proporcionan guarderías, las competencias requeridas serán diferentes de las que se necesitan si los gobiernos dan prioridad a la educación de la primera infancia. Los gobiernos también pueden asegurarse de que los contratos con fondos públicos especifiquen con detalle los requisitos para las competencias y la calidad del empleo.

Los sindicatos también pueden ayudar a dar forma a la demanda de competencias mediante el apoyo a la creación de más empleos de competencias altas. Las investigaciones recientes muestran que los sindicatos promueven cada vez más la relación entre el aprendizaje y la organización del trabajo (véase el cuadro 3.14).

Ayudar a las economías locales a elevar la producción en la cadena de valor

Los gobiernos y los empleadores pueden trabajar juntos para avanzar hacia formas de producción que maximicen el uso de las competencias de sus empleados. Con el fin de aumentar la demanda de competencias, los programas gubernamentales pueden influir tanto en las estrategias de competitividad (es decir, cómo una empresa organiza su trabajo para obtener una ventaja competitiva en los mercados en los que opera) como en las estrategias de producto de mercado, las cuales determinan en qué mercados compite la compañía.[31] Ya sea que la estrategia de competitividad de una empresa pueda o no ser afectada por la forma en que se usan las competencias disponibles, conforme las empresas se mueven hacia un producto con más valor agregado y hacia los mercados de servicios, tienden a aumentar los niveles de competencias requeridas y el grado en que estas se utilizan.

Cuadro 3.14 **Mejor, no más Barato**

Los trabajadores del metal de Renania del Norte Westfalia, en **Alemania**, no estaban seguros de que su sindicato pudiera manejar los conflictos laborales que enfrentaban. IG Metall, el sindicato de los trabajadores del metal, respondió con una campaña para promover nuevas formas de producción que aprovechaba las competencias de los trabajadores y los productos innovadores de alta calidad. La campaña Mejor, no más Barato promueve un enfoque de dos vertientes: "luchar contra lo más barato" y "luchar por lo mejor". El desafío consiste en que los trabajadores propongan nuevas formas de organización e inversión laboral en el nivel de la empresa que puedan ser alternativas a las estrategias de los empleadores.

De los casos estudiados en la campaña, los consejos del trabajo desarrollaron tres estrategias principales para promover y permitir mejores empleos:

- activar las competencias ya disponibles en los consejos del trabajo para resolver problemas concretos;
- asistir a seminarios sobre problemas específicos para aumentar la base de conocimientos disponible para los consejos del trabajo, y
- contratar a un consultor de orientación sindical para interpretar los datos y las cifras que la gerencia presenta, además de desarrollar estrategias alternativas.

La campaña ha dado lugar a que se incremente la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y a un aumento de la legitimidad de los consejos del trabajo y los consultores.

Fuente: Haipeter, 2011.

Un trabajo reciente de la Comisión para el Empleo y las Competencias de Reino Unido destaca el fuerte vínculo entre las estrategias del mercado de productos y el uso de las competencias en el sector privado. Un análisis de los datos de las Encuestas Nacionales de Empleadores de 2001 a 2009 muestra que las empresas de Reino Unido variaron considerablemente en la medida en que buscaban comprometerse con un "fin alto" o una producción de alto valor agregado, y que esta variación persistió a lo largo de dicho periodo.[32] La investigación demuestra que las estrategias del mercado de productos y el nivel de competencias de mano de obra en un establecimiento se relacionan de manera fuerte y positiva. Esto significa que las empresas que tienen una estrategia de mercado de productos con alta puntuación también fueron propensas a registrar un nivel alto de calificación de mano de obra, mientras que aquellas que aplicaron una estrategia de mercado de productos con menos puntuación fueron más propensas a registrar una calificación baja de mano de obra.

Cuadro 3.15 **Hacia nuevas estrategias del mercado de productos en el sector de alimentos procesados, Niágara, Canadá**

La investigación entre pequeñas empresas del sector de alimentos procesados en la región de Niágara, Ontario, Canadá, descubrió que estas empresas adoptaron una serie de estrategias para mejorar la calidad y la innovación, cada una de las cuales tuvo un efecto en el uso de las competencias. Las cuatro formas principales de agregar valor a sus productos fueron las siguientes:

- **Ser local.** El uso de productos locales, personal local y venta local (como un mercado primario) permitió a las empresas fomentar la lealtad de los clientes a pesar de tener precios más altos por productos similares a los disponibles de proveedores no locales.
- **Mantener siempre la más alta calidad.** La exigencia en la calidad también genera lealtad del cliente y rentabilidad a largo plazo.
- **Producir bienes únicos.** La mayoría de las empresas producen artículos únicos que les permiten capturar un determinado segmento del mercado, ya que no hay competencia directa. A pesar de que requieren procesos de producción especializada, cada una de estas líneas de artículos genera ganancias por ofrecer algo que no se puede encontrar en otros lugares.
- **Grado de reacción/flexibilidad.** La capacidad de reaccionar rápidamente a las exigencias de los consumidores permite a las empresas ofrecer un producto con valor agregado. Para estas pequeñas empresas, adaptar la línea de producción o cambiar algún aspecto de sus productos implica cambios que se pueden llevar a cabo con relativa rapidez, pues cuentan con un turno de trabajadores, líneas directas de comunicación y propietarios que se involucran en el trabajo y que pueden formar y supervisar de forma directa el nuevo proceso.

¿Cómo se traduce esto en necesidades de competencias?

Todas las empresas entrevistadas buscaban empleados con conocimientos o educación en ciencias de los alimentos, que se imparten en centros de formación locales especializados, como el Niagara College y la Brock University. Una empresa está utilizando un enfoque de prácticas de aprendices para desarrollar su propia fuerza laboral calificada, ya que no hay instituciones educativas que ofrezcan los cursos necesarios específicos para su línea de producción en particular. Las empresas también ofrecen salarios superiores para retener al personal capacitado.

...

Contar con mano de obra adaptable es una necesidad para aquellas empresas que quieren seguir teniendo un buen grado de reacción ante las necesidades de sus clientes. Esto significa que los empleados permanecen abiertos al aprendizaje de nuevos productos y procesos.

Fuente: Verma, 2012.

Sin embargo, muchas empresas, sobre todo en las economías emergentes, siguen compitiendo con productos de bajo costo. De hecho, en los últimos años ha habido una tendencia creciente a la producción en masa de servicios y productos simples y eficaces dirigidos a los clientes de las economías emergentes que no tienen un gran poder adquisitivo. Esto se ha llamado "innovación frugal", y se puede ejemplificar con el automóvil de bajo costo Nano, fabricado por Tata Motors en India. Cuando las empresas ofrecen productos estandarizados a los mercados y atraen clientes sobre todo por el costo, es probable que usen medios técnicos de producción basados en tareas y rutinas.[33] Por tanto, tienen muy pocos incentivos para atraer personal competente o para capacitar a personal nuevo. Sin embargo, a medida que las empresas se mueven hacia mercados de productos de más calidad, aumenta la probabilidad de que requieran más competencias tanto técnicas como genéricas en toda la fuerza laboral a fin de innovar y desarrollar productos que sean únicos y diferenciados para satisfacer las necesidades de los clientes (véase el cuadro 3.15). Es importante adoptar nuevas tecnologías para desarrollar nuevas estrategias en el mercado de productos. Por ejemplo, en la provincia de Ontario, en Canadá, los Fabricantes y Exportadores de Canadá crearon el Programa SMART para ayudar a los fabricantes a mejorar su productividad al transferir tecnología y capacitar trabajadores para usarla.[34]

La experiencia ha demostrado que puede ser beneficioso trabajar con grupos de empresas y con cadenas de suministro, además de empresas individuales. Esto refleja el hecho de que las empresas a menudo comparten conocimientos, innovación y trabajadores competentes a escala local.[35] En la región de Riviera del Brenta, en Italia, por ejemplo, la cooperación local entre empresas, sindicatos y sector público ha contribuido a aumentar tanto la demanda como la oferta de competencias (véase el cuadro 3.16).

Cuadro 3.16 **Una estrategia conjunta para avanzar a producciones de más valor agregado en la Riviera del Brenta, Italia**

En el distrito industrial de Riviera del Brenta, en el norte de Italia, las empresas del sector del calzado han formado un fondo para inversión en capacitación, mientras que también de forma colectiva actualizan las estrategias del mercado de productos con el fin de competir con los mercados internacionales en cuanto a calidad. Ubicada cerca de Venecia, la región albergaba tradicionalmente industrias artesanales que contrataban, en especial, obreros de bajas competencias. Sin embargo, la zona se ha convertido en un centro mundial para la producción de alta calidad de calzado para dama (son proveedores de Giorgio Armani, Louis Vuitton, Chanel, Prada y Christian Dior) al desarrollar una marca internacional por medio de la asociación de empleadores locales, ACRIB.

La población de trabajadores con alta capacitación en diseño, en I. y D. y en gestión y comercialización ha ido creciendo a un ritmo constante en la región en las últimas dos décadas. Antes de su reposicionamiento en el periodo 1993-1994, casi todos los trabajadores de la industria del calzado eran obreros; en la actualidad, lo son alrededor de 40%, mientras que 50% son diseñadores y 10%, personal de ventas. Una estrecha colaboración con los sindicatos locales aseguró que el aumento de la productividad fuera acompañado por aumentos salariales y mejores condiciones de trabajo, sobre todo en materia de salud y seguridad.

El Politecnico Calzaturiero, institución privada, emplea a los administradores de las empresas para capacitar a los trabajadores locales y a quienes buscan un trabajo extra, mientras que también ofrece capacitación gerencial e invierte en investigación, innovación y transferencia de tecnología. El politécnico, por tanto, invierte en la oferta de competencias al tiempo que optimiza su uso, desarrolla nuevos productos y mejora la administración de los recursos humanos. El hecho de que las empresas sean miembros de ACRIB significa que están menos preocupadas por acumular capacitación, tecnología e innovaciones y están más conscientes de que la inversión en capital humano local no solo mejora las perspectivas de las empresas, sino también de la marca mundial en su conjunto.

Fuentes: Froy, Giguère y Meghnagi, 2011; Destefanis, 2012.

Mientras se desarrollan muchas formas de colaboración de los empleadores locales sin el apoyo público, los gobiernos pueden ayudar a fomentar y mantener este tipo de convenios de las siguientes maneras:

- ayudar a generar marcas regionales, lo que permite a las empresas colaborar para acceder a un valor más alto y a mercados extranjeros;
- apoyar el desarrollo de las asociaciones de patrones y las redes de contactos sectoriales, que unirán a los empleadores para compartir recursos de capacitación y cooperar en el desarrollo de innovaciones de productos;
- dar capacitación y asistencia técnica a las empresas, en especial a las pymes, y
- apoyar la I. y D. y las pruebas de productos nuevos, al tiempo que se apoya la transferencia de tecnología.

Fomentar el espíritu empresarial

Los países pueden promover la creación de nuevos empleos y aumentar la demanda de competencias al fomentar el espíritu empresarial. Los empresarios nacen, no se hacen. Las instituciones educativas y de capacitación también pueden participar indirectamente en la creación de empleos de competencias altas si ayudan a sus estudiantes a desarrollar las competencias necesarias para convertirse en empresarios. Para tener éxito, estos estudiantes necesitan saber cómo identificar las oportunidades y convertirlas en empresas de éxito, además de reconocer y reaccionar a las dificultades y a los obstáculos que puedan surgir. Enseñar el espíritu empresarial en las escuelas, las universidades y las instituciones de capacitación ocupacional contribuye a inculcar estos conocimientos y competencias en los estudiantes (véase el cuadro 3.17).[36] Turquía, por ejemplo, promueve actividades empresariales mediante la organización de concursos de espíritu empresarial, además de ofrecer programas de certificación para las empresas y cursos en las universidades a fin de inculcar una cultura de emprendedores en los estudiantes de escuela secundaria y preparatoria. Por otra parte, la Organización para el Desarrollo de las pymes en Turquía ha creado un programa de apoyo a los empresarios que incluye la capacitación y la creación de Centros de Mejoramiento de Negocios, que tienen por objeto apoyar a las empresas en los cruciales primeros años de vida. Estos centros ofrecen servicios como consultas sobre cómo mejorar el rendimiento del negocio, sitios de talleres accesibles y material de oficina compartido.

Cuadro 3.17 Competencias para el espíritu empresarial

Enseñar el espíritu empresarial y dar apoyo práctico son conceptos todavía nuevos en muchas universidades. La aplicación exitosa de estos tipos de programas requiere no solo vínculos más estrechos entre las misiones de investigación y educación de la universidad, sino también asociaciones con los proveedores de apoyo al espíritu empresarial y fuentes globales de financiamiento. Las políticas públicas pueden facilitar este proceso, algunas de cuyas prioridades son:

- **Fijar el apoyo al espíritu empresarial en el nivel gerencial de la universidad.** Al promover el espíritu empresarial, las universidades deben ser emprendedoras e innovadoras. En EUA y Malasia, la contratación y los procedimientos de desarrollo de carreras para el personal académico de muchas universidades privadas y públicas toman en cuenta las actitudes empresariales y la experiencia previa, así como el trabajo como mentores de empresarios.
- **Facilitar la creación de redes de contactos y de intercambio.** La información sobre el espíritu empresarial debe ser de fácil acceso para los estudiantes. En Alemania, más de la mitad de todas las universidades participan en el apoyo al espíritu empresarial y en muchas de ellas se han creado centros especializados que ofrecen información, capacitación y acceso a las redes de contactos. Un nuevo programa del gobierno federal, EXIST IV, premia a las universidades que destacan en excelencia y apoyo al financiamiento. También se promueven las redes y el intercambio de universidades. La colaboración interuniversitaria puede aumentar la difusión y el uso de métodos pedagógicos y materiales didácticos innovadores en la educación del espíritu empresarial. En Francia, el Observatoire des pratiques pédagogiques en entrepreneuriat (Observatorio de Prácticas Pedagógicas del Espíritu Empresarial) es un centro de recursos en línea de materiales didácticos innovadores y pertinentes que organiza también eventos de redes de contactos para profesores y personal de organizaciones en apoyo al espíritu empresarial.
- **Encontrar un equilibrio entre el financiamiento público y el privado.** En muchos países de la OCDE se otorga ayuda de financiamiento público inicial para el apoyo al espíritu empresarial universitario. Sin embargo, aunque algunos fondos públicos son importantes para el financiamiento a largo plazo de los gastos generales y de personal, las universidades también deberían estar abiertas a aceptar financiamiento del sector privado para, por ejemplo, las instalaciones de los centros de apoyo al espíritu empresarial y de instalaciones de incubación. La exposición temprana de los futuros empresarios a las características de gestión y organizacionales del sector privado tiene un impacto positivo en las competencias y habilidades empresariales. Las universidades también pueden obtener ingresos de la venta de acciones de empresas filiales (una práctica común en EUA) y ofrecer consultorías de negocios (algo muy común en Reino Unido). En Alemania e Italia, el cofinanciamiento privado es menos frecuente, pero hay signos de una creciente participación del sector privado.
- **Aumentar la participación interuniversitaria en actividades de espíritu empresarial.** Los estudiantes necesitan tener acceso a las oportunidades de aprendizaje empresarial dentro y fuera de sus cursos. Sin embargo, estas actividades han estado por lo general disponibles más para los estudiantes de ingeniería y negocios que para toda la población estudiantil en conjunto. Desde hace poco, no obstante, los estudiantes de otras carreras han recibido ese tipo de apoyo. Mientras que en países como Australia, República Checa, Italia y Polonia el apoyo al espíritu empresarial está todavía orientado principalmente a crear empresas, hay signos de un cambio para estimular el crecimiento de las empresas y el uso intensivo de tecnología, lo cual es el principal objetivo de este tipo de apoyo en EUA. El enfoque en Dinamarca y Reino Unido se dirige a la creación de la "cultura empresarial" y a equipar a los estudiantes con las habilidades y competencias que son útiles para dirigir una empresa propia y ser un empleado emprendedor.

Fuente: Hofer, A. y otros, 2010.

Los inmigrantes también pueden ser empresarios: durante el periodo comprendido entre 1998 y 2008, el número de empleos creados por los empresarios migrantes en los países de la OCDE aumentó a un ritmo constante (véase el cuadro 3.18).[37]

Cuadro 3.18 **Programas seleccionados de espíritu empresarial**

Las medidas específicas para fomentar el espíritu empresarial entre las poblaciones de origen inmigrante se concentran con frecuencia en las competencias de los empresarios más que en el entorno económico. Por lo general, estas medidas "basadas en el conocimiento" proporcionan información sobre reglamentación y servicios convencionales de apoyo de negocios, servicios educativos y capacitación en el idioma, competencias gerenciales y de mercadeo, asesoramiento y apoyo. Las medidas para construir capital social incluyen asesoramiento y servicios a la medida para mejorar la capacidad de creación de redes de empresarios migrantes y para facilitar su acceso a las redes convencionales de contactos y mercados de negocios.

La Zentrum fur Existenzgründungen und limitaron von Migrantinnen und Migranten es una organización semipública financiada por la ciudad de Hamburgo y el Fondo Social Europeo que desde 2000 ha tenido a su cargo el programa Unternehmer ohne Grenzen (Empresarios sin fronteras) en **Alemania**. El programa ofrece servicios de asesoramiento, así como seminarios y reuniones de información sobre temas jurídicos y fiscales destinados a mejorar los conocimientos de los empresarios migrantes acerca de las leyes laborales locales, los ingresos y el impuesto sobre sociedades, y la legislación sobre seguridad social. También se dan servicios basados en conocimientos generales, como cursos de capacitación en financiamiento, producción, inversiones y mercadeo, asesoría en planificación y contabilidad comercial. El programa también facilita el acceso de los empresarios migrantes a las organizaciones empresariales predominante y su integración en las estructuras empresariales locales.

El Servicio de Negocios para las Minorías Étnicas (EMBS, por sus siglas en inglés), del **Reino Unido**, dirigido a empresarios de origen inmigrante, abarca todos los aspectos del desarrollo de negocios, desde la ayuda con financiamiento de arranque hasta un apoyo continuo para las empresas más maduras. El EMBS se puso en marcha en 1987 como un ventanilla única de asesoramiento y apoyo empresarial a las comunidades afroamericanas y minoritarias en la ciudad de Bolton. Las actividades de apoyo del EMBS se llevan a cabo en tres etapas, con programas sociales y evaluaciones individuales de las necesidades que se realizan antes de la entrega de servicios de apoyo a los negocios. Los servicios se ofrecen en varios idiomas y consisten en capacitación, asesoramiento y financiación tanto para los empresarios emergentes como para los establecidos. La ayuda de arranque de un negocio incluye conseguir el capital, la capacitación en habilidades empresariales, la planificación empresarial, la ubicación de establecimientos y la contabilidad. También se imparten seminarios sobre legislación tributaria y laboral, patentes y marcas comerciales, publicidad, mercadotecnia, el ingreso en los mercados internacionales y servicios informáticos. Las empresas de inmigrantes que recibieron la ayuda del programa entre 2001 y 2006 mostraron una tasa anual de supervivencia de 90%, en comparación con 62% del referente nacional.

Fuente: OCDE, 2011e.

Tabla 3.1

Usar las competencias de un modo eficaz: preguntas clave, indicadores y recursos

Preguntas clave	Indicadores seleccionados para la autoevaluación	Algunas lecturas adicionales y ejemplos de política
Asegurarse de que las personas usen sus competencias de manera efectiva		
¿Están las personas en mi país en concordancia con sus puestos de trabajo?	▪ **Discordancia de capacitación**, *dx.doi.org/10.1787/888932480066* ▪ **Auto-reporte de discordancia de competencias**, *dx.doi.org/10.1787/888932480085* ▪ **Incidencia de concordancia/discordancia basada en mediciones directas de las competencias básicas y los requerimientos para usarlas en el trabajo**, Encuesta de Competencias en los Adultos, OCDE (disponible en 2013).	▪ "Right for the Job: Over-qualified or under-skilled?", *en Employment Outlook 2011*, publicación de la OCDE, *www.oecd.org/employment/outlook* ▪ Desjardins, R. y K. Rubenson (2011), "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, n. 63, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2011)8&docLanguage=En*
¿Cuál es la incidencia de desempleo en mi país, sobre todo entre las personas en riesgo particular?	▪ **Tasas de desempleo por nivel de estudios**, *dx.doi.org/10.1787/888932462947* ▪ **Tasa de desempleo por grupos de edad y sexo** *stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D* ▪ **Tendencias en las tasas de desempleo de hombres, por nivel de educación**, *dx.doi.org/10.1787/888932463042* ▪ **Tendencias en las tasas de desempleo de mujeres, por nivel de educación**, *dx.doi.org/10.1787/888932463061*	▪ *Off to a Good Start? Jobs for Youth 2010*, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/employment/youth*
Aumentar la demanda de competencias de alto nivel		
¿Qué proporción de la población de mi país está empleada en trabajos de alto valor agregado? **¿Cómo se distingue la demanda de competencias en las economías locales de mi país?**	▪ **Recursos humanos en ciencia y tecnología (RHCT) por ocupaciones**, *dx.doi.org/10.1787/888932485842* ▪ **Empleados RHCT por industria**, *dx.doi.org/10.1787/888932485861* ▪ **Crecimiento RHCT por industria**, *dx.doi.org/10.1787/888932485880* ▪ **Programa LEED de la OCDE Herramienta de diagnóstico para comparar la oferta y la demanda de competencias en el ámbito territorial nivel 3 de la OCDE**, (disponible en skills.oecd) basado en el porcentaje de población con educación postsecundaria, VAB por trabajador/ingresos y porcentaje de ocupaciones de competencias medias-altas)	▪ *Skills for Innovation and Research 2011*, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33703_47151838_1_1_1_1,00.html* ▪ Froy, F., S. Giguère y M. Meghnagi (2011), "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", publicación de la OCDE.
¿Hay suficientes empresarios en mi país?	▪ **Número de empresarios como porcentaje de la población empleada total, por género** *www.oecd.org/dataoecd/32/38/49835798.xls*	▪ "Entrepreneurship Skills in SMEs", *Entrepreneurship and Innovation 2010*, publicación de la OCDE. *www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_33956792_44938128_1_1_1_1,00.html* ▪ "Migrant Entrepreneurship in OECD Countries", en *International Migration Outlook 2011*, publicación de la OCDE. *(www.oecd.org/migration/imo)*

Notas

1. En ciertos casos, la escasez de competencias y ciertos tipos de discordancias en el trabajo pueden estar vinculadas. La baja de competencias, por ejemplo, puede ser un síntoma de una escasez crónica debido a que algunos empleadores reaccionan llenando sus vacantes con los trabajadores menos capacitados.

2. Quah, 1999.

3. Quintini, 2011a.

4. La iniciativa de género de la OCDE analiza las cuestiones de género en la educación, el empleo y el espíritu empresarial en detalle (OCDE, de próxima publicación).

5. Quintini, 2011b.

6. OCDE y otros, 2012.

7. Bloom y otros, 2007.

8. McKinsey, 2009.

9. OCDE, 2011a.

10. Toner, 2011.

11. OCDE, 2010b.

12. Véase, por ejemplo, Baldwin y Johnson (1995).

13. Por ejemplo, en Australia, alrededor de 54% de la formación en las empresas se provee bajo estas bases, Encuesta ABS de Educación, Capacitación y Tecnología de la Información (2001).

14. OCDE, 2010c.

15. OCDE y otros, 2012.

16. OCDE, 2009.

17. AfDB, 2011.

18. OIT, 2011.

19. Quintini, 2011a.

20. Backes-Gellner y Veen, 2008; Woessmann y otros, 2007.

21. Werquin, 2010.

22. Quintini, 2011a.

23. OCDE, 2004.

24. Desjardins y Rubenson, 2011.

25. Lloyd y Payne, 2006; Finegold y Soskice, 1988; Froy, Giguère y Meghnagi, 2011.

26. Los trabajadores en situaciones de concordancia baja son los menos propensos a invertir en sí mismos y también tienen menos probabilidades de recibir apoyo de los empleadores para el desarrollo o mantenimiento de sus competencias (véase Desjardins y Rubenson, 2011).

27. Froy, Giguère y Hofer, 2009.

28. Véase OCDE, 2010a; Gobierno escocés, 2007; Froy, Giguère y Meghnagi, 2011.

29. UKCES, 2010.

30. Buchanan y otros, 2010.

31. Ashton y Sung, 2011.

32. Mason, 2011.

33. Ashton y Sung, 2011.

34. Verma, 2012.

35. Finegold (1999) llamó a estos “ecosistemas de competencias locales”.

36. Potter, 2008.

37. OCDE, 2010e.

Referencias y lecturas adicionales

ABS (Australian Bureau of Statistics) (2003). *Employer Training Expenditure and Practices, 2001-02*, Catálogo n. 6362.0, Oficina de Estadística de Australia.

AfDB (African Development Bank Group) (2011). *Regional Integration in North Africa: Challenges and Opportunities*, Grupo del Banco Africano de Desarrollo.

Alasoini, T. (2009). "Analysis of Nine National and Regional Approaches Strategies to Promote Workplace Innovation: A Comparative," *Economic and Industrial Democracy*, n. 30, vol. 614.

Ashton, D. y J. Sung (2011). *Skills in Focus – Product Market Strategies and Skills Utilisation*, Consejo de Financiamiento de Escocia y Desarrollo de Competencias de Escocia.

Backes-Gellner, U. y **S. Veen** (2008). "The Consequences of Central Examinations on Educational Quality Standards and Labour Market Outcomes", *Oxford Review of Education,* vol. 34, n. 5, pp. 569-588.

Baldwin, J.R. y **J. Johnson** (1995). *Human Capital Development and Innovation: The Case of Training in Small and Medium Sized-Firms*, Estadísticas de Canadá, Ottawa.

Bird, B. (1995). "Towards a theory of entrepreneurial competency", *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth*, n. 2, pp. 51-72.

Bloom, N., S. Dorgan, J. Dowdy y **J. Van Reenen** (2007). *Management Practice and Productivity: Why They Matter*, Centro para el Desempeño Económico y McKinsey and Company, julio.

Buchanan, J. y otros (2010). "Skills Demand and Utilisation, An International Review of Approaches to Measurement and Policy Development", OECD Local Economic and Employment Development (*LEED*) *Working paper* n. 2010/4, publicación de la OCDE.

CEDEFOP (2010). *The Skill Matching Challenge: Analysing Skill Mismatch and Policy Implications*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

De Grip, A., H. Bosma, D. Willems y **M. van Boxtel** (2007). "Job-worker Mismatch and Cognitive Decline", *Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper,* n. 2956.

Destefanis, S. (2012). "Skills for Competitiveness: Country Report for Italy", *OECD LEED Working Paper*, n. 2012/4, publicación de la OCDE.

Desjardins, R. y **K. Rubenson** (2011). "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, n. 63, publicación de la OCDE.

Finegold, D. y **D. Soskice** (1988). "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, n. 4, pp. 21-53.

Finegold, D. (1999)."Creating self-sustaining, high-skill ecosystems", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, n. 1.

Froy, F., S. Giguère y **A. Hofer** (2009). *Designing Local Skills Strategies*, publicación de la OCDE.

Froy, F., S. Giguère y **M. Meghnagi** (2011). "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", publicación de la OCDE.

Giguère, S. y **F. Froy** (2009). *Flexible Policy for More and Better Jobs*, publicación de la OCDE.

Green, A. (2012). "Skills for Competitiveness: Country Report for the United Kingdom", *OECD LEED Working Paper* n. 2012/3, publicación de la OCDE.

Haipeter, T. (2011). "Better not Cheaper – a German Trade Union Campaign and the Problems of Union Revitalisation", documento de trabajo presentado en la 32.ª conferencia anual del grupo de trabajo internacional sobre segmentación del mercado laboral (IWPLMS, por sus siglas en inglés) "Education and Training, Skills and the Labour Market", Bamberg University, Alemania, 11 a 13 de julio de 2011.

Hamilton, V. (2012). "United States Career Pathway and Cluster Skill Development: Promising Models", *OECD LEED Working Paper,* n. 2012/6, publicación de la OCDE.

Helliwell, J.F. y **H. Huang** (2005). "How's the Job? Well-being and Social Capital in the Workplace", *NBER Working Paper,* n. W11759, Cambridge, Massachussetts.

Hofer, A. y otros (2010). "From Strategy to Practice in University Entrepreneurship Support: Strengthening Entrepreneurship and Local Economic Development in Eastern Germany: Youth, Entrepreneurship and Innovation", *OECD LEED Working Paper*, n. 2010/09, publicación de la OCDE.

ILO (International Labor Organization) (2011). *Global Employment Trends for Youth: 2011 Update*, ILO, Ginebra.

Krause, K. y **T. Liebig** (2011). "The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper,* n. 127, publicación de la OCDE.

Lloyd, C. y **J. Payne** (2006). "Goodbye to all that? A Critical Re-evaluation of the Role of the High-performance Work Organization within the Uk Skills Debate", *Work, Employment and Society*, vol. 20, n. 1, pp. 151-165.

Man, Th. W.Y., T. Lau y **K.F. Chan** (2002). "The Competitiveness of Small and Medium Enterprises. A Conceptualization with Focus on Entrepreneurial Competencies", *Journal of Business Venturing,* n. 17, pp. 123–142.

Mason, G. (2011). *Product Strategies, Skills Shortages and Skill Updating Needs in England: New Evidence from the National Employer Skills Survey,* informe de prueba n. 30, Comisión de Empleo y Competencias de Reino Unido, julio de 2011.

McKinsey (2009). *Management Matters in Northern Ireland and the Republic of Ireland,* Departamento de Empleo y Capacitación, Belfast.

Moretti, E. (2004). "Worker's Education, Spillovers, and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions", *American Economic Review,* Asociación Americana de Economía, vol. 94 n. 3, pp. 656-690.

OCDE (2004). *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*, Publicación de la OCDE.

— (2006). *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy,* publicación de la OCDE.

— (2007). *Jobs for Immigrants – Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden,* vol. 1, publicación de la OCDE.

— (2008). *Jobs for Immigrants – Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, vol.2, publicación de la OCDE.

— (2009). *Tackling the Job Crisis: Helping Youth to Get a Firm Foothold in the Labour Market,* documento de antecedentes para la Reunión Ministerial del Trabajo y el Empleo de la OCDE, publicación de la OCDE.

— (2010a). *Innovative Workplaces: Making Better Use of Skills within Organisations*, publicación de la OCDE.

— (2010b). *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head start on Tomorrow,* publicación de la OCDE.

— (2010c). *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, publicación de la OCDE.

— (2010d). SMES, Entrepreneurship and Innovation, Estudios de la OCDE en pymes y espíritu empresarial, publicación de la OCDE.

— (2010e). "Entrepreneurship and Migrants", *Report by the OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship*, publicación de la OCDE.

— (2011a). *Skills for Innovation and Research*, publicación de la OCDE.

— (2011b). *Employment Outlook 2011,* publicación de la OCDE.

—, African Development Bank, **UNDP**, **UNECA** (2012). *African Economic Outlook 2012*, publicación de la OCDE.

— y BancoMundial (en colaboración con la OIT y la Unesco) (de próxima publicación). "Indicators of Skills for Employment and Productivity in Low-income Countries: An Interim Report".

Pages, E. (2011). "The Industrial Maintenance and Mechatronics Industry Partnership in Philadelphia – A Case Study", *OECD LEED Programme*, publicación de la OCDE.

Payne, J. (2011). "Scotland's Skills Utilisation Programme: An Interim Evaluation", documento de investigación, Skope n. 101, Cardiff, UK.

Potter, J. (ed.) (2008), *Entrepreneurship and Higher Education*, publicación de la OCDE.

Quah, D. (1999). "The Weightless Economy in Economic Development", *Research Paper* n. 155, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

Quintini, G. y **T. Manfredi** (2009), "Going Separate Ways? School-to-Work Transition in the United States and Europe", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 90, publicación de la OCDE.

Quintini, G. (2011a). "Right for the Job: Over-qualified or Under-skilled?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 120, publicación de la OCDE.

— (2011b), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 121, publicación de la OCDE.

Scottish Government (2007). *Skills for Scotland: A Lifelong Skills Strategy,* the Scottish Government, Edimburgo.

Solomon, G. (2008). "Entrepreneurship in the Twenty-first Century from Pedagogy to Practice", *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 15.

Toner, P. (2011). "Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature", OECD Directorate for Science, *Technology and Industry Working Paper Series,* Sg/INNov(2011)1, publicación de la OCDE.

UKCES (Comisión para el Empleo y las Competencias del Reino Unido) (2009). *Ambition 2020: World Class Skills and Jobs for the UK*, UKCES, Wath-upon-Dearne.

— (2010). "High Performance Working: A Policy Review", *informe de prueba,* n.18.

Verma, A. (2012). "Skills for competitiveness: country report for Canada", *OECD LEED Working Paper,* n. 2012/5, publicación de la OCDE.

Werquin, P. (2010). *Recognising Non-Formal and Informal Learning: Outcomes, Policies and Practices,* publicación de la OCDE.

Woessmann, L. y otros (2007). "School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003", *OECD Education Working Papers*, n. 13, publicación de la OCDE.

El camino por recorrer

Mejorar la base de pruebas para ayudar a diseñar políticas eficaces de competencias 106
Apoyar el desarrollo y la aplicación de estrategias nacionales sobre competencias 107

MEJORAR LA BASE DE PRUEBAS PARA AYUDAR A DISEÑAR POLÍTICAS EFICACES DE COMPETENCIAS

Como primer paso hacia el desarrollo de estrategias nacionales en materia de competencias, los países deben recabar información sobre estas con el fin de ubicar sus fortalezas y debilidades en las diferentes dimensiones de la Estrategia de Competencias de la OCDE. Esto les permitirá diseñar y evaluar las opciones de políticas.

Para facilitar este proceso, la Estrategia de Competencias de la OCDE cambia el objetivo de una noción cuantitativa del capital humano, medido en años de educación formal, por las competencias que la gente en realidad adquiere, mejora y pierde durante su vida. Como fundamento empírico de ello, el Estudio de las Competencias de los Adultos, de la OCDE, brinda la primera evaluación de su tipo de las competencias que las personas poseen, cómo las usan en el trabajo y qué consecuencias económicas y sociales tienen (véase el cuadro 4.1). Los primeros resultados del Estudio de las Competencias de los Adultos de la OCDE se publicarán en octubre de 2013 como parte de una nueva Perspectiva de las Competencias de la organización. En ediciones posteriores, esta publicación presentará el quehacer existente de la OCDE en materia de competencias, tales como cubrir las necesidades de competencias, evitar el deterioro de las competencias de los trabajadores desplazados y ayudarlos a volver a encontrar un empleo, mejorar la flexibilidad de los sistemas educativos y de capacitación para responder a las necesidades locales y utilizar las competencias científicas para la innovación. Esta publicación, enmarcada en la Estrategia de Competencias, es la punta de lanza que también va a permitir que la OCDE identifique y llene los vacíos en áreas tales como los enfoques del financiamiento de desarrollo de competencias y las diversas facetas de la educación de adultos. Además, la OCDE está desarrollando un portal interactivo en línea sobre competencias (*skills.oecd*) que permitirá a gobiernos, investigadores y otros usuarios acceder y dar un vistazo, en una forma muy actualizada, al cuantioso acervo de datos y análisis de la OCDE sobre competencias. Los usuarios podrán tener acceso a los datos por tema, posición internacional de su país e intercambiar experiencias en la aplicación de políticas y mejores prácticas.

Cuadro 4.1 El potencial analítico del Estudio de las Competencias de los Adultos de la OCDE

El Estudio de las Competencias de los Adultos de la OCDE, producto del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC), es el estudio internacional más completo sobre competencias de adultos jamás realizado. Reúne información de alrededor de cinco mil personas, de dieciséis a sesenta y cinco años, de cada uno de los países participantes. Evaluar directamente las competencias de los adultos tiene ventajas importantes con respecto a las anteriores mediciones de capital humano, como las que se basan en las certificaciones educativas. Un diploma no certifica una competencia precisa, ni siquiera el día en que se otorga, y un diploma que se haya otorgado muchos años atrás dice todavía menos de las competencias que una persona posee en la actualidad. El Estudio de las Competencias de los Adultos no solo mide el nivel de competencias, sino también intenta evaluar cómo están asociadas con el éxito de las personas y los países. Además, examina lo bien que los sistemas de educación y capacitación inculcan estas competencias y cómo las políticas públicas pueden mejorar su eficiencia. Los datos obtenidos por medio del Estudio de las Competencias de los Adultos incluyen información demográfica de los participantes (edad, género, condición migratoria, etcétera), educación y capacitación, historia laboral y aspectos sociales de sus vidas. Por eso, son lo bastante amplios y profundos para ofrecer conocimientos sobre muchos aspectos diferentes de las competencias, entre ellos, los que se describen a continuación.

- **La influencia de las competencias en los resultados sociales y económicos.** El estudio permite un análisis profundo de la relación entre conocimientos y resultados del mercado laboral, así como entre competencias, confianza, compromiso político, voluntariado y salud. La información del estudio, junto con avanzados modelos econométricos, pueden arrojar luz sobre cómo la oferta y la calidad de las competencias afectan el crecimiento económico.
- **El uso de las competencias en el lugar de trabajo.** Los datos del estudio pueden compararse con otras medidas sobre competencias, tales como la ocupación y los certificados o diplomas, mientras que las diferencias y similitudes sobre cómo se usan las competencias en el lugar de trabajo pueden examinarse y compararse entre países, industrias y empresas. Los datos también ofrecen una oportunidad única para desarrollar una medida directa de discordancia mediante la comparación de los niveles de competencias individuales y sus exigencias en el trabajo. Además de arrojar luz sobre la subutilización de competencias, sus causas y consecuencias, los datos también permitirán una revisión de las razones detrás de los déficits de competencias.
- **El desarrollo de competencias a lo largo de la vida.** El estudio permite analizar algunos factores importantes en la adquisición y el sostenimiento de las competencias, entre ellos, la manera en que su adquisición cambia a lo largo del tiempo. Estos aspectos relacionados con el desarrollo de las competencias pueden estudiarse tanto por grupos como por país. Los datos comparativos sobre el aprendizaje de los adultos también pueden usarse para identificar empleadores internacionales acerca de quién sí y quién no participa en el aprendizaje de adultos, y acerca de dónde no está disponible la oportunidad de participar para todos, así como de los factores que motivan a las personas a participar. Los datos también pueden ayudar a identificar a adultos con competencias pobres con el fin de desarrollar estrategias para mejorar su alfabetización.

…

- **Competencias y certificados de los inmigrantes.** Los datos del estudio también pueden usarse para analizar las diferencias entre los niveles de competencias de los inmigrantes que se formaron en el país anfitrión y los que se formaron en otras partes, al igual que entre la primera y la segunda generaciones de inmigrantes. Esta información arroja luz sobre asuntos tales como si la retribución de competencias depende de dónde proceden los certificados, los diplomas y la experiencia laboral; la relación entre resultados y competencias medidas, a diferencia de los certificados formales, y el papel del dominio del idioma en los resultados del mercado laboral de los inmigrantes y sus opciones ocupacionales.
- **Alfabetización digital, la solución de problemas en ambientes ricos en tecnología, y usar las tecnologías de la información y la comunicación.** El estudio ayudará a comprender mejor la manera en que los adultos hacen frente a un ambiente con tecnología cada vez más alta, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo. Los datos pueden usarse para examinar las desigualdades en las competencias cognitivas básicas, en particular entre los jóvenes, y los factores que propician esas diferencias, entre ellas los antecedentes de los padres, el nivel educativo, el seguimiento, la calidad educativa y las prácticas relacionadas con las tecnologías de la información.

Se está desarrollando una versión en línea del Estudio de las Competencias de los Adultos en colaboración con la Comisión Europea. Esta herramienta permitirá a los individuos, las empresas, las regiones y otras subentidades nacionales evaluar sus competencias básicas (alfabetización, aritmética y solución de problemas en ambientes ricos en tecnología), además de compararlos con los resultados nacionales e internacionales de los países participantes.

Sin embargo, los países operan en diferentes contextos económicos y sociales, se encuentran en distintas etapas de su trayectoria de desarrollo y difieren en su capacidad para reunir y analizar datos sobre las competencias. Además de participar en un ejercicio de medición de gran escala como el Estudio de Competencias de Adultos, de la OCDE, el desafío para muchos países emergentes y en vías de desarrollo es el de crear la infraestructura estadística con la que puedan reunir regularmente una amplia gama de datos necesarios para el desarrollo de sus políticas. En su Plan de Acción Multianual para el Desarrollo, los líderes del G-20 pidieron que la OCDE, la OIT, la Unesco y el Banco Mundial colaboraran en la formulación de un conjunto de indicadores de competencias comparables internacionalmente para los países en desarrollo. Un informe con recomendaciones se publicará en breve. Además, en seguimiento al Foro de Alto Nivel de Busan 2011 sobre la Eficacia de la Ayuda, la OCDE ha creado un marco de Educación para el Desarrollo en el contexto de la Estrategia de Desarrollo de la propia organización. El marco busca complementar los Objetivos de Desarrollo del Milenio al dar una serie de indicadores que analizan lo que ofrecen los sistemas educativos, no solo en términos de índice de conclusión escolar, sino también en términos de las competencias reales con que los estudiantes están equipados, o no, al momento de dejar la escuela.

Dado que las políticas sobre competencias necesitan hacer frente a los desequilibrios locales para ser eficaces, los gobiernos requieren datos sobre oferta y demanda de competencias que puedan desagregarse a escala del mercado laboral local, incluso en las economías emergentes, en que las variaciones locales pueden ser especialmente grandes. Sin embargo, muchos países no tienen los instrumentos adecuados para evaluar problemas de competencias, o la capacidad de analizarlos en un plano subnacional. Con el fin de apoyar a los países en desarrollo a desagregar datos sobre competencias, la OCDE recopila y analiza información desglosada sobre oferta y demanda para determinar si sus economías locales experimentan equilibrios de competencias altas o bajas, competencias excedentes o falta de competencias. En el sitio *skills.oecd.org* estará disponible esta información.

APOYAR EL DESARROLLO Y LA APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS NACIONALES SOBRE COMPETENCIAS

Varios países ya publicaron, o bien desarrollan, estrategias nacionales sobre competencias.[1] El desafío fundamental, sin embargo, es poner en práctica esas estrategias y adoptar un enfoque holístico que incluya a todos los actores relevantes en los planos nacional y local. Se requiere flexibilidad y agilidad para responder a las necesidades que vayan surgiendo y para ser eficaces en diferentes contextos locales. Algunos países ya están adelantados en el establecimiento de instituciones específicamente dedicadas a las políticas sobre competencias que pueden analizar la situación actual, diseñar una estrategia y apoyar su implementación (véase el cuadro 4.2). En otros países, este es todavía un reto importante.

Como seguimiento al desarrollo de la Estrategia de Competencias, la OCDE elaborará una metodología para dar orientación acerca de la manera de desarrollar las estrategias nacionales sobre competencias. Se basará en preguntas como estas: ¿qué elementos caracterizan una buena estrategia? ¿Qué tipo de infraestructura institucional ayuda a apoyar la implementación, y cómo podría trabajar dentro de determinados contextos nacionales? ¿Qué países son los más avanzados en el diseño y la ejecución de las políticas intergubernamentales sobre competencias y pueden servir de modelo para aprender entre ellos? ¿Cómo pueden los sistemas de educación y capacitación ocupacional hacerse más flexibles, de forma que respondan a las necesidades locales, mantengan la responsabilidad y cumplan con objetivos de política nacional?

Para ayudar a poner en práctica la Estrategia de Competencias, la OCDE tomará en cuenta los esfuerzos internacionales y nacionales en curso para aprovechar el trabajo ya iniciado en algunos países (véase el cuadro 4.3). Al final, todos estamos juntos en esto.

Cuadro 4.2 Organismos especializados en la coordinación de políticas nacionales sobre competencias

Skills Australia es un organismo independiente que asesora al Ministro de Educación, Empleo y Relaciones Laborales de Australia sobre las necesidades presentes y futuras de las competencias de la mano de obra. Analiza las necesidades actuales de competencias y las que van surgiendo en los sectores de la industria, evalúa las pruebas de las investigaciones encomendadas y de los accionistas de la industria, da recomendaciones al gobierno para informar sobre las decisiones en formación de competencias y conduce las reformas en curso hacia los sectores educativo y de la capacitación. A partir de 2012, Skills Australia será sustituido por la Agencia de Fuerza Laboral y Productividad nacional, que supervisará la coordinación. Un comité de dirección, con representantes de todos los organismos responsables, presentará un informe conjunto al gobierno.

La **Comisión del Reino Unido para el Empleo y las Competencias** (UKCES, por sus siglas en inglés) fue creada en 2008 como respuesta a las recomendaciones del documento llamado *Leitch Review,* que habla de la evaluación de las necesidades de competencias en Reino Unido y fijó objetivos sobre competencias que deberán cumplirse para 2020 en ese país. La UKCES evalúa el avance de Reino Unido hacia dichos objetivos, asesora a los ministros acerca de la estrategia, los objetivos y las políticas, vigila el sistema VET y supervisa los Consejos de Competencias por Sector. Esta comisión se compone principalmente de líderes de negocios, pero también incluye representantes de sindicatos, el tercer sector (una variedad de ministerio de asuntos sociales) y de los proveedores. Las capacidades de la UKCES fueron modificadas en 2011 para dar prioridad a la inversión y la ambición de los empleadores, así como al uso de inversiones públicas de modo competitivo para aumentar las inversiones en competencias por parte de los empleadores.

El **Grupo de Expertos Sobre Necesidades Futuras de Competencias en Irlanda** (EGFSN, por sus siglas en inglés) asesora al gobierno irlandés sobre las necesidades presentes y futuras de la economía y otros asuntos del mercado laboral que afectan su crecimiento empresarial y laboral. Integrado por expertos de la industria, la educación, la capacitación y los sindicatos, el grupo tiene un papel central para garantizar que se prevean y satisfagan las necesidades de mano de obra especializada en el mercado laboral. Establecido en 1997, el EGFSN está subordinado al Ministro de Empleos y Empresas e Innovación y al Ministro de Educación y Competencias. La junta consultiva política de Irlanda para empresas, comercio, ciencia, tecnología e innovación (Forfás) y la Autoridad de Capacitación Nacional (FAS), proporcionan al EGFSN investigaciones y análisis. La Unidad de Investigación de Mercado Laboral y Competencias de la FAS brinda al Grupo datos, análisis e investigación y administra la Base de Datos Nacional de Competencias. El Grupo de Expertos Sobre Necesidades Futuras de Competencias da asesoría al gobierno sobre cuestiones que afectan a la empresa mediante la previsión de competencias y la visión comparativa, el asesoramiento estratégico sobre desarrollo de competencias por medio de la educación y la capacitación, así como la recopilación y el análisis de datos sobre oferta y demanda de mano de obra calificada.

Cuadro 4.3 Unir las políticas de aprendizaje permanente de la UE con la Estrategia de Competencias de la OCDE: Rumania

Creada en 2011, la Autoridad Nacional de Certificaciones de Rumania desarrolla las políticas y estrategias nacionales de competencias. En estrecha colaboración con el Ministerio de Educación, Investigación, Juventud y Deporte, y con el Ministerio de Trabajo, Familia y Protección Social, también desarrolla el Marco Nacional de Certificaciones. Se busca que este sea comparable y compatible con las políticas de aprendizaje permanente de la UE, como el Marco Europeo de Certificaciones, y con otros marcos e iniciativas internacionales, entre ellos, la Estrategia de Competencias de la OCDE.

Esta autoridad se apoya en un Consejo Consultivo, integrado por representantes de los ministerios, el Centro Nacional para la VET, la Agencia Nacional del Empleo, la educación preuniversitaria, la educación superior, los estudiantes y otros interesados directos, entre ellos, sindicatos, organizaciones de empleadores, asociaciones profesionales y comités sectoriales. Las autoridades rumanas han afirmado que el país planea desarrollar una estrategia nacional de competencias basada en el marco de la OCDE.

Fuente: Autoridad Nacional de Certificaciones, Rumania.

Notas

1. Veintisiete países respondieron el cuestionario de Dirección de Competencias y Financiamiento de la OCDE enviado a los miembros de esta organización y a países asociados en noviembre de 2011. Veintidós países (más de 80%) tienen una estrategia sobre competencias y uno (Italia) la está desarrollando. En dos casos, la situación es poco clara: en uno, no hay una estrategia nacional pero hay estrategias de Estado, y solo en un caso no hay estrategia de competencias.

Referencias y lecturas adicionales

Hoeckel, K. (2012). "Measurement of skills for people in rural transformation", Unesco/INRULED (ed.), *Education and Training for Rural Transformation: Skills, Jobs, Food and Green Future to Combat Poverty*, International Research and Training Centre for Rural Education, de próxima publicación.

Wurzburg, G. (2010). "Making Reform Happen in Education", en *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, publicación de la OCDE.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único donde los gobiernos pueden trabajar en conjunto para hacer frente a los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La organización también está a la vanguardia de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y preocupaciones, como el poder empresarial, la economía de la información y los retos que implica el envejecimiento de la población. Ofrece un entorno para que los gobiernos comparen experiencias de políticas, busquen respuestas a problemas comunes, identifiquen buenas prácticas y trabajen para coordinar las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en los trabajos de la organización.

Las publicaciones de la OCDE difunden ampliamente los resultados de las estadísticas y las investigaciones de la organización en temas económicos, sociales y ambientales, así como los convenios, directrices y estándares acordados por sus miembros.

Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida

UN ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIAS

Las competencias se han convertido en la divisa global del siglo XXI. Sin una inversión adecuada en ellas, las personas languidecen al margen de la sociedad, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento económico y los países ya no pueden competir en una sociedad mundial basada cada vez más en los conocimientos. Pero esta "divisa" se devalúa a medida que las exigencias de los mercados laborales evolucionan y las personas pierden las competencias que no usan.

La crisis económica mundial —con altos niveles de desempleo, en especial entre los jóvenes— ha vuelto más urgente el fomento de mejores competencias. Al mismo tiempo, también debe atenderse el aumento de la desigualdad de los ingresos, provocado en gran medida por la desigualdad de los salarios entre trabajadores muy competentes y poco competentes. La solución más prometedora a esos problemas es invertir eficazmente en las competencias a lo largo del ciclo de vida: desde la primera infancia, durante la educación obligatoria, y a lo largo de la vida laboral.

La Estrategia de Competencias de la OCDE brinda un marco estratégico para ayudar a los países a que comprendan más acerca de cómo invertir en las competencias de manera que estas transformen vidas y fomenten las economías. Asimismo, ayudará a los países a identificar las fortalezas y debilidades de su banco existente de competencias nacionales y sistemas de competencias, compararlos internacionalmente y desarrollar políticas para mejorarlos. En particular, la estrategia establece las bases sobre las cuales los gobiernos puedan trabajar con eficacia con todas las partes interesadas: gobiernos nacionales, locales y regionales, empleadores, trabajadores y estudiantes.

Contenido

Introducción
Nuevas políticas 1: Desarrollar competencias apropiadas
Nuevas políticas 2: Activar la oferta de competencias
Nuevas políticas 3: Usar las competencias de un modo eficaz
El camino por recorrer

Por favor, cite esta publicación como:
OCDE (2013), *Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida: Un enfoque estratégico de las políticas de competencias*, publicación de la OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9786070118265-es

Esta obra está publicada en la *iLibrary* de la OCDE, que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos estadísticos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** y no dude en ponerse en contacto con nosotros para obtener más información.

2013

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

SANTILLANA

ISBN 978-607-01-1825-8