

# OECD Skills Strategy Informe de Diagnóstico

## España 2015



## Building the right skills can help countries improve economic prosperity and social cohesion



By contributing to social outcomes such as health, civil and social engagement.

By supporting improvement in productivity and growth.

By supporting high levels of employment in good quality jobs.



How is this achieved?

## By strengthening skills systems

Designing and implementing an evidence-based national skills strategy.

Funding skills through public and private sources and designing effective incentives for employers and individuals.

Providing good information for the public, businesses and policy makers.



# **INFORME DE DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA**



La calidad de la traducción y su coherencia con el idioma original de la obra son responsabilidad única del autor de la traducción. En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, debe prevalecer el texto de la obra original.

## **ACERCA DE LA OCDE**

La OCDE es un foro exclusivo en el que los gobiernos trabajan de forma conjunta para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. La OCDE se sitúa asimismo a la vanguardia de los esfuerzos dedicados a comprender y ayudar a los gobiernos a responder a nuevos escenarios e inquietudes, como la gobernanza corporativa, la economía de la información y los retos que plantea el envejecimiento de la población. La Organización proporciona un marco en el que los gobiernos pueden contrastar los resultados de sus políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar las buenas prácticas y trabajar en la coordinación de las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, 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 colabora en las actividades de la OCDE.

## **ACERCA DE ESTE INFORME**

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Publicación original de la OCDE en inglés con el título:

OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Spain

© 2015 OECD

© 2015 Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para esta edición en castellano

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.



## PRÓLOGO

Las competencias suponen la base sobre la cual España debe asentar el crecimiento y la prosperidad en el futuro. Tras una prolongada recesión caracterizada por un alto nivel de desempleo, España ha retomado la senda del crecimiento y la economía está empezando a generar puestos de trabajo. Este es el momento de emplear las competencias y el capital humano de España para impulsar la innovación y el crecimiento inclusivo de cara al futuro.

La construcción del camino hacia el crecimiento, la prosperidad y el bienestar dependerán de que se desarrollen competencias de alto nivel que resulten relevantes para las necesidades del mercado laboral, de forma que se faciliten el crecimiento del empleo y las transiciones y retornos eficientes a la vida activa y se aprovechen al máximo dichas competencias en los lugares de trabajo. Conseguir que todo ello suceda en la práctica requiere la acción coordinada de los gobiernos. España ha llevado a cabo una serie de reformas destinadas a mejorar la receptividad del mercado laboral y el sistema educativo, aumentar el marco presupuestario y estimular el sector empresarial. No obstante, los gobiernos por sí solos no pueden obtener mejores resultados en materia de competencias. El éxito dependerá del nivel de compromiso y de las medidas adoptadas por una amplia variedad de agentes implicados.

Las competencias suponen más que el simple aumento del empleo, los ingresos y el crecimiento. Los datos de la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) indican que, en todos los países, los adultos con mayor nivel de competencias básicas, como comprensión lectora y competencia matemática, tienen mayor probabilidad de presentar buena salud, percibirse a sí mismos como parte activa de los procesos políticos y tener confianza en los demás que aquellos menos cualificados. En pocas palabras, alcanzar unos niveles más altos de competencias para todos fomenta la equidad y facilita la participación de las personas en la democracia y la sociedad.

La Estrategia de Competencias de la OCDE aporta a los países un marco sobre el que desarrollar políticas coordinadas y coherentes que contribuyan al desarrollo, la activación y el uso eficaz de las competencias. Los países que disfrutan de un mayor éxito en la movilización del potencial de competencias de su población comparten una serie de características: facilitan oportunidades de alta calidad para aprender a lo largo de la vida, dentro y fuera de las instituciones educativas y los lugares de trabajo; desarrollan programas educativos y de formación que resultan relevantes para los estudiantes y para el mercado laboral; crean incentivos y eliminan elementos disuasorios para que se aporten competencias al mercado laboral; reconocen y aprovechan de forma óptima las competencias disponibles en los lugares de trabajo; tratan de anticiparse a las necesidades de competencias futuras y hacen que la información respecto al aprendizaje y el mercado laboral sea fácil de encontrar y utilizar.

Este informe diagnóstico identifica doce retos en materia de competencias para España basándose en análisis de la OCDE y la Comisión Europea y en datos nacionales, así como en información obtenida de los gobiernos nacionales y regionales y de una amplia variedad de agentes implicados, entre los que se incluyen personas particulares, empresas, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales e instituciones educativas.

Confiamos en que este informe contribuya a asentar la vía de España hacia el crecimiento y la prosperidad sostenibles promoviendo un debate nacional sobre los retos, los valores y las aspiraciones en materia de competencias en España. El éxito dependerá en última instancia del trabajo conjunto de todos los actores para lograr un objetivo común.

Como siempre, la OCDE mantiene su compromiso de contribuir a los esfuerzos en curso para diseñar e implementar mejores políticas en materia de competencias que generen mejores empleos y mejores condiciones de vida.

A handwritten signature in black ink that reads "Andreas Schleicher". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Andreas Schleicher

Director de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE y asesor especial del secretario general de Políticas de Educación

## AGRADECIMIENTOS

Este informe forma parte de una serie de proyectos nacionales dentro del programa de trabajo de la OCDE «Construyendo estrategias eficaces de competencias nacionales y locales».

La OCDE desea expresar su agradecimiento al equipo de proyecto interministerial presidido por José Antonio Wert Ortega, ministro de Educación, Cultura y Deporte, y codirigido por María Fátima Báñez García, ministra de Empleo y Seguridad Social como vicepresidenta. La OCDE también quiere dar las gracias a Montserrat Gomendio por coordinar el proyecto en el plano político como Secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades. El proyecto se benefició enormemente de las numerosas contribuciones del equipo de proyecto nacional, que incluye a representantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía y Competitividad, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el Ministerio de la Presidencia y la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Estamos especialmente agradecidos a Aurora Saeta del Castillo, M<sup>a</sup> Isabel Fernández Santos, Carmen Maceiras García, M<sup>a</sup> Jesús del Río Alcalde, M<sup>a</sup> Ángeles Muñoz-Fernández de Bastida, M<sup>a</sup> Soledad Iglesias Jiménez, Jorge Sainz González, José Ignacio Sánchez Pérez, Rafael Van Grieken Salvador y Ángel de Miguel Casas, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Julio Martínez Meroño, Miguel Fernández-Díez Picazo y María Mateo Feito, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Juan del Alcázar Narváez y Javier Soria, del Ministerio de la Presidencia; Ángel Jurado Segovia, de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno; Clara Eugenia García, Galo Herrero Villanueva, Carolina Mateos Bustamante y Carlos Balmisa García-Serrano, del Ministerio de Economía y Competitividad; Manuel Arenilla Sáez, Carlos Adiego Samper, Pablo González de Herrero Fernández y Susana Casado Robledo, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Ana M<sup>a</sup> Lagares Pérez, Tatiana M<sup>a</sup> Martínez Ramos y Cristina Morales Puerta, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo; Sonsoles Samboal Jiménez, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; y Ana López Holgado, Joaquín Cascón López y Manuel Vargas, de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), sin cuyo apoyo y asesoramiento este proyecto no habría sido posible.

También queremos dar las gracias al embajador Ricardo Diez-Hochleitner y al consejero de Educación Javier Muñoz Sánchez-Brunete, de la Delegación Permanente de España ante la OCDE, por su compromiso con este proyecto.

El equipo de la OCDE desea mostrar su agradecimiento a los representantes de las comunidades autónomas y los agentes implicados que participaron en los talleres llevados a cabo en Madrid y Cuenca en 2014-2015. Sus comentarios y aportaciones –realizados durante los talleres, a través de grupos de discusión electrónicos y por correo electrónico– han servido para conducir el proceso y dar forma a este informe diagnóstico. También queremos expresar nuestro agradecimiento a la gran cantidad de personas que muy generosamente dedicaron su tiempo a reunirse y mantener correspondencia con nosotros para responder a nuestras numerosas preguntas referentes al sistema de competencias de España.

La OCDE agradece a la Dirección General de Educación y Cultura y a la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea su contribución, tanto financiera como de conocimientos expertos, durante el curso de este proyecto. Estamos especialmente agradecidos a Michael Teutsch, Patricia Perez-Gomez y Michael Horgan por su participación activa y sus valiosas contribuciones.

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE:  
ESPAÑA

Ya que el informe diagnóstico se sustenta en datos y análisis procedentes de la OCDE, la Comisión Europea, las autoridades españolas y otras fuentes publicadas, cualquier error o malinterpretación será responsabilidad del equipo de la OCDE.

El equipo de Estrategia de Competencias de la OCDE está coordinado por Joanne Caddy (Dirección de Educación y Competencias). Andrew Bell y Samuel Kim son los autores principales de este informe y el análisis de datos fue realizado por Tanja Bastianic (Dirección de Educación y Competencias). Deborah Roseveare (Dirección de Educación y Competencias) aportó liderazgo intelectual y una visión de conjunto estratégica para el proyecto.

El informe diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de España se sustenta en los conocimientos, las aportaciones y los comentarios de un amplio equipo interdepartamental de la OCDE que incluye a: Guillermo Montt y Glenda Quintini, de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; Jonathan Barr, del Programa de Desarrollo Local Económico y Laboral de la OCDE; Bert Brys, del Centro de Políticas Fiscales y Administración; Alistair Nolan, de la Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación; Paolo Veneri, de Dirección de Administración Pública y Desarrollo Territorial; David Haugh y Alberto Gonzalez Pandiella del Departamento de Economía; y Marta Encinas-Martin, Jose-Luis Alvarez-Galvan, Gara Rojas Gonzalez y Simone Stelten, de la Dirección de Educación y Competencias.

Florence Wojtasinski y Emily Groves (Dirección de Educación y Competencias) contribuyeron de forma inestimable en la gestión del proyecto, así como en la presentación y el diseño del informe. Los elementos del diseño gráfico corrieron a cargo de Great Fridays.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS.....	2
PRÓLOGO .....	3
AGRADECIMIENTOS .....	5
RESUMEN EJECUTIVO .....	16
INTRODUCCIÓN.....	25
La economía española muestra señales claras de recuperación.....	25
Fomentar la utilización de mano de obra, la productividad y las competencias será clave para el futuro crecimiento.....	25
Unas mejores competencias, unas políticas de mercado laboral eficientes y unos mayores incentivos para el trabajo y la contratación pueden estimular la utilización de mano de obra.....	27
Mejorar la calidad y la relevancia de las competencias es esencial para incrementar la productividad .....	29
Unas mejores competencias también fomentan la equidad, la inclusión y la participación.....	31
Las competencias necesarias para triunfar en los ámbitos económico y social están cambiando .....	32
La presión fiscal exige una mayor eficiencia del sistema de competencias.....	34
La Estrategia de Competencias de la OCDE puede ayudar a España a afrontar los retos en materia de competencias.....	34
Fomentar una estrategia de competencias que implique al conjunto del gobierno.....	35
Implicar a los agentes interesados en el fortalecimiento del sistema de competencias .....	36
Colaboración con la Comisión Europea .....	36
Movilizar los datos comparativos y la experiencia internacional.....	37
Recurrir a diversas fuentes de información al desarrollar una evaluación de competencias.....	37
Cómo ven los agentes interesados los retos en competencias de España .....	38
Los retos de España en materia de competencias .....	38
DESARROLLAR LAS COMPETENCIAS RELEVANTES.....	47
INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO DE COMPETENCIAS.....	49
RETO 1: MEJORAR LAS COMPETENCIAS DE LOS ALUMNOS DE ENSEÑANZA OBLIGATORIA.....	51
Cada vez son más los jóvenes que concluyen la educación secundaria, pero las tasas de abandono temprano de los estudios, la repetición de curso y la finalización tardía de los estudios son altas y costosas. ....	51
Los estudiantes españoles tienen menos probabilidades de acceder a la FP y al aprendizaje basado en el trabajo .....	55
Muchos estudiantes no desarrollan competencias básicas sólidas y muy pocos rinden a los niveles más altos de aptitudes, aunque los de algunas regiones tienen buenos resultados .....	58
El rendimiento de los estudiantes varía considerablemente entre regiones y grupos socioeconómicos .....	59
Los estudiantes de familias con estatus socioeconómico bajo o inmigrantes presentan bajos rendimientos..	60
El gasto en educación secundaria está próximo a la media de la OCDE, pero el gasto por estudiante ha disminuido desde la recesión.....	60
Los profesores desempeñan un papel fundamental en la mejora del sistema educativo .....	61
El Gobierno ha dado pasos para mejorar el rendimiento en educación obligatoria.....	63
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	63
INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA	

## RETO 2: ASEGURARSE DE QUE LOS ESTUDIANTES DE ENSEÑANZA SUPERIOR ALCANCEN UN ALTO NIVEL DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL Y ADQUIERAN LAS COMPETENCIAS RELEVANTES DEMANDADAS POR EL MERCADO LABORAL..... 69

El índice de obtención de títulos en educación terciaria en España se acerca a la media de la OCDE .....	69
Los titulados en estudios terciarios en España tienen comparativamente menos nivel de competencias básicas y solo unos pocos presentan un alto rendimiento.....	71
Los ámbitos de estudio elegidos en España son casi idénticos a los de otros países de la OCDE .....	72
Algunos estudiantes de educación terciaria se gradúan con competencias que no se adecúan a las necesidades del mercado laboral.....	73
Las elecciones de los ámbitos de estudio pueden no ser óptimas desde el punto de vista de las empresas ....	75
Aunque el alto nivel educativo está relacionado con mejores resultados, muchos titulados recientes tienen dificultades para entrar en el mercado laboral.....	77
Aunque muchos titulados en educación terciaria afirman estar sobrecualificados para sus empleos, muchos de ellos están bien ajustados respecto a las competencias que realmente poseen.....	78
La calidad y la relevancia de las competencias adquiridas durante la educación terciaria están determinadas por muchos factores.....	79
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	85

## RETO 3: MEJORAR LAS COMPETENCIAS DE LOS ADULTOS ESCASAMENTE CUALIFICADOS 89

España posee muchos adultos con baja cualificación que serán parte de la mano de obra disponible durante décadas.....	89
Los adultos con baja cualificación necesitan oportunidades para perfeccionar o actualizar sus competencias con el fin de cumplir los nuevos requisitos de competencias de los empleos.....	92
La educación formal de adultos desempeña un papel esencial en el desarrollo de competencias de los adultos con baja cualificación.....	93
Los programas flexibles de aprendizaje son esenciales para fomentar la participación de los adultos en la educación y la formación.....	95
Los adultos con baja cualificación en España tienen menos probabilidades de recibir formación relacionada con el trabajo que los de otros países de la OCDE.....	96
Los adultos con baja cualificación tienen menos probabilidades que los más cualificados de recibir educación y formación .....	98
Los adultos con baja cualificación se enfrentan a obstáculos particulares para su participación en actividades de educación y formación.....	98
Se han dado pasos para mejorar el acceso a la educación y la formación de adultos .....	104
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	106

## ACTIVAR LA OFERTA DE COMPETENCIAS ..... 111

## INTRODUCCIÓN A LA ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS ..... 113

## RETO 4: REMOVER LAS BARRERAS REGULATORIAS Y FISCALES A LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES ..... 115

La economía española se caracteriza por la dualidad del mercado laboral.....	116
La rigidez del mercado laboral ha exacerbado la pérdida de empleos y ha generado obstáculos a la contratación .....	118
Las recientes reformas pretenden aumentar la flexibilidad del mercado laboral y la contratación.....	118
Una mayor flexibilidad del mercado laboral puede crear nuevos retos.....	121
El alto desempleo y el bajo empleo persisten y los contratos temporales siguen siendo comunes.....	123
El régimen fiscal español desalienta la contratación y la activación de los trabajadores .....	124
El régimen fiscal de España, así como su estricta LPE, pueden favorecer que la contratación y la oferta laboral se produzcan en forma de economía sumergida.....	128

## INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	129
<b>RETO 5: REINTEGRAR A LOS DESEMPLEADOS A TRAVÉS DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE APOYO ORIENTADAS A LA BÚSQUEDA DE EMPLEO .....</b>	<b>133</b>
España tiene una alta tasa de desempleo y de desempleo de larga duración.....	133
Los programas activos de mercado laboral son cruciales para ayudar a los solicitantes de empleo a garantizar su colocación.....	135
Mejorar la selección y la supervisión del servicio de apoyo a la búsqueda de empleo podría facilitar que las reincorporaciones al trabajo fueran más rápidas.....	137
La información y la orientación también son importantes para el apoyo efectivo de las búsquedas de empleo.....	142
La formación no recibe la suficiente prioridad .....	143
La financiación de políticas relativas al mercado laboral es baja dada la gran cantidad de desempleados .....	146
Una mayor movilidad laboral podría aumentar el empleo .....	147
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	148
<b>RETO 6: MEJORAR LA TRANSICIÓN DE LOS JÓVENES DEL SISTEMA EDUCATIVO A UN TRABAJO ESTABLE .....</b>	<b>153</b>
El desempleo juvenil continúa siendo elevado.....	153
Hay muchos jóvenes no empleados ni en educación o formación.....	154
Los jóvenes se esfuerzan por acceder al mercado laboral .....	155
Cuando los jóvenes encuentran trabajo, a menudo están subempleados. ....	156
Los jóvenes a menudo se enfrentan a condiciones laborales desfavorables .....	158
Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel importante en facilitar la transición de los jóvenes hacia el empleo. ....	159
La empleabilidad de los jóvenes ha sido el punto central de los programas políticos de los recientes Gobiernos.....	161
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	162
<b>UTILIZAR LAS COMPETENCIAS DE MANERA EFICAZ.....</b>	<b>167</b>
<b>INTRODUCCIÓN AL USO DE LAS COMPETENCIAS.....</b>	<b>169</b>
<b>RETO 7: APROVECHAR AL MÁXIMO LA FORMACIÓN EN EL LUGAR DE TRABAJO PARA POTENCIAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD.....</b>	<b>171</b>
El uso de las competencias en el lugar de trabajo está relacionado en gran medida con el crecimiento de la productividad.....	171
España no está haciendo un pleno uso de las competencias de su población activa.....	173
Muchos trabajadores tienen competencias que exceden a las requeridas por sus empleos .....	177
Las prácticas de alto rendimiento en el lugar de trabajo no son comunes en España.....	179
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	188
<b>RETO 8: APOYAR A LOS TRABAJADORES ALTAMENTE CUALIFICADOS Y A LAS UNIVERSIDADES A FIN DE IMPULSAR LA INNOVACIÓN Y AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO .....</b>	<b>193</b>
Las empresas españolas no están implicadas de un modo tan activo en la innovación. ....	193
Las empresas españolas invierten menos que sus competidoras en capital basado en el conocimiento .....	194
El gasto de la educación superior en I+D también va a la zaga de los principales competidores.....	196
El número de doctores es relativamente bajo y pocos están empleados en la investigación y en el sector empresarial. ....	196
Las universidades podrían contribuir más a generar y difundir conocimiento .....	198
El porcentaje relativamente alto de pequeñas empresas españolas podría entorpecer la innovación.....	202
El emprendimiento en España se enfrenta a importantes obstáculos.....	204
<b>INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA</b>	



El gobierno ha introducido una serie de reformas para respaldar la investigación y la innovación, así como el emprendimiento. ....	206
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	206
FORTALECER EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE ESPAÑA .....	209
FORTALECER EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE ESPAÑA. INTRODUCCIÓN .....	211
RETO 9: MEJORAR Y AMPLIAR EL ACCESO A UNA INFORMACIÓN DE CALIDAD SOBRE INSERCIÓN LABORAL Y OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE.....	212
En España, en la actualidad, los desajustes de competencias son patentes, y los requisitos de competencias de muchos empleos futuros cambiarán y/o se incrementarán.....	212
La información sobre la formación y el mercado laboral pueden propiciar que los agentes tomen decisiones con que mejorar la relación entre la oferta y la demanda de competencias.....	214
En España se puede acceder a información de diversa índole sobre las necesidades presentes y futuras de competencias, si bien subsisten las lagunas de información. ....	216
La información podría ser más accesible y responder mejor a las necesidades de los diferentes usuarios ....	218
Si aumentara la colaboración intergubernamental y el compromiso de los agentes sociales implicados, la información relativa a la formación y al mercado laboral podría mejorar en calidad y relevancia. ....	220
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	222
RETO 10: ENTABLAR RELACIONES DE COLABORACIÓN MÁS ESTRECHAS PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN COMPETENCIAS .....	225
Las asociaciones sólidas entre el gobierno y el sector privado pueden mejorar la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas en la educación inicial.....	225
Para garantizar el éxito del nuevo sistema de FP dual, será imprescindible una colaboración más estrecha entre el gobierno y el sector privado.....	226
La cooperación entre gobiernos y agentes sociales es imprescindible para mejorar cuantitativa y cualitativamente la formación en el puesto de trabajo.....	230
Es necesario supervisar de cerca a las agencias de colocación privadas para garantizar la calidad y eficacia de sus servicios.....	232
Las asociaciones pueden contribuir a identificar las necesidades presentes y futuras de competencias.....	233
Las asociaciones entre universidades y empresas pueden estimular la generación y transferencia de conocimiento .....	234
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	235
RETO 11: FINANCIAR UN SISTEMA DE COMPETENCIAS MÁS EFICAZ Y EFICIENTE .....	239
En una situación de deuda pública elevada, financiar la inversión en competencias supone todo un reto ...	239
En España, la inversión en competencias está financiada, sobre todo, por el sector público.....	241
El régimen tributario podría incentivar más al sector privado para que aumentase su financiación del desarrollo de competencias .....	242
Introducir mejoras en el régimen tributario podría aumentar el empleo en la economía formal .....	243
Podría afinarse mejor el Impuesto de Sociedades para atraer la inversión y generar empleo .....	245
Podría optimizarse la imposición del capital basado en el conocimiento (CBC) y en I+D para favorecer la innovación y el crecimiento.....	246
La financiación pública de la inversión en competencias debe coordinarse en todos los niveles de gobierno.....	248
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	249
RETO 12: FORTALECER LA GOBERNANZA DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS .....	253
Para asegurar la coherencia política, es fundamental contar con una gobernanza horizontal eficaz .....	253
Un gobierno vertical eficaz puede fomentar la colaboración eficaz entre los gobiernos central y regionales en políticas de competencias. ....	256
INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA	



Unas políticas de competencias eficaces deben estar atentas a las diferentes condiciones y necesidades de las regiones y las comunidades .....	259
Los gobiernos locales también deben tomar parte en la planificación de las políticas de competencias. ....	260
La continuidad política es importante para garantizar que las competencias den mejores resultados.....	261
España está implementando un programa integral de reforma del gobierno. ....	261
Resumen e implicaciones para las políticas a seguir .....	261
Pasar del diagnóstico a la acción.....	265
ANEXO 1 GLOSARIO.....	267
ANEXO 2 INFORMES DEL SEMINARIO Y CUESTIONARIO PARA LOS PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO .....	271

## Tablas

Tabla 1.	Promedio de solicitantes de empleo en el servicio público de empleo.....	140
Tabla 2.	Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) - Indicadores del uso de competencias en el trabajo .....	173
Tabla 3.	Distribución de los estudiantes de FP dual por comunidades autónomas (2013-15) .....	228
Tabla 4.	Inversiones en capital riesgo .....	248
Tabla 5.	Déficits de la gobernanza multinivel .....	258

## Figuras

Figura 1.	Las amplias diferencias en el PIB per cápita se deben principalmente a la baja productividad .....	26
Figura 2.	La recuperación de empleos sigue siendo incompleta.....	28
Figura 3.	Población de España: histórico y previsiones .....	29
Figura 4.	Productividad laboral y el uso de la competencia de comprensión lectora en el trabajo.....	30
Figura 5.	Probabilidad de resultados sociales y económicos positivos entre los adultos con alto nivel de comprensión lectora.....	31
Figura 6.	Variación en la distribución del empleo (en puntos porcentuales) por requisitos educativos típicos de las ocupaciones, 2006-14.....	32
Figura 7.	Previsión de oportunidades de trabajo en España por niveles de cualificación requeridos, 2013-25.....	33
Figura 8.	Previsión de oportunidades de trabajo en España por sectores, 2013-25.....	34
Figura 9.	Opiniones de los agentes implicados sobre las fortalezas del sistema de competencias de España .....	42
Figura 10.	Opiniones de los agentes implicados sobre los retos a los que se enfrenta el sistema de competencias de España .....	43
Figura 11.	Porcentaje de la población que ha acabado la educación secundaria superior, 2011 .....	52
Figura 12.	Índice de abandono temprano de la educación por comunidades autónomas* y por países seleccionados de la OCDE, 2013.....	53
Figura 13.	Repetición de curso en diferentes comunidades autónomas* y en países seleccionados de la OCDE, 2012 .....	53
Figure 14.	Educación secundaria superior: Comparación de porcentajes de titulados en formación profesional y educación general, países seleccionados, 2012, 2012.....	55
Figura 15.	Rendimiento medio, PISA, 2012 .....	59

Figura 16.	Competencia matemática a los 15 años en las comunidades autónomas de España* y en países seleccionados de la OCDE, PISA 2012.....	59
Figura 17.	Porcentaje de variación en el rendimiento en matemáticas según el estatus socioeconómico en las comunidades autónomas de España* y en países seleccionados de la OCDE, PISA 2012.....	60
Figura 18.	Gasto anual por estudiante en educación primaria y secundaria, 2011.....	61
Figura 19.	Porcentaje de adultos con estudios terciarios, 2012.....	70
Figura 20.	Porcentaje de titulados en estudios terciarios de entre 25 y 34 años, por tipo de programa, 2012.....	70
Figura 21.	Puntuación media en comprensión lectora de los titulados en estudios terciarios, población de 25 a 34 años y de 55 a 65 años, países seleccionados, PIAAC 2012.....	71
Figura 22.	Proporción de titulados en estudios terciarios de entre 25 y 64 años con un rendimiento en comprensión lectora de Nivel 4 o 5, países seleccionados de la OCDE, PIAAC 2012.....	72
Figura 23.	Distribución de los nuevos matriculados en educación terciaria por ámbito de estudio, países seleccionados de la OCDE, 2012.....	73
Figura 24.	Diferencial salarial en relación con la educación secundaria superior en España, 2006-13.....	74
Figura 25.	Tasas de empleo para diferentes niveles de estudio en España, 2006-14.....	74
Figura 26.	Tasa de empleo de los titulados en educación terciaria de entre 25 y 64 años por nivel de comprensión lectora, PIAAC 2012.....	75
Figura 27.	Diferencial salarial de los titulados universitarios en relación con los titulados de secundaria superior por ámbito educativo en España, 2006-13.....	76
Figura 28.	Tasas de empleo para titulados universitarios por ámbito de estudio en España, 2006-13.....	76
Figura 29.	Diferencial salarial de los titulados en educación terciaria no universitaria en relación con los titulados de secundaria superior por ámbito educativo en España, 2006-13.....	77
Figura 30.	Porcentaje de titulados en educación terciaria sobrecualificados cuyos trabajos se adecúan bien a las competencias (comprensión lectora), PIAAC 2012.....	79
Figura 31.	Gasto anual por estudiante en educación terciaria, 2011.....	80
Figura 32.	Número de adultos españoles de entre 25 y 64 años con bajos niveles de comprensión lectora y/o competencia matemática, PIAAC 2012.....	90
Figura 33.	Porcentaje de adultos de entre 25 y 64 años con bajos niveles de comprensión lectora o competencia matemática, países seleccionados de la OCDE, PIAAC 2012.....	90
Figura 34.	Efecto de la comprensión lectora sobre la participación en el mercado laboral, PIAAC 2012.....	92
Figura 35.	Ingresos medios por hora (en USD) en España por nivel de comprensión lectora, PIAAC 2012.....	93
Figura 36.	Nivel de formación máximo alcanzado entre los adultos españoles con baja comprensión lectora de entre 25 y 64 años, PIAAC 2012.....	94
Figure 37.	Porcentaje de adultos de entre 25 y 64 años que participaron en una actividad de aprendizaje a distancia (formal o no formal), países seleccionados, 2012.....	96
Figura 38.	Participación en actividades de educación y formación, formales o no formales, de adultos por motivos relacionados con el trabajo, adultos de entre 25 y 64 años con bajos niveles de comprensión lectora o competencia matemática, PIAAC 2012.....	97
Figura 39.	Porcentaje de la población total de adultos con baja cualificación (de entre 25 y 64 años) que participan en actividades de educación o formación de adultos que recibe respaldo financiero de la empresa, países seleccionados de la OCDE, PIAAC 2012.....	97
Figura 40.	Porcentaje de adultos con empleo de entre 25 y 64 años por nivel de comprensión lectora o competencia matemática, PIAAC 2012.....	98
Figura 41.	Motivos expresados por los adultos españoles con baja comprensión lectora para no participar en actividades de educación y formación, PIAAC 2012.....	99

Figura 42.	Porcentaje de contratos de aprendizaje firmados por trabajadores con educación primaria o inferior .....	100
Figura 43.	Tasas de empleo y desempleo en España y países de la OCDE, 1993-2013.....	116
Figura 44.	Porcentaje de trabajadores temporales en países seleccionados de la OCDE, 2013 .....	117
Figura 45.	Rigor de la legislación de protección del empleo .....	119
Figura 46.	Evolución de los costes laborales unitarios en algunos países europeos,, 2008-13 .....	122
Figura 47.	Porcentaje de empleados con contratos temporales en España, 2002-15.....	124
Figura 48.	Recaudación procedente de los principales impuestos como porcentaje de la recaudación total, 2012 .....	125
Figura 49.	Impuesto sobre la renta más cotizaciones de empleadores y empleados menos beneficios económicos, como % de los costes laborales, para unidades familiares específicas, 2013 .....	126
Figura 50.	Progresión de los tipos impositivos medios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), 50-67 % del salario medio, 2012.....	127
Figura 51.	Tamaño de la economía sumergida en 21 países de la OCDE como porcentaje del PIB oficial, 2007.....	128
Figura 52.	Tasa de desempleo .....	134
Figura 53.	Tasa de desempleo de larga duración.....	134
Figura 54.	Porcentaje de los desempleados en edad de plenitud laboral (30 a 49 años) que se pusieron en contacto con los servicios públicos de empleo en las últimas cuatro semanas, PIAAC 2012 .....	141
Figura 55.	El efecto de la educación y la capacidad en comprensión lectora sobre la participación en el mercado laboral PIAAC 2012 .....	144
Figura 56.	Tasas de desempleo según el nivel de estudios alcanzado en España y en la OCDE, 2007 y 2012 .....	144
Figura 57.	Gasto público en diversas políticas activas del mercado de trabajo, en porcentajes del PIB, 2012 .....	146
Figura 58.	Gastos en políticas activas del mercado de trabajo, estándares de poder adquisitivo por persona con voluntad de trabajar.....	147
Figura 59.	Desempleo regional y migración.....	148
Figura 60.	Tasas de desempleo (TD) juvenil y proporción TD 16-24 / TD 25-54.....	154
Figura 61.	Indicadores del mercado laboral .....	154
Figura 62.	Tasas NI-NI entre los jóvenes .....	155
Figura 63.	Tasas de desempleo juveniles (15-24) por nivel educativo en el tiempo .....	156
Figura 64.	Contribución al total de la tasa de desempleo juvenil (15-24), 2011 .....	156
Figura 65.	Total de desajustes entre los jóvenes (16-29) según el tipo de desajuste.....	157
Figura 66.	Tasa de jóvenes de 15 a 24 años trabajando de forma involuntaria en empleos a tiempo parcial, 2013.....	158
Figura 67.	Porcentaje de los desempleados de 16 a 29 años de edad que se pusieron en contacto con los servicios públicos de empleo en las últimas cuatro semanas, 2012.....	159
Figura 68.	Productividad laboral y el uso de la competencia de comprensión lectora en el trabajo.....	172
Figura 69.	Uso promedio de las competencias de procesamiento de la información en el trabajo, PIAAC 2012 .....	174
Figura 70.	Uso promedio de las competencias genéricas en el trabajo, PIAAC 2012 .....	175
Figura 71.	Jóvenes sin experiencia informática en el trabajo, PIAAC 2012 .....	177
Figura 72.	Porcentaje de trabajadores sobrecualificados y subcualificados, PIAAC 2012 .....	178
Figura 73.	Beneficios de productividad en el escenario hipotético de una reducción del desajuste de competencias.....	179
Figura 74.	Cambio organizativo y nuevas tecnologías.....	180
Figura 75.	Participación en la formación en el lugar de trabajo para trabajadores empleados, PIAAC 2012.....	184

Figura 76.	Uso de las competencias de procesamiento de la información en el trabajo, según tipo de contrato, PIAAC 2012.....	188
Figura 77.	Tipos de innovación según el tamaño de la empresa, 2008-10.....	194
Figura 78.	Inversión en capital físico y basado en el conocimiento (2010).....	195
Figura 79.	Trabajadores relacionados con el capital basado en el conocimiento, países seleccionados (2012).....	195
Figura 80.	Gasto en I+D de la educación superior (2011).....	196
Figura 81.	Tasas de presentación de tesis doctorales (2000 y 2011).....	197
Figura 82.	Doctores que trabajan como investigadores (2009).....	197
Figura 83.	Doctores por sector de ocupación, países seleccionados (2009).....	198
Figura 84.	Cantidad y calidad de la producción científica (2003-11).....	199
Figura 85.	Empresas que colaboran en la innovación con la educación superior o las instituciones públicas de investigación, según el tamaño de la empresa (2008-10).....	200
Figura 86.	Niveles de productividad de los trabajadores por tamaño de la empresa (economía en su conjunto).....	203
Figura 87.	Porcentaje de empresas de diferente tamaño, por países.....	203
Figura 88.	Porcentaje de empleo en función de los tamaños de las empresas y los países.....	204
Figura 89.	Obstáculos al emprendimiento.....	205
Figura 90.	Inversiones en capital riesgo como porcentaje del PIB.....	205
Figura 91.	Equilibrio relativo entre oferta y demanda de competencias (España: comunidades autónomas, 2011).....	213
Figura 92.	Previsión de oportunidades de trabajo en España por niveles de cualificación requeridos, 2013-25.....	214
Figura 93.	Distribución de los centros de FP dual por comunidades autónomas (2013-15).....	228
Figura 94.	Distribución de las empresas que imparten FP dual por comunidades autónomas (2013-15).....	229
Figura 95.	Deuda y déficit público generales en España, en comparación con la media de la OCDE, en % del PIB.....	240
Figura 96.	Progresión de los tipos impositivos medios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), 50-200 % del salario medio, 2012.....	241
Figura 97.	Porcentajes relativos de gasto público y privado en educación terciaria (2011).....	241
Figura 98.	Impuesto de sociedades, % del PIB e imposición total, 2011.....	246
Figura 99.	Financiación gubernamental directa de la I+D empresarial e incentivos fiscales por I+D (2011).....	247
Figura 100.	Gastos de los gobiernos subnacionales, como porcentaje del gasto total.....	248

## Cuadros

Cuadro 1.	Reforma del sistema educativo (LOMCE).....	54
Cuadro 2.	FP dual en España.....	56
Cuadro 3.	Agentes externos que apoyan la implicación de las PYME en la FP.....	57
Cuadro 4.	El punto de mira en España: colaboración para apoyar la FP dual en el sector automovilístico... ..	57
Cuadro 5.	El punto de mira en España: Universidad de Mondragón.....	83
Cuadro 6.	National Careers Service – Reino Unido.....	84
Cuadro 7.	¿Qué significa tener un bajo nivel de competencias básicas?.....	91
Cuadro 8.	Los países nórdicos.....	102
Cuadro 9.	¿Qué están haciendo otros países para apoyar la educación y formación de adultos con baja cualificación?.....	103

Cuadro 10. El punto de mira en España: Estrategias para mejorar las competencias de los trabajadores con baja cualificación.....	104
Cuadro 11. Reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.....	106
Cuadro 12. Recientes reformas del mercado laboral en España.....	119
Cuadro 13. Subsidios para trabajadores con rentas bajas.....	123
Cuadro 14. El cambio de rumbo de los SPE de Alemania hacia la orientación y evaluación de los programas según resultados y la evaluación comparativa de las unidades regionales.....	136
Cuadro 15. Nuevas reformas de las PAMT en España.....	137
Cuadro 16. Ejemplos de países con estrategias de activación laboral.....	139
Cuadro 17. Ejemplos de herramientas informativas sobre el mercado laboral en países de la OCDE.....	143
Cuadro 18. Una formación eficaz de activación laboral de los desempleados.....	145
Cuadro 19. Finlandia: el SPE tiende la mano a los jóvenes.....	160
Cuadro 20. Programas estatales dirigidos a los jóvenes.....	162
Cuadro 21. ¿En qué consisten los lugares de trabajo de alto rendimiento?.....	181
Cuadro 22. ¿Qué prácticas promueven un uso más efectivo de las competencias?.....	182
Cuadro 23. El punto de mira en España: Sanitas.....	183
Cuadro 24. El punto de mira en España: Programa de apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI).....	185
Cuadro 25. Promoción de un mejor uso de las competencias en Flandes (Bélgica).....	186
Cuadro 26. Programas para apoyar la transferencia de conocimiento y la comercialización de la investigación pública.....	200
Cuadro 27. El punto de mira en España: Estrategia Española de Ciencia y Tecnología e Innovación 2013-2020.....	201
Cuadro 28. Equilibrar la oferta y demanda de competencias a escala local.....	213
Cuadro 29. Canadian Occupational Projection System.....	218
Cuadro 30. Texas Workforce Commission.....	219
Cuadro 31. Workforce Intelligence Network (WIN).....	221
Cuadro 32. Anticipar las futuras necesidades de competencias en Irlanda.....	222
Cuadro 33. Integrar el empleo y el desarrollo económico en el ámbito local.....	226
Cuadro 34. Factores esenciales para desarrollar asociaciones sólidas en el sistema español de FP dual.....	230
Cuadro 35. El punto de mira en España: Barcelona Activa.....	231
Cuadro 36. Irlanda: Establecer asociaciones entre empleadores para armonizar las oportunidades de desarrollo de competencias con el mundo laboral.....	232
Cuadro 37. ¿Cómo crear asociaciones exitosas en el ámbito local?.....	233
Cuadro 38. El punto de mira en España: asociaciones fuertes entre universidades y empresas en España.....	235
Cuadro 39. Las becas de estudios en España.....	242
Cuadro 40. Fortalecer el papel de la coordinación horizontal entre regiones.....	255
Cuadro 41. Mecanismos de gobernanza para facilitar la coordinación entre niveles de gobierno en España.....	257
Cuadro 42. Mecanismo principal para la coordinación vertical en los países de la OCDE.....	258
Cuadro 43. Programas de «segunda oportunidad» en ciudades españolas.....	260

## RESUMEN EJECUTIVO

### ***¿Por qué una estrategia de competencias? Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida***

Las competencias se han convertido en el principal motor e impulsor del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI. Sin una adecuada inversión en materia de formación y competencias, los individuos se ven abocados a la marginación social, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento y los países no pueden competir con otras economías mundiales cada vez más basadas en el conocimiento.

La *Estrategia de Competencias* de la OCDE brinda a los distintos países un marco de referencia útil para analizar sus fortalezas y debilidades, al que pueden remitirse para adoptar medidas concretas en relación con los tres pilares en los que se apoya todo sistema nacional de competencias: 1) desarrollar las competencias relevantes desde la infancia hasta la edad adulta; 2) activar la oferta de competencias en el mercado laboral, y 3) utilizar las competencias adquiridas de manera eficaz en el ámbito socioeconómico. Una estrategia de competencias eficaz consolida y refuerza el sistema de competencias de un país al propiciar la colaboración política e interconexión entre estos tres pilares.



### ***Construyendo una estrategia de competencias eficaz para España***

La economía española viene mostrando claros signos de recuperación tras una prolongada recesión. La economía española volvió a crecer en 2014 y ha comenzado a crear empleo en grandes cantidades. Estos datos positivos se debieron, en parte, al amplio abanico de reformas gubernamentales acometidas para agilizar el funcionamiento del mercado laboral, mejorar la calidad del sistema educativo, reforzar el marco presupuestario y estimular el sector empresarial.

Pese a la evolución positiva registrada, aún quedan importantes retos por superar. España se encuentra entre los países de la OCDE con una de las tasas de desempleo más altas, tanto de paro adulto como juvenil, registrándose incluso en 2014 un PIB y unos niveles de renta de los españoles inferiores a los observados en 2007. El alto nivel de endeudamiento surgido a raíz de la reciente crisis económica, el envejecimiento de la población y las fuertes presiones de incremento del gasto público en otros ámbitos como las pensiones, por ejemplo, exigirán a los gobiernos tomar decisiones difíciles y erigir los *principios de eficacia y eficiencia* como la piedra angular en torno a la que ha de articularse el diseño de las políticas.

Al mismo tiempo que España se enfrenta a importantes retos, el mundo está cambiando. La globalización y los avances en las tecnologías de la comunicación y el transporte interactúan a fin de reconfigurar la estructura del empleo y las cualificaciones y capacitaciones necesarias para ocupar los puestos de trabajo. Si bien por definición el futuro se muestra incierto, todo parece apuntar a un mundo en el que será cada vez más importante alcanzar unos niveles de cualificación más altos como clave del éxito de todo individuo en el ámbito socioeconómico.



Es fundamental contar con las competencias necesarias que nos permitan afrontar tanto los retos presentes como futuros. La mejora de las competencias es una importante herramienta para el crecimiento económico, el empleo, la productividad y la mejora de las condiciones de vida. El fomento de competencias mejores y más equitativas asienta también los cimientos sobre los que se sustenta la construcción de una sociedad más saludable, más equitativa y más cohesionada.

#### **La Estrategia de Competencias de la OCDE: delimitación conceptual del término «competencias»**

La *Estrategia de Competencias* de la OCDE define las *competencias* (o *habilidades*) como el conjunto de conocimientos, capacidades y atributos que toda persona puede adquirir y le permiten desempeñar de forma adecuada y consistente una determinada actividad o tarea, susceptibles de desarrollarse y ampliarse ulteriormente a través del aprendizaje. Los términos «competencias» y «habilidades» se utilizan indistintamente en el presente informe. La totalidad de las competencias disponibles para la economía productiva en un momento dado conforma lo que se conoce como el *capital humano* de un país.

La *Estrategia de Competencias* de la OCDE desvía la atención prestada a los indicadores tradicionales de las competencias, como son el número de años de enseñanza y formación formal o de títulos obtenidos, hacia una perspectiva mucho más extensa que se hace eco de las competencias que toda persona adquiere, ejercita y cultiva – y, en ocasiones, también pierde– a lo largo de toda su vida. Toda persona precisa no sólo de los conocimientos técnicos y competencias transversales y profesionales necesarias para incorporarse con éxito al mercado laboral, sino también de otras competencias que coadyuven a una mayor integración social, así como a la construcción de sociedades más cohesionadas y tolerantes.

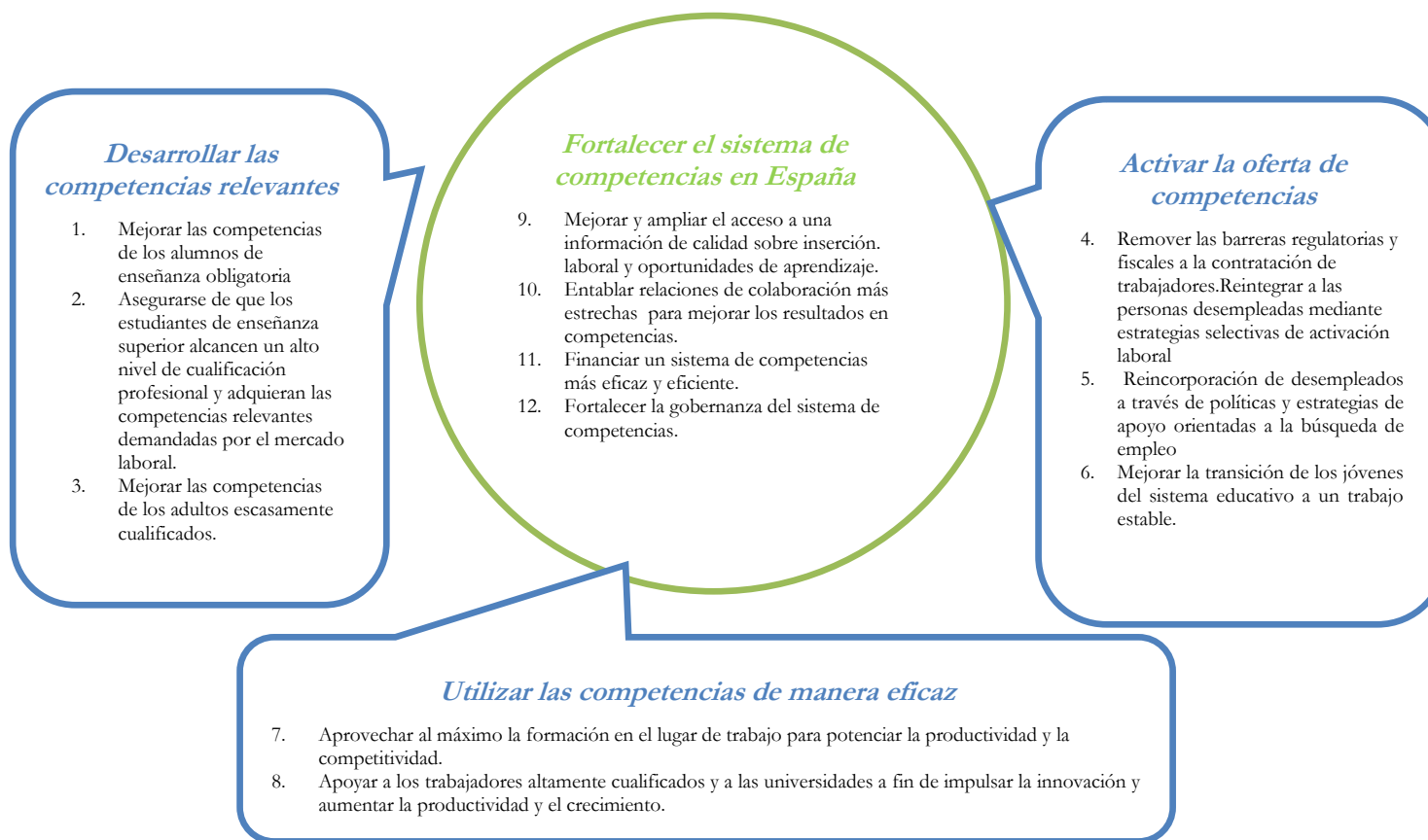
Fuente: OCDE (2012b), *Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida: Un enfoque estratégico de la políticas de competencias*, disponible en la página web <http://dx.doi.org/10.1787/9786070118265-es>.

### **Retos en materia de competencias a los que se enfrenta España**

El presente Informe de Diagnóstico delimita los 12 retos en materia de competencias a los que se enfrenta España. Estos retos han sido identificados a través de los distintos talleres en los que han participado los gobiernos nacional y regionales y grupos de interés, y del análisis de la OCDE, de la Comisión Europea y de los datos nacionales disponibles. Los retos descritos se enmarcan bajo cada uno de los pilares principales que conforman la *Estrategia de Competencias* de la OCDE y se formulan como constataciones sobre la base de los resultados. Los primeros ocho retos conciernen a los resultados concretos que arrojan los tres pilares inherentes al desarrollo, activación y utilización de competencias, mientras que los cuatro retos restantes aluden a las condiciones «propicias» que fortalecen el entero sistema de competencias. El éxito en abordar estos retos en materia de competencias mejorará el rendimiento del sistema de competencias en su conjunto.

Todos los retos identificados se hallan estrechamente interrelacionados, y sus conexiones están identificadas en este informe. La falta de introspección o del debido análisis del trasfondo político no sólo tendrá repercusiones para grupos o colectivos específicos en España como la juventud, por ejemplo, sino que también incidirá en la economía y la capacidad de la sociedad para recuperarse tras la crisis económica y sentar unas bases sólidas para un futuro de prosperidad.

## 12 RETOS EN MATERIA DE COMPETENCIAS PARA ESPAÑA





### ***Pilar 1: Desarrollar las competencias relevantes***

- 1. Mejorar las competencias de los alumnos de enseñanza obligatoria.** Los jóvenes españoles precisan de sólidas competencias como ingredientes del éxito en etapas de la enseñanza posteriores y en el ámbito socioeconómico. España ha acometido ya una serie de reformas y está llevando a cabo otras, encaminadas a mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de los centros de educación secundaria. Dichas reformas incluyen, entre otras medidas, la introducción de programas curriculares estructurados en torno al desarrollo de competencias y la modernización de la Formación Profesional.

Se ha registrado un aumento en el número de jóvenes que completan los estudios de enseñanza secundaria superior, aunque los índices de repetición de curso, abandono escolar prematuro y finalización tardía de los estudios siguen siendo elevados y costosos. En España, una cuarta parte de los alumnos españoles deja los estudios antes de finalizar la etapa obligatoria, un tercio repite curso, y casi una cuarta parte finaliza sus estudios hasta 2 años más tarde que el resto de sus compañeros, estando estos ratios considerablemente por encima de la media de los países de la OCDE. Se calcula que sólo la repetición de curso genera un coste aproximadamente equivalente al 8% del gasto total en educación primaria y secundaria. Mientras que algunas regiones españolas alcanzan un nivel de rendimiento académico en línea con el de otros países de la OCDE con una elevada puntuación en comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica, la preparación y el nivel de los estudiantes españoles resulta, en líneas generales, inferior a la media de los países de la OCDE. Sólo una proporción baja de los estudiantes españoles alcanza un nivel de excelencia. De ahí la necesidad de mantener el esfuerzo por mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de la enseñanza obligatoria.

- 2. Asegurarse de que los estudiantes de enseñanza superior alcancen un alto nivel de cualificación profesional y adquieran las competencias relevantes demandadas por el mercado laboral.** En España, la educación superior ha experimentado una importante expansión, registrando actualmente tasas de finalización de estudios equivalentes a la media de la OCDE. En 2012, cerca del 40% de españoles de entre 25 y 34 años tenía estudios superiores frente al escaso 20% de personas entre 55 y 64 años, diferencia de 20 puntos porcentuales que se superó en tan sólo 6 países de la OCDE.

Sin embargo, son pocos los jóvenes con un título de educación superior que han adquirido el alto nivel de cualificación profesional necesario para integrarse en la economía y en la sociedad. Pese a haberse registrado una mejora en la preparación de los titulados superiores españoles a lo largo del tiempo, España sigue relegada a los puestos más bajos de la clasificación de países de la OCDE que participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés). Por otra parte, sólo aproximadamente el 12% de los adultos con estudios superiores alcanzan un excelente nivel de rendimiento en comprensión lectora, aproximadamente la mitad de la media de la OCDE. Se necesitan niveles más altos de competencias para una economía basada en el conocimiento y para el desarrollo personal y profesional. Un gran número de estudiantes obtiene un título en ámbitos de estudio que no responden a las exigencias del mercado laboral. A fin de poder garantizar que España goza de las competencias necesarias para satisfacer la creciente demanda de cualificación profesional e impulsar el crecimiento económico en un futuro, será necesario invertir mayores esfuerzos inmediatos para mejorar la calidad y adecuación o relevancia de las competencias y la expansión de la participación en el largo plazo. La realidad es que, a día de hoy, un gran número de titulados tiene dificultades para encontrar trabajo.

- 3. Mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados.** En España, existen cerca de 10 millones de adultos con un bajo nivel de rendimiento ya sea en comprensión lectora o en competencia matemática. Aproximadamente dos tercios de estos adultos escasamente cualificados seguirán estando en el mercado laboral dentro de 10 años y más de un tercio seguirá trabajando dentro de 20 años.

En España, los adultos con una escasa cualificación son menos propensos a participar en programas de formación y educativos que sus homólogos españoles altamente cualificados e incluso que los adultos de otros países de la OCDE con un nivel de cualificación equiparable, si bien España cuenta con un sistema

de enseñanza para adultos relativamente completo y flexible y la participación de adultos en programas educativos y formativos ha aumentado en los últimos años. Debido a la demanda cambiante de competencias y cualificaciones profesionales, parte de la respuesta al problema radica en alentar y ayudar a los adultos escasamente cualificados a mejorar y adaptar su nivel de capacitación para preservar sus actuales puestos de trabajo o encontrar otros nuevos.

## ***Pilar 2: Activar la oferta de competencias***

4. ***Remover las barreras regulatorias y fiscales a la contratación de trabajadores.*** Son muchos los adultos españoles en edad de trabajar que no se benefician o no aprovechan plenamente las ventajas y beneficios derivados de la inversión en programas de formación. En 2014, España registró la segunda tasa más alta de desempleo y la tercera más baja de creación de empleo de la OCDE, al tiempo que casi una cuarta parte de los trabajadores españoles tenían una vinculación contractual temporal, umbral superado únicamente por Chile y Polonia de entre los países de la OCDE. Los jóvenes y los adultos escasamente cualificados corren especialmente el riesgo de ser contratados temporalmente.

Problemas como las altas tasas de desempleo, las bajas tasas de empleo y la dualidad del mercado laboral han sido las notas características del mercado de trabajo español. Desde 2012, España ha acometido toda una serie de reformas del mercado de trabajo tanto para incentivar la contratación y la creación de empleo como para reducir la utilización, por parte de los empleadores, de contratos temporales. No obstante, el mercado laboral español sigue estando marcado por un alto índice de paro y la dualidad del mercado laboral. Es necesario un mayor esfuerzo para garantizar que la regulación del mercado laboral y las políticas tributarias se traducen en incentivos, y no en desincentivos, a la contratación.

5. ***Reintegrar a los desempleados a través de políticas y estrategias de apoyo orientadas a la búsqueda de empleo.*** Las políticas activas de empleo constituyen una medida importante de activación laboral de toda persona inactiva o en paro y de mejora de su empleabilidad. Con la crisis económica, el incremento en el número de buscadores de empleo ha puesto una presión considerable sobre los Servicios Públicos de Empleo, teniendo en cuenta sus reducidas dimensiones. La mejora de las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo es importante para apoyar la rápida reintegración de los desempleados. El gasto público total en programas orientados a la búsqueda de empleo es uno de los más altos de la OCDE, sin embargo, una parte considerable de ese gasto ha estado motivada por la necesidad de destinar más fondos para cubrir las prestaciones por desempleo a raíz de la recesión económica. El gasto destinado a políticas activas de empleo no es alto en relación con otros países de la OCDE, especialmente si consideramos las cifras sin precedentes de jóvenes desempleados registradas en España. La inversión en formación debe ser reforzada, a raíz de las reformas recientes, para incrementar la eficiencia, establecer objetivos y mejorar la relevancia para las necesidades del mercado de trabajo.

Un adecuado seguimiento, un reforzado cumplimiento de la obligación de búsqueda activa de empleo y una mejor orientación hacia quienes más lo necesitan podrían ser las claves que contribuyan a una reincorporación laboral más rápida. Del mismo modo, la supresión o atenuación de los obstáculos a la movilidad laboral, junto con una mejor información sobre la situación del mercado de trabajo y un servicio de asesoramiento y orientación laboral, podrían favorecer igualmente la creación de empleo.

6. ***Mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable.*** Los jóvenes españoles se enfrentan a grandes dificultades a la hora de abandonar los centros de enseñanza para incorporarse gradualmente al mercado laboral. El paro juvenil y las tasas de desempleo de larga duración se sitúan entre los más altos de la OCDE. El porcentaje (20%) de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, más conocidos como «generación Ni-Ni», sitúa a España en una posición cercana a aquellos países de la

OCDE que ocupan los primeros puestos, únicamente detrás de México, Grecia e Italia. Estos jóvenes corren el riesgo de convertirse en desempleados de larga duración, con importantes dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo en un futuro.

Para ayudar a un mayor número de jóvenes a encontrar su primer empleo serán necesarios, entre otros, un mayor esfuerzo por parte de los Servicios Públicos de Empleo y un mejor acceso a sistemas de información y orientación adecuados que den respuesta a las necesidades y exigencias específicas de la juventud, en particular a través de una intervención temprana ajustada a las necesidades individuales. Por otra parte, al tener gran parte de los jóvenes desempleados un bajo nivel educativo y una escasa cualificación, necesitarán formación continua y educación adicionales.

### ***Pilar 3: Utilizar las competencias de manera eficaz***

7. ***Aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo para potenciar la productividad y la competitividad.*** En la actualidad, España no hace un uso óptimo de las competencias de su población activa. El grado de aplicación de las competencias en el puesto de trabajo apenas supera la media y un gran número de trabajadores está sobrecualificado con arreglo al perfil necesario para el puesto que ocupan, ocupando España en esta escala el segundo lugar de entre los países de la OCDE participantes en la Evaluación de Competencias de Adultos realizada en el marco del PIAAC. Los trabajadores jóvenes, pese a gozar de un nivel de competencias superior, tienden incluso a utilizar menos las competencias cognitivas en el trabajo que otros compañeros en edad productiva. En España, los trabajadores jóvenes tienden igualmente a hacer un menor uso de dispositivos informáticos en el entorno laboral que sus homólogos de otros países de la OCDE encuestados. En España, los lugares de trabajo se posicionan en los puestos bajos de la clasificación en lo que respecta a medidas encaminadas a la adopción de prácticas innovadoras en el entorno laboral.

La utilización relativamente limitada de las competencias en el puesto de trabajo y la escasa implementación de prácticas innovadoras en el entorno laboral conllevan un desperdicio de talento que bien podría destinarse a potenciar la productividad y competitividad de las empresas. Si España quiere aprovechar al máximo las competencias de su población activa, deberá concienciar a las propias empresas acerca de la importancia y la forma de optimizar el uso de las competencias en el puesto de trabajo como un factor esencial de sus estrategias empresariales.

8. ***Apoyar a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades a fin de impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento.*** El sistema de innovación de todo país ha de asentarse necesariamente sobre una sólida red de trabajadores altamente cualificados, emprendedores y universidades. Las empresas españolas participan de manera menos activa en actividades de innovación que la mayoría de sus competidoras extranjeras. Dicha falta de iniciativa en materia de innovación se refleja en la escasez de inversiones en capital basado en el conocimiento, incluyendo actividades de investigación y desarrollo. Por otra parte, el porcentaje de doctores está muy por debajo de la media de la OCDE, y apenas el 15% de doctores trabaja en el sector privado en España frente a más del 30% en países como Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos. Las universidades españolas podrían dedicar más esfuerzos a apoyar la innovación y el crecimiento fomentando la transferencia de la investigación y el conocimiento hacia el sector privado.

España debe apoyar en mayor medida a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades para impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento. Por una parte, ello conllevará eliminar los obstáculos a la innovación y al emprendimiento, generando incentivos a la inversión en capital basado

en el conocimiento; y por otra, hacer que las estrategias de negocio de las empresas españolas giren en torno a la implicación de trabajadores altamente cualificados en actividades de innovación.

### ***Fortalecer el sistema de competencias en España***

- 9. Mejorar y ampliar el acceso a una información de calidad sobre inserción laboral y oportunidades de aprendizaje.** La existencia de desajustes entre la oferta y la demanda actuales de competencias, unido a la incertidumbre sobre la futura demanda de competencias en un contexto marcado por el progreso tecnológico, la globalización y los cambios demográficos, entre otros factores determinantes, pone de manifiesto la importancia de disponer de información de calidad sobre las competencias demandadas en el presente y aquellas previsiblemente requeridas en futuro. El acceso a una información de calidad sobre inserción laboral y oportunidades de aprendizaje ayuda a una amplia gama de actores a tomar decisiones más acertadas y mejor informadas que permiten alinear mejor la oferta y la demanda de competencias.

Pese a existir información ya disponible sobre la actual demanda de competencias en España, aún hay lagunas informativas, y cabe mejorar la producción y difusión de la información. En España, viene siendo habitual encontrar que la información disponible se presenta únicamente en forma de prolijos informes técnicos, difíciles de interpretar para muchos usuarios sin la debida orientación. Asimismo, la información disponible en línea aparece dispersa en múltiples sitios web, lo que hace difícil poder localizarla y contrastarla. Por otra parte, España tampoco realiza previsiones a nivel nacional de las futuras necesidades de competencias.

- 10. Entablar relaciones de colaboración más estrechas para mejorar los resultados en competencias.**

Es necesario entablar alianzas más fuertes en aras del desarrollo e implementación de políticas más eficaces en materia de competencias. La Administración española ya ha comenzado a trabajar a todos los niveles, en colaboración con el sector privado, para ofrecer más oportunidades de empleo a todas las personas con un título de formación profesional.

Sin embargo, actualmente existen escasos acuerdos de colaboración que faciliten el diálogo y la cooperación entre gobiernos y las partes interesadas en ámbitos relacionados con el desarrollo, activación y utilización de competencias. A modo de ejemplo, el sector privado no tiene una actitud suficientemente proactiva para realizar aportaciones a las decisiones inherentes a la asignación de plazas y al diseño de los programas de estudios de educación superior. Esta falta de colaboración puede desembocar en una deficiente alineación entre las competencias desarrolladas en los programas educativos y aquellas otras demandadas por la economía productiva. En definitiva, es fundamental entablar alianzas que faciliten el diálogo y promuevan una actuación coordinada para abordar los retos en materia de competencias a los que se enfrenta España e instaurar un sistema de competencias receptivo y flexible.

- 11. Financiar un sistema de competencias más eficaz y eficiente.** Como se infiere de la recesión más reciente, se ciernen sobre España unos elevados niveles de deuda pública y un alto déficit presupuestario. En conjunto, el gasto por estudiante desde la educación obligatoria hasta la universitaria se sitúa alrededor de la media de la OCDE. En España, el porcentaje de gasto en educación superior financiado por el sector público (78%) supera el promedio de la OCDE (69%).

España debe realizar un mayor esfuerzo por alinear las políticas de ingreso y gasto público para impulsar el desarrollo, activación y utilización de competencias. Aportaciones adicionales de carácter privado permitirían realizar nuevas inversiones que incrementen la calidad y refuercen la relevancia de las competencias objeto de desarrollo. El sistema tributario podría utilizarse para incentivar una mayor inversión privada en el ámbito de las competencias, animar a las empresas a contratar y alentar a toda

persona a ofrecer sus competencias al mercado laboral. Habida cuenta de la estructura descentralizada de la Administración española, para poder financiar un sistema de competencias más eficaz se precisa de una estrategia común y coordinada a nivel nacional y regional.

**12. Fortalecer la gobernanza del sistema de competencias.** Se requiere de la existencia de estructuras de gobierno y gestión eficaces a fin de garantizar que las políticas en materia de competencias se implementan de forma coherente en los diferentes Ministerios y niveles de la Administración Pública con un determinado interés o incidencia en el desarrollo, activación y utilización de competencias.

Si bien es cierto que existen comités interministeriales de alto nivel, se precisa de un mayor diálogo, oficial y más frecuente, principalmente en el nivel de gestión intermedio, para asegurarse de que las políticas se complementan y refuerzan entre sí. Las conferencias sectoriales, un mecanismo articulado para coordinar la acción entre la Administración Central y las Administraciones Regionales, suelen considerarse ineficaces. El reconocimiento mutuo, la asistencia financiera y la obligación de rendir cuentas por los resultados de iniciativas conjuntas pueden contribuir a fomentar una estrecha colaboración entre los distintos Ministerios y niveles de la Administración Pública.

### Del diagnóstico a la acción

El principal objetivo del proyecto conjunto entre la OCDE y el Gobierno español denominado «Estrategia de competencias de la OCDE: construyendo una estrategia de competencias eficaz para España», radica en proporcionar una evaluación estratégica del sistema de competencias español y de la forma en que se desarrollan, activan y utilizan las competencias. Los resultados del análisis efectuado ayudarán a diseñar políticas y estrategias más eficaces en materia de competencias para satisfacer la futura demanda de competencias en España y alinear la oferta a la demanda existente.

Ha llegado el momento de centrarse en mejorar el sistema de competencias a través de la educación y la formación para aumentar la productividad y fomentar la innovación, eliminando al mismo tiempo cualquier posible *cuello de botella* para el futuro crecimiento económico de España. El presente Informe de Diagnóstico realiza diversas aportaciones a la futura línea de actuación en España para ajustar la oferta de competencias a las demandas del mercado laboral. Se revelan igualmente importantes para el éxito futuro de España los activos *intangibles* generados por el proyecto Estrategia de competencias durante el período 2014-2015 gracias a la cooperación y diálogo permanentes entre los Gobiernos nacional y autonómicos y a la participación de los grupos de interés.

Los resultados expuestos en el presente Informe de Diagnóstico pueden utilizarse de múltiples formas, entre ellas como base para concienciar y sensibilizar a la opinión pública, para entablar un amplio debate público sobre los retos en materia de competencias a los que se enfrenta actualmente España, así como para alentar a los distintos agentes e interlocutores sociales y Gobiernos nacional y regionales a trabajar conjuntamente para abordar dichos retos en un futuro. La OCDE está dispuesta a prestar todo su apoyo a España en sus esfuerzos constantes por formular e implementar mejores políticas que ayuden a conseguir mejores empleos y alcanzar, así, unas mejores condiciones de vida.



## INTRODUCCIÓN

Las competencias se han convertido en el elemento impulsor clave del bienestar individual y el éxito económico en el siglo XXI. Sin una inversión adecuada en materia de competencias, las personas acaban languideciendo al margen de la sociedad, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento y los países ya no son capaces de competir en unas economías cada vez más centradas en el conocimiento. Cuanto más se esfuerzan los países por conseguir los más altos niveles de innovación y competitividad para sus economías, más tienen que centrar sus esfuerzos en generar la combinación adecuada de competencias, asegurándose de que estas se activan por completo en el mercado laboral y maximizando su uso en los lugares de trabajo.

### **La economía española muestra señales claras de recuperación**

**Tras una prolongada recesión, la economía española retomó la senda del crecimiento en 2014 y, recientemente, ha empezado a generar mayores cifras de empleo.** La economía española creció un 1.4 % en 2014 y las previsiones de la OCDE son de un crecimiento del 2.9 % en 2015 y un 2.8 % en 2016. El crecimiento del empleo repuntó considerablemente con un incremento de 433 900 (+2.53 %) personas en 2014, y la mayor parte de este incremento (367 400) se produjo en trabajos a jornada completa (INE, 2015). La última vez que el empleo creció a un ritmo similar fue en 2007, cuando la economía creció en un 2.6 %. Más aún, la tasa de desempleo descendió al 24.3 % en 2014 tras haber alcanzado un pico del 26.1 % en 2013 (CE, 2015a). Los costes laborales disminuyeron un 0.4 % en el tercer trimestre de 2014 con respecto al año anterior (INE, 2014a).

**Estas evoluciones positivas fueron favorecidas en parte por una amplia serie de reformas** hechas por el gobierno para mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el sistema educativo, aumentar el marco presupuestario y estimular al sector empresarial (OCDE, 2014a).

**A pesar de estas evoluciones positivas, continúa habiendo importantes retos pendientes.** En 2014, la economía española estaba aún más contraída y los ingresos de los españoles eran aún más bajos que en 2007 (OIT, 2014). La consolidación presupuestaria, las condiciones crediticias estrictas y el pago de la deuda privada van a continuar frenando la recuperación (OCDE, 2014c). El alto nivel de desempleo sigue siendo una importante fuente de vulnerabilidad ante los impactos adversos. La dualidad del mercado laboral es todavía una característica importante del mercado laboral español, con una gran proporción de trabajadores empleados en trabajos precarios y con perspectivas laborales limitadas.

**Fomentar la utilización de mano de obra, la productividad y las competencias será clave para el futuro crecimiento.**

**El Producto Interior Bruto (PIB) per cápita en España está por debajo de la media de la OCDE** (Figura 1a). Al igual que en la mayor parte de los demás países del sur de Europa, la brecha entre el PIB per cápita de España y el de los países de la mitad superior del ranking de la OCDE se explica por la baja productividad laboral y la baja utilización de mano de obra (Figura 1b). Un país puede incrementar su PIB combinando el aumento del número de ciudadanos que trabajan y el número de horas que esas personas trabajan (utilización de mano de obra) e incrementando la cantidad de producción económica por hora trabajada (productividad laboral). En el caso de España, la baja productividad laboral explica esta brecha comparativamente menos que en otros países (Figura 1b), mientras que la baja utilización de mano de obra la explica comparativamente más. El índice relativamente bajo de utilización de mano de obra en España es

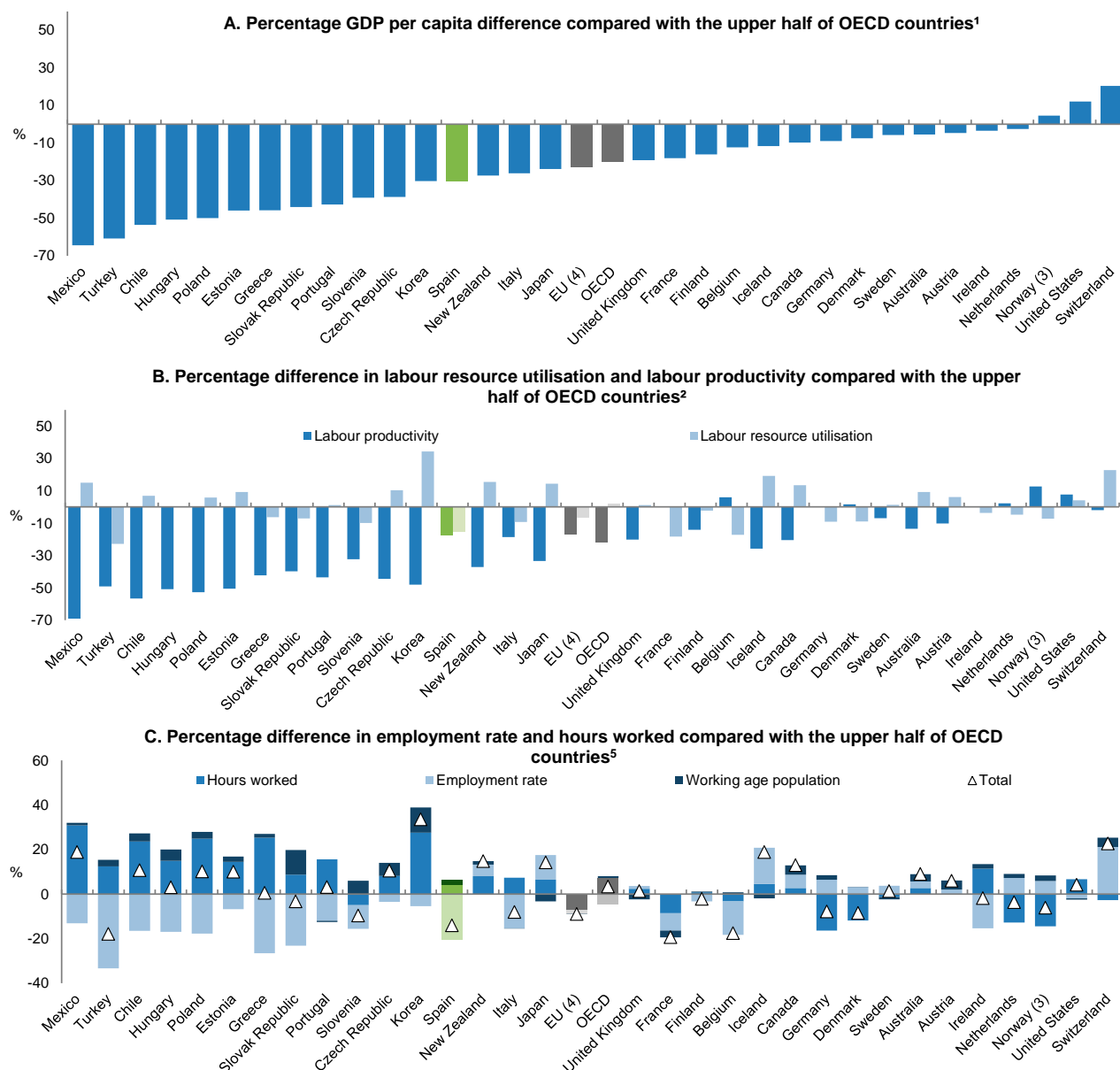


totalmente atribuible a la baja tasa de empleo (Figura 1c). El número total de horas trabajadas por trabajador y el porcentaje de la población que está en edad de trabajar se sitúan por encima de la media.

**Las tasas de empleo relativamente bajas no son nuevas para España.** La tasa de empleo en 2007 – antes del inicio de la recesión, cuando el empleo en España alcanzaba su récord máximo– se situaba tan solo en la media de la OCDE (Figura 2a). Antes de 2007, la tasa de empleo en España era considerablemente inferior a la media (Reto 4, Figura 43).

**Figura 1. Las amplias diferencias en el PIB per cápita se deben principalmente a la baja productividad**

El origen de las diferencias entre ingresos reales, países de la OCDE, 2013



Notas:

1. En comparación con la media aritmética simple de los 17 países de la OCDE con los PIB per cápita más altos en 2013, basándose en paridades de poder adquisitivo (PPA). La suma de la diferencia de porcentaje de utilización de mano de obra disponible y productividad laboral no es exactamente igual a la diferencia en el PIB per cápita debido a que la descomposición es multiplicativa.



2. La productividad laboral se mide en PIB por hora trabajada. La utilización de mano de obra disponible se mide como el número total de horas trabajadas per cápita.
3. Los datos se refieren al PIB de la Noruega continental, que excluye la producción de petróleo y la pesca. Mientras que el PIB total sobrevalora el potencial de ingresos sostenibles, el PIB continental lo infravalora ligeramente, ya que los rendimientos de los activos financieros mantenidos por el fondo del petróleo en el extranjero no están incluidos.
4. Media de los países de la Unión Europea en la OCDE
5. La tasa de empleo se mide como el número total de empleados dividido por la población en edad de trabajar. Las horas trabajadas se miden como el número total de horas trabajadas por empleado. La población en edad de trabajar se mide como la población en edad de trabajar dividida entre la población total. La suma de los tres componentes no es igual a la utilización de mano de obra disponible que se muestra en el gráfico B, ya que la descomposición es multiplicativa.

Fuente: OCDE (2015), *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2015-en>.

### **Unas mejores competencias, unas políticas de mercado laboral eficientes y unos mayores incentivos para el trabajo y la contratación pueden estimular la utilización de mano de obra**

**España ha retomado el crecimiento, pero las cifras de empleo continúan siendo muy bajas y las de desempleo muy altas.** La tasa de empleo cayó desde el 54.1 % previo a la crisis en el cuarto trimestre (T4) de 2007 hasta el 42.2 % en el segundo trimestre (T2) de 2014, pero se prevé que suba sólo ligeramente hasta el 45.7 % para el T4 de 2016 (Figura 2a). La brecha de empleo —el cambio en puntos porcentuales producido en la tasa de empleo desde el inicio de la crisis (T4, 2007) — era todavía de 10.4 puntos porcentuales en el T2 de 2014. La tasa de desempleo (24.6 %) en el Q2 de 2014 era aún 16 puntos porcentuales más alta que antes de la crisis (T2, 2007) (Figura 2b). Incluso para el T4 de 2016 se espera que la tasa de desempleo permanezca por encima del 21 % (OCDE, 2015).

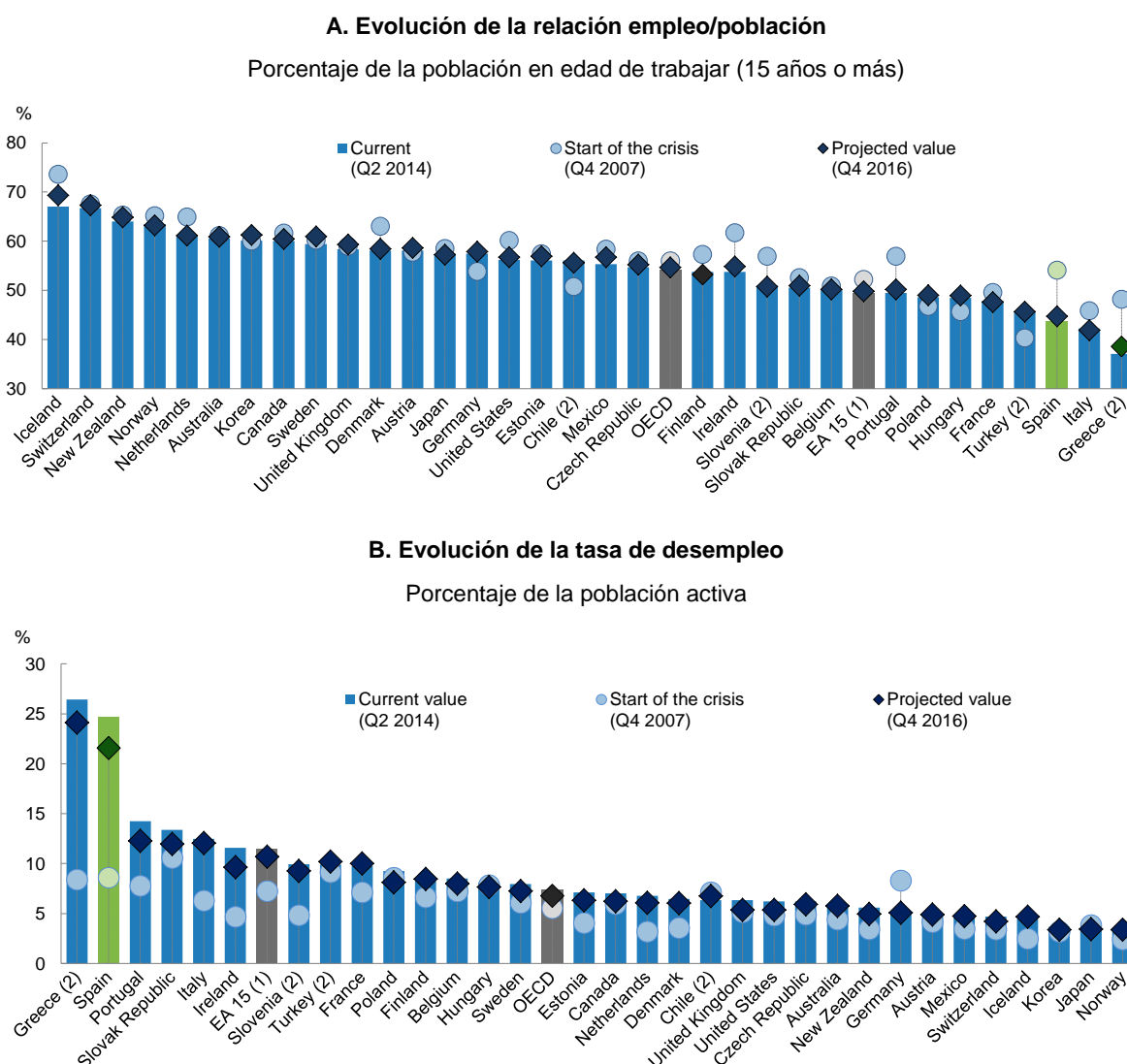
**Una serie de barreras legislativas y fiscales han obstaculizado el crecimiento del empleo.** En España, la protección relativamente rigurosa del empleo, la débil aplicación de la legislación relativa a la contratación temporal y la rigidez de los salarios se combinaron y agravaron la pérdida de empleo al comienzo de la recesión, y desaceleraron el crecimiento del empleo durante el periodo de recuperación. Bassanini & Garneró (2013) señalan que en los países de la OCDE una estricta legislación para la protección del empleo (incluida la legislación estricta contra el despido) se asocia con unos índices más bajos de obtención de empleo y con un mayor desempleo. Bentolila et al. (2011, 2010) consideran que la diferencia en el alcance de la protección del empleo puede explicar aproximadamente el 45 % del incremento mucho mayor del desempleo en España que en Francia. La alta carga fiscal sobre la fuerza laboral también puede haber desalentado la contratación y la participación en el mercado laboral.

**Las prestaciones por desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo son importantes para respaldar las transiciones de la inactividad y el desempleo al empleo.** Las prestaciones por desempleo proporcionan unos ingresos de apoyo durante los periodos de inactividad laboral, mientras que las políticas activas del mercado de trabajo favorecen y facilitan retornos eficientes al trabajo. Algunas personas simplemente necesitan ayuda para encontrar trabajo. Para estas, una información adecuada sobre el mercado laboral, así como orientación y asesoramiento en la búsqueda de empleo, pueden bastar para retornarlos a la actividad laboral. Otras personas carecen de las competencias necesarias para los trabajos actuales. El 45.6 % de los desempleados en España carecen incluso de las competencias más básicas (por debajo del nivel 2 en comprensión lectora o competencia matemática en la Evaluación de Competencias de Adultos, PIAAC). Para muchas de estas personas, y para muchas otras que están desempleadas, regresar al trabajo requerirá acceder a oportunidades de formación para perfeccionar o actualizar sus competencias.

**Incrementar la utilización de mano de obra en España también supone garantizar que los estudiantes de hoy no se conviertan en los desempleados del mañana.** Las competencias son esenciales para garantizar transiciones satisfactorias desde el sistema educativo a la vida activa. Existe una relación arraigada entre la educación y las competencias por un lado y la participación en el mercado laboral y el empleo por otro. Las personas con mayor nivel de educación y competencias tienen, por término medio, índices

considerablemente más altos de participación y empleo. Además, esta relación tiende a ser lineal, de modo que cada incremento adicional en el nivel de estudios o en adquisición de competencias deriva habitualmente en una mejora en la inserción laboral. Aunque los índices de nivel educativo alcanzado en España están en torno a la media de la OCDE, tanto los estudiantes de educación secundaria superior como los de terciaria tienden a finalizar sus estudios con unos niveles de competencias básicas considerablemente más bajos que la media de la OCDE. Por otro lado, muchos de ellos finalizan sus estudios con unos niveles de educación y competencias que no se ajustan adecuadamente a las necesidades del mercado laboral (OCDE, 2013b).

**Figura 2. La recuperación de empleos sigue siendo incompleta**

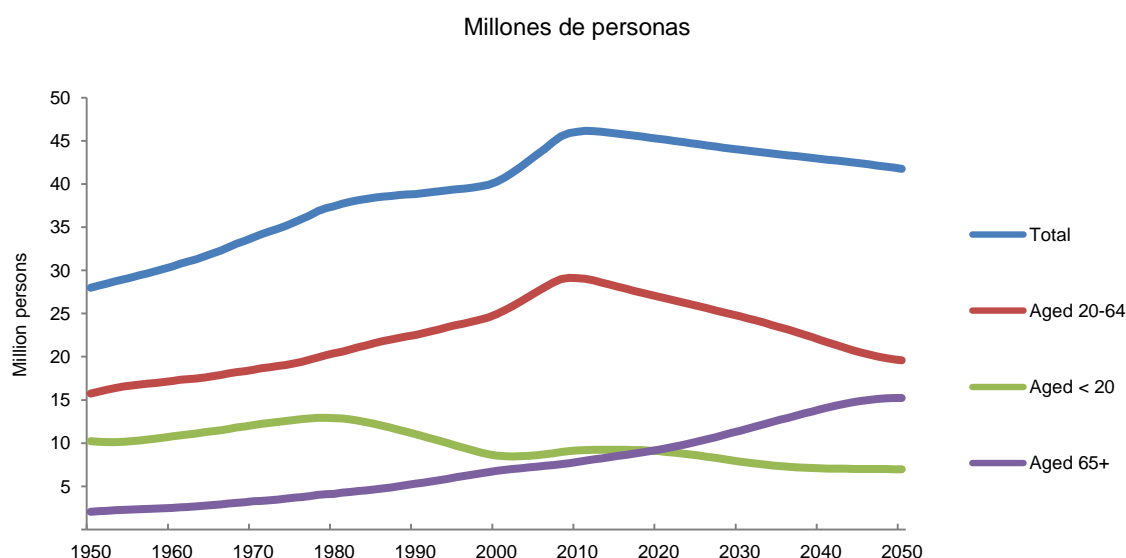


*Nota:* Países mostrados en orden decreciente según la tasa de empleo actual (segundo trimestre, T2, de 2014) en el gráfico A y según la brecha máxima (punto más bajo específico de cada país) en el gráfico B.

*Fuente:* OCDE (2014b), "OECD Economic Outlook No. 95", *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00688-en>.

Una población en proceso de envejecimiento y un declive estructural de la oferta laboral indican que existen límites en el crecimiento que puede experimentar la economía española aumentando la utilización de mano de obra a medio o largo plazo. En España, como en la mayor parte de las demás economías desarrolladas, el declive de la fertilidad está provocando una contracción de la oferta laboral. El porcentaje de la población en edad de trabajar en España ha estado cayendo desde 2010 (Figura 3). Esto podría ser una buena noticia para los desempleados, ya que a medida que se recupere la economía, la menguante oferta de trabajadores debería conducir a mercados laborales más ajustados, haciéndoles más fácil encontrar trabajo. Sin embargo, esto solo se cumple si los trabajadores poseen competencias que se ajustan a las necesidades del mercado laboral y si la legislación y las políticas fiscales no crean barreras a la contratación y la activación. Si las competencias de los trabajadores no se adecúan a las necesidades del mercado laboral y si el entorno empresarial no es propicio para la creación de trabajos, las empresas pueden responder con la sustitución de capital por trabajo y con el traslado del trabajo a otros países. La productividad laboral, a diferencia de la utilización de mano de obra, no conoce límites. En resumen, un declive estructural de la oferta laboral significa que el crecimiento de la productividad será la principal fuente de aumento del crecimiento y de la mejora de la calidad de vida en España a medio o largo plazo.

**Figura 3. Población de España: histórico y previsiones**



Fuente: OCDE (2014), "Historical Population Data and Projections (1950-2050)", Demography and Population, en OCDE, *OECD.Stat*, (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00285-en>.

### Mejorar la calidad y la relevancia de las competencias es esencial para incrementar la productividad

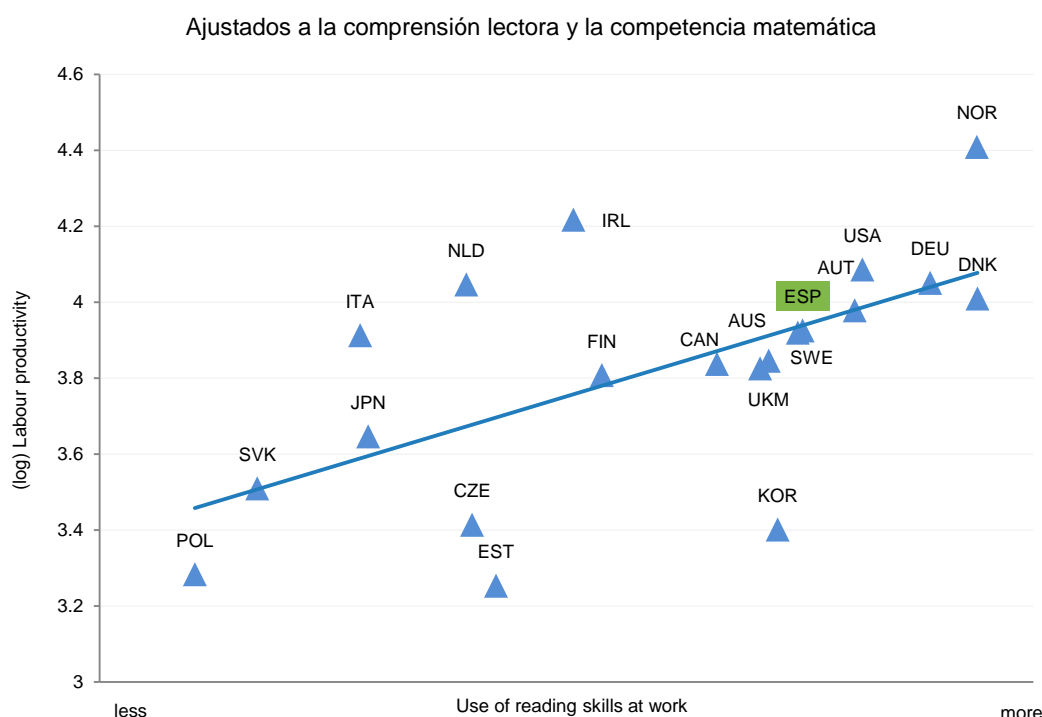
La productividad se refiere a la eficiencia con la que una economía transforma entradas en salidas. El crecimiento de la productividad conlleva el enriquecimiento individual, el aumento de rentabilidad de las empresas y una mayor flexibilidad de los gobiernos. Es, además, la única fuente de crecimiento sostenido de la calidad de vida a largo plazo. Incluso pequeños incrementos en los índices de crecimiento de la productividad pueden, si persisten bastante tiempo, afectar considerablemente al crecimiento económico y la calidad de vida.

Las mejoras en las competencias son un elemento impulsor fundamental del crecimiento de la productividad. Entre las fuentes del crecimiento de la productividad, se incluyen las mejoras en el

conocimiento y las competencias de los trabajadores, además de la innovación y los avances tecnológicos, siendo ambos factores producto del conocimiento y la habilidad de los humanos. La estrecha relación entre competencias y productividad está bien consolidada. Bassanini and Scarpetta (2001) estiman que, a largo plazo, un año más de estudios (como promedio) incrementó el PIB entre el 4 y el 7 % en los países de la OCDE. Hanushek and Woessmann (2012) calculan que elevar las competencias cognitivas en  $\frac{1}{4}$  de la desviación estándar (el tipo de mejora que se observó en Polonia durante la década pasada) estimularía los índices de crecimiento en torno a  $\frac{1}{2}$  punto porcentual. A nivel empresarial, se ha calculado que un incremento de cinco puntos porcentuales en la participación de los trabajadores en programas de formación está asociado a un 4 % de incremento en la productividad de la empresa; y un 1 % de incremento en la cantidad de días de formación está asociado a un 3 % de incremento en la productividad; y que la productividad de un trabajador con formación es aproximadamente un 23 % superior a la de un trabajador no formado (Barrett & O'Connell, 2001; Barron, Black & Loewenstein, 1989; Dearden, Reed, Reenen, 2000; Konings & Vanormelingen, 2010).

**Hacer un uso más eficaz de las competencias disponibles también puede estimular el crecimiento de la productividad.** Hay una relación muy estrecha entre el uso de las competencias básicas en el trabajo y la productividad laboral (Figura 4). Un reciente estudio de la OCDE (McGowan and Andrews, pendiente de publicación) destaca las mejoras potencialmente significativas en la productividad laboral que pueden lograrse mediante una adaptación más eficiente de los trabajadores a sus trabajos. Mahy, François and Guillaume (2015) aportan evidencias de que las empresas pueden elevar su productividad haciendo un mejor uso de las competencias de los trabajadores cuyas cualificaciones exceden los requisitos de sus trabajos.

**Figura 4. Productividad laboral y uso de la competencia de comprensión lectora en el trabajo**



*Notas:* Las líneas corresponden a las mejores predicciones por regresión lineal. La productividad laboral es igual al PIB por hora trabajada, en precios actuales en USD (Fuente: OCDE.Stat). Las estimaciones se basan en regresión por mínimos cuadrados, incluyendo controles para los resultados en comprensión lectora y competencia matemática. Errores estándar entre paréntesis.

*Fuente:* OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), Table A4.4, [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Los resultados en competencias comparativamente bajos de España representan un freno para el crecimiento de la productividad.** Aunque el nivel de estudios alcanzados en España está próximo a la media

de la OCDE, los titulados en secundaria superior y en educación terciaria en España acaban sus estudios con niveles más bajos de competencias que la media de la OCDE. También hay evidencias de que muchos estudiantes de terciaria eligen y se gradúan en estudios que no se adecúan bien a las necesidades del mercado laboral. Es más, España tiene un índice de desajuste comparativamente alto, con un gran número de trabajadores que poseen competencias y cualificaciones que, o bien exceden, o bien no alcanzan los requisitos de sus trabajos.

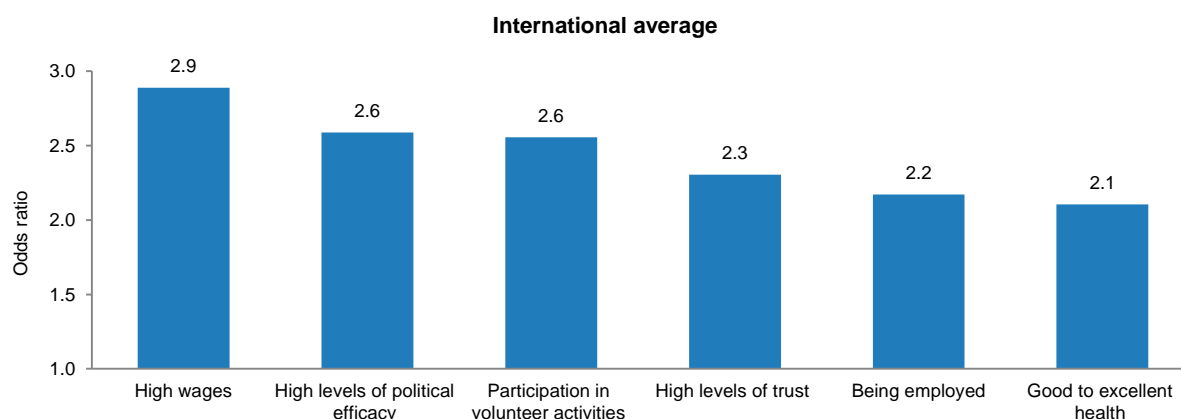
**España no aprovecha al máximo el potencial productivo de su mano de obra.** Pese a que la intensidad del uso de las competencias en los lugares de trabajo está en torno a la media de la OCDE, las empresas españolas se sitúan en niveles bajos a nivel internacional en la adopción de prácticas innovadoras en el lugar de trabajo. España, además, invierte comparativamente poco en capital basado en el conocimiento (CBC) y las empresas emplean relativamente pocos trabajadores de CBC. Es más, a pesar de los recientes esfuerzos del gobierno en esta área, existen importantes barreras contra el emprendimiento, y el gasto universitario en investigación y desarrollo es comparativamente bajo. Todo esto implica que España no está haciendo un uso efectivo de las competencias de que dispone para incrementar la productividad.

### Unas mejores competencias también fomentan la equidad, la inclusión y la participación

**Una distribución no equitativa de los resultados en competencias puede desgastar el tejido social.** Las personas con bajos niveles de competencias y educación no solo sufren un mayor riesgo de desempleo y de bajos ingresos, sino que, además, tienen peor salud, confían menos en los demás y es menos probable que se involucren en la vida social y los procesos democráticos (Figura 5). En consecuencia, presentar buenos resultados en competencias y en educación en general no es por sí solo «suficientemente bueno». Resulta esencial perseguir activamente la equidad en la educación y las competencias con el fin de garantizar que todo el mundo pueda participar de la prosperidad nacional e integrarse en la sociedad.

**Figura 5. Probabilidad de resultados sociales y económicos positivos entre los adultos con alto nivel de comprensión lectora**

Mayor probabilidad (razón de momios) de que los adultos con nivel 4/5 en comprensión lectora afirmen tener mayores ingresos, mayores niveles de confianza y eficacia política y mejor salud, participen en actividades de voluntariado y tengan empleo, en comparación con los adultos que obtienen nivel 1 o inferior en comprensión lectora (ajustado)



*Notas:* Las razones de momios están ajustadas por edad, género, nivel de estudios alcanzado y origen inmigrante y lengua. Los salarios altos se definen como los ingresos por hora de los trabajadores que están por encima del valor medio del país.

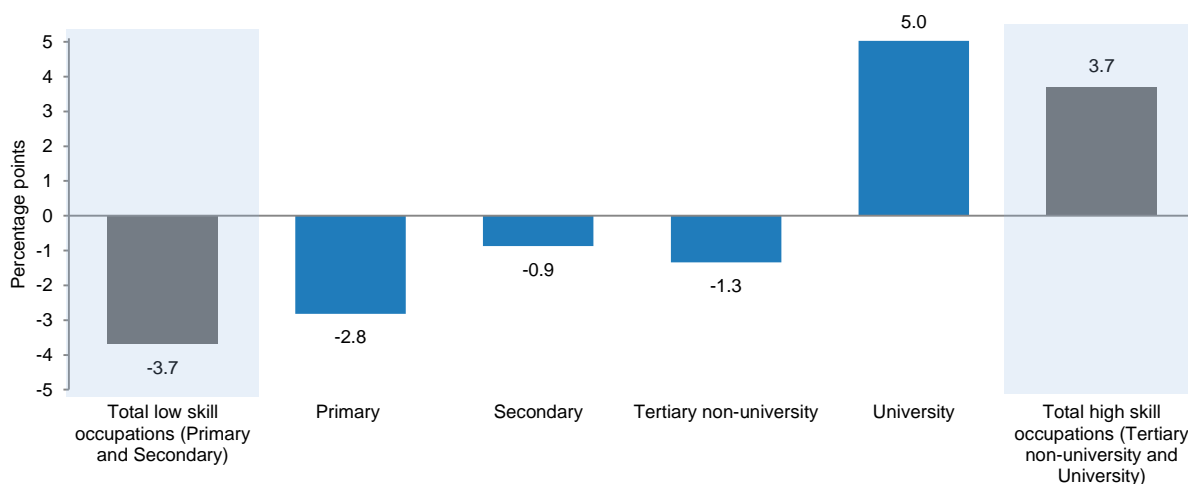
*Fuente:* Cálculos de la OCDE basados en: OCDE (2012), Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos)), Figura 0.1, <http://dx.doi.org/10.1787/888932903633>, [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

### Las competencias necesarias para triunfar en los ámbitos económico y social están cambiando

La globalización y los avances en las tecnologías de la comunicación y el transporte se combinan, para remodelar la estructura de los empleos y sus requisitos en cuanto a competencias. Los rápidos avances en la tecnología informática durante las últimas décadas han proporcionado a las empresas máquinas más baratas que pueden sustituir a las personas en muchas actividades de cualificación media, tales como la contabilidad, el trabajo administrativo y las tareas repetitivas de producción. Los avances en tecnología también han permitido a las empresas trasladar al extranjero los trabajos que no precisan interacciones personales. La consecuencia de estas tendencias ha sido un desplazamiento desde los trabajos caracterizados por tareas rutinarias (ya sean de naturaleza manual o cognitiva) hacia aquellos caracterizados por tareas manuales y cognitivas no rutinarias (Autor and Dorn, 2013; Autor, Katz and Kearney, 2008, 2006; Autor, Levy and Murnane, 2003; Blinder and Krueger, 2013; Goos and Manning, 2007). Las tareas rutinarias –más predominantes en trabajos que requieren competencias de nivel medio– son las que con más facilidad pueden replicarse mediante tecnología y provocan el desplazamiento de los trabajadores que realizan estas tareas. Goos, Manning and Salomons (2014) comprobaron que entre 1993 y 2013 estas mismas tendencias fueron predominantes en España.

Estas tendencias globales se reflejan en el cambio de requisitos de competencias de los trabajos en España. Entre 2006 y 2014, casi todo el crecimiento del empleo en España se produjo en ocupaciones que normalmente requieren un título universitario (Figura 6). Hubo pequeñas bajadas en la proporción correspondiente a empleos que requieren una titulación terciaria no universitaria o un título de educación secundaria superior, y una disminución mucho mayor en la proporción correspondiente a empleos que requieren una titulación inferior a la postsecundaria. Sin embargo, la mayor parte de los trabajos (71 % en 2012) sigue correspondiendo a ocupaciones que normalmente requieren educación secundaria superior o inferior.

**Figura 6. Variación en la distribución del empleo (en puntos porcentuales) por requisitos educativos típicos de las ocupaciones, 2006-14**



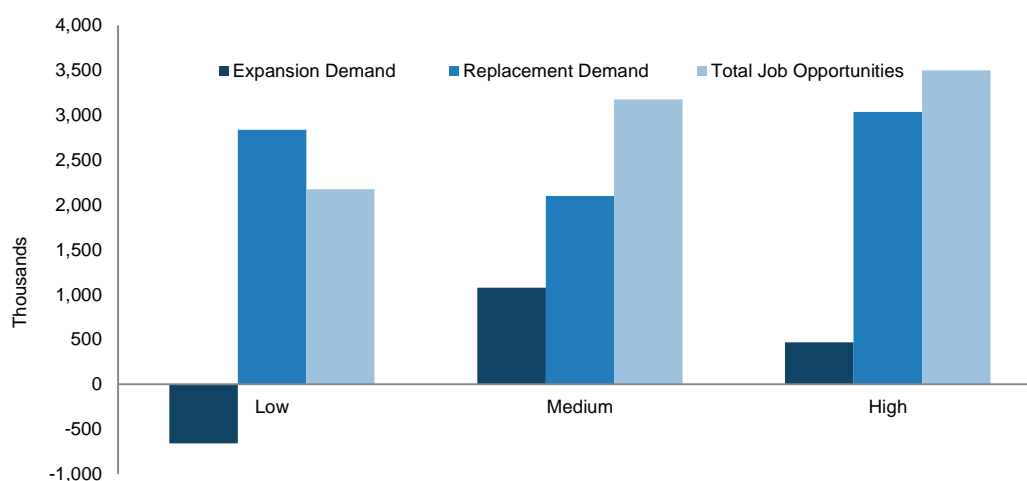
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en INE (2014b), Encuesta de la Población Activa 2014, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).

No hay certeza de si estas tendencias se van a mantener o no en el futuro. El origen de esta incertidumbre radica en factores como el ritmo de avance tecnológico, la continua expansión de las Cadenas de valor globales (CVG), los índices de movilidad laboral mundial y la situación económica mundial en general. Elliot (2014) indica con datos que en Estados Unidos es muy probable que los avances tecnológicos seguirán

poniendo en condiciones de ser desplazados a enormes cantidades de trabajadores (especialmente a aquellos con bajos niveles de competencias). Muchos otros factores pueden afectar también a los tipos de trabajos que se crearán en el futuro y, por extensión, al tipo y los niveles de competencias que los trabajadores necesitarán. A medida que la población de España continúe envejeciendo, habrá una creciente necesidad de competencias relacionadas con la salud y los servicios de atención personal. La creciente preocupación por el medio ambiente ejercerá sin duda también un impacto sobre los trabajos que se creen en el futuro. Las tendencias en el turismo pueden tener también un gran impacto sobre los trabajos y las necesidades en materia de competencias, especialmente en España, donde el turismo supone más del 5 % del PIB (WTTC, 2014).

**Algunas predicciones proporcionan una cierta idea de cómo evolucionarán las necesidades del mercado laboral en materia de competencias en el futuro.** Las previsiones del CEDEFOP afirman que entre 2013 y 2025 las oportunidades de empleo debidas tanto a la demanda de ampliación como a la de sustitución serán mayores en ocupaciones que requieran altos niveles de cualificación (Figura 7). La demanda de ampliación solo se prevé en ocupaciones que requieran estudios secundarios superiores y terciarios. Se espera que las oportunidades de empleo sean mayores en los sectores del transporte y la distribución, los negocios y los servicios (Figura 8). No se prevé que los sectores que en el pasado proporcionaban trabajos decentemente pagados a los trabajadores con baja cualificación —como los sectores primario, industrial y de la construcción— vayan a crear una cantidad significativa de oportunidades de trabajo en el futuro. Estas previsiones se basan en suposiciones hechas a partir del actual estado de cosas. No tienen en cuenta futuras reformas en el mercado laboral, el sistema educativo, el sistema tributario y el sistema de innovación, que podrían alterar las competencias ofertadas y demandadas en el mercado laboral. Por ejemplo, muchos países que tratan de incrementar su utilización de mano de obra han optado por acometer reformas fiscales y salariales. Si se implementaran este tipo de cambios en España, estos podrían incrementar el número de empleos en sectores de mano de obra intensiva, como la industria y la agricultura y, quizás, también la construcción.

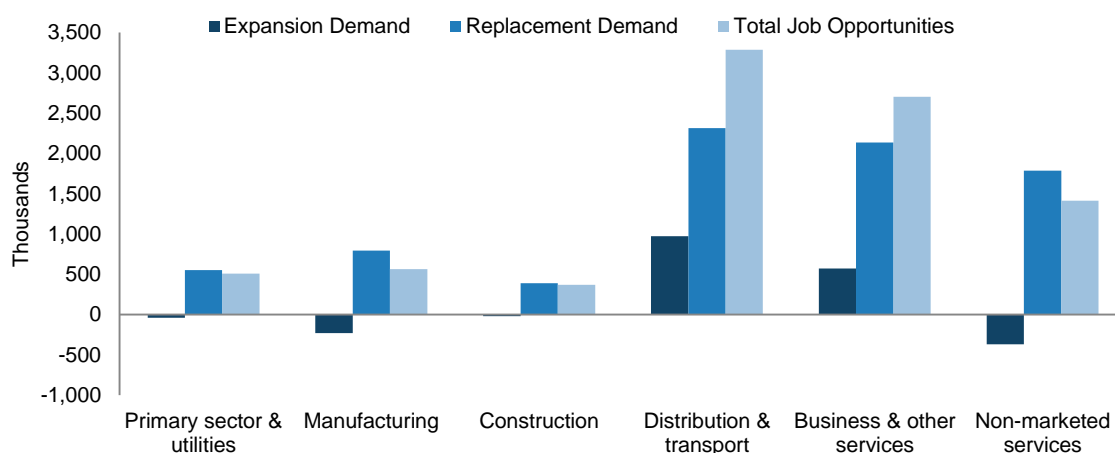
**Figura 7. Previsión de oportunidades de trabajo en España por niveles de cualificación requeridos, 2013-25**



*Nota:* Las definiciones de los niveles de competencias son las siguientes: cualificación baja = CINE 1 y CINE 2 (por debajo de secundaria superior); cualificación media = CINE 3 y CINE 4 (secundaria superior o postsecundaria no terciaria); y cualificación alta = CINE 5 y CINE 6 (terciaria).

*Fuente:* CEDEFOP (2015b) "Job opportunities: Skills forecast for 2015", 2013-2025, [www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities](http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities).



**Figura 8. Previsión de oportunidades de trabajo en España por sectores, 2013-25**

Fuente: CEDEFOP (2015b) "Job opportunities: Skills forecast for 2015", 2013-2025, [www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities](http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities)

### La presión fiscal exige una mayor eficiencia del sistema de competencias

**Muchos países de la OCDE tienen dificultades para encontrar el modo de financiar sus políticas en materia de competencias en un contexto de presión fiscal.** Como resultado de los altos niveles de deuda derivados de la reciente crisis económica, de los datos demográficos desfavorables y del incremento del gasto en otras áreas políticas, como la sanidad y las pensiones, muchos países están tratando de mejorar la eficiencia de sus políticas nacionales en materia de competencias. España no es una excepción. El número, el tamaño y el nivel de especialización de las escuelas y universidades podría optimizarse para incrementar su eficiencia y, asimismo, podría considerarse la introducción de innovaciones en el aprendizaje que supusieran una reducción de costes. Los mecanismos de gobernanza podrían favorecer la colaboración y mejorar la coordinación de las políticas de competencias entre distintos ministerios y niveles de gobierno. Los mecanismos de financiación también podrían reformarse para incrementar los incentivos de inversión en competencias, garantizando al mismo tiempo que quienes más se benefician de la inversión en competencias, ya sean personas o empresas, asuman una parte mayor del gasto. La mejora de la enseñanza y de la información sobre el mercado laboral, así como las asociaciones sólidas entre gobiernos, empresas, sindicatos y centros de educación superior también podrían ayudar a garantizar un mayor ajuste entre la oferta y la demanda de competencias.

### La Estrategia de Competencias de la OCDE puede ayudar a España a afrontar los retos en materia de competencias

**España no es la única en afrontar complejos retos en sus políticas.** La constante incertidumbre económica, los avances tecnológicos, la globalización, el envejecimiento de la población y las presiones fiscales están conduciendo a una nueva era de incertidumbre económica y social en todas las economías avanzadas. La sensación predominante es que las economías y las sociedades están evolucionando de tal forma que no resulta fácil hacer predicciones. Pese a ello, los gobiernos no pueden permitirse adoptar una actitud de «esperar a ver qué ocurre». Necesitan tomar decisiones hoy para asegurarse de estar bien posicionados para aprovechar las oportunidades económicas que vayan surgiendo y para responder de forma eficaz y eficiente a todos los retos que puedan presentarse. Dada la importancia de las competencias para una amplia variedad de resultados económicos y sociales, muchas economías avanzadas y emergentes están haciendo de las políticas de competencias el centro de sus estrategias de refuerzo del bienestar económico y social.



**Se requiere una estrategia de competencias coherente, planificada y orientada al futuro para asegurar la prosperidad y el bienestar futuros de la población española.** Los índices de crecimiento económico que alcanzó España en la primera década de este siglo se debieron en gran parte a la facilidad de acceso a la financiación a bajo interés. Este crecimiento era insostenible y condujo a la burbuja inmobiliaria que contribuyó al desplome masivo del empleo observado en España tras 2009. Dada su importancia para promover la utilización de mano de obra y la productividad y al mismo tiempo incrementar el crecimiento y la calidad de vida, es fundamental que el desarrollo, la activación y el uso eficaz de las competencias sean un pilar central del nuevo modelo económico de España.

**Los gobiernos de España ya han implementado una serie de reformas diseñadas para incrementar el empleo y promover un desarrollo de las competencias más acorde con las necesidades de la economía y la sociedad.** En 2012, el gobierno introdujo una serie de reformas laborales diseñadas para incrementar la flexibilidad y la moderación salarial con el fin de favorecer la creación de empleo y la activación de mano de obra. En 2013 y 2014 se estableció una nueva estrategia de activación del mercado laboral para facilitar un retorno más eficiente a la vida activa. Además, se han acometido reformas significativas en educación cuya implementación está prevista entre 2014 y 2017. Entre estas reformas se encuentra la ampliación y modernización de la formación profesional (FP) como educación secundaria y postsecundaria, que incluye la creación de un nuevo programa de FP Dual. A principios de 2015, el sistema de formación para el empleo se reformó para mejorar la calidad y la relevancia de la formación.

**La estrategia de Competencias de la OCDE proporciona un marco estratégico integrado e intergubernamental para ayudar a los países a maximizar su potencial de competencias con el fin de impulsar el crecimiento económico inclusivo y mejorar el bienestar.** Asimismo, ayuda a los países a identificar las fortalezas y debilidades de sus actuales acervos y sistemas nacionales de competencias, a contrastarlos internacionalmente y a desarrollar políticas de mejora. Concretamente, la estrategia sienta las bases sobre las que los gobiernos pueden trabajar con eficacia junto a todos los agentes interesados (gobiernos nacionales, locales y regionales, empleadores, empleados y estudiantes) y en todas las áreas pertinentes de la política para: desarrollar competencias relevantes de alta calidad para la educación desde la primera infancia hasta la edad adulta; activar las competencias en el mercado laboral; y aplicar las competencias con eficacia en el lugar de trabajo y en la economía en general.

### **Fomentar una estrategia de competencias que implique al conjunto del gobierno**

**Maximizar el potencial de competencias de un país requiere un esfuerzo coordinado entre ministerios.** Se necesita una estrategia de competencias que implique al conjunto del gobierno para integrar los diversos ámbitos de la educación y la formación, la mano de obra, la economía, los impuestos, el desarrollo económico local, la investigación y la innovación. Cada proyecto de Estrategia de Competencias de la OCDE se diseña para fomentar una mayor interacción e intercambio entre los ministerios pertinentes con el fin de forjar un entendimiento común de los retos que están en juego en cuanto a competencias que sirva como base para realizar acciones coordinadas.

El proyecto «Construyendo una estrategia de competencias eficaz para España» cuenta con un equipo interministerial en España que incluye a representantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía y Competitividad, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el Ministerio de la Presidencia y la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Este equipo fue el responsable de establecer la dirección estratégica del proyecto para determinar los resultados de la Herramienta de Diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE que eran más relevantes para España y para garantizar que la fase de diagnóstico abarcaba todos los aspectos importantes del sistema de competencias nacional.

Un enfoque que implique al conjunto del gobierno también requiere colaboración y coordinación entre todos los niveles gubernamentales. Esto es particularmente importante en el contexto de España, donde las comunidades autónomas tienen una importante responsabilidad en el diseño y aplicación de políticas de competencias. Representantes de las 17 comunidades autónomas participaron en este proyecto y aportaron sus puntos de vista sobre los retos de España en materia de competencias; por ejemplo:

- Más de cien personas participaron en el taller de diagnóstico con las comunidades autónomas en Madrid los días 3 y 4 de noviembre de 2014.

### **Implicar a los agentes interesados en el fortalecimiento del sistema de competencias**

El diseño y la implementación eficaces de políticas en materia de competencias requieren un entendimiento amplio y compartido de la necesidad de mejorar las competencias, las fortalezas y los retos actuales a los que se enfrenta el sistema de competencias de un país y las prioridades a la hora de actuar. La Estrategia de Competencias de la OCDE subraya la necesidad de mirar más allá de los gobiernos y establecer sólidas asociaciones con todos los actores implicados, como empresas, sindicatos, centros de formación, estudiantes y otros agentes interesados.

Cada proyecto nacional se diseña para asegurar la implicación y la titularidad de los agentes interesados y para construir un compromiso compartido de cara a acciones concretas. Esto se logra implicándose activamente con los agentes interesados durante todo el proceso, en particular mediante una serie de talleres de trabajo. Cada taller consistió en discusiones estructuradas en pequeños grupos en las que los participantes realizaban una serie de ejercicios expresándose en su propio idioma. En el caso de España:

- Más de cien personas participaron en el taller de diagnóstico celebrado en Cuenca los días 24 y 25 de noviembre de 2014 con los agentes implicados, que incluían a organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, proveedores de educación y formación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

A través de su participación activa en estos eventos, las comunidades autónomas de España y los agentes implicados han desempeñado un papel fundamental en la identificación de los principales retos que afronta el sistema de competencias español, y sus aportaciones han contribuido a conformar este informe diagnóstico. Especialmente mediante el taller final, en el que:

- Más de ochenta representantes de las comunidades autónomas y de agentes implicados participaron en el taller sobre retos en competencias celebrado en Madrid el 23 de marzo de 2015.

Más de cincuenta agentes implicados adicionales fueron entrevistados en una serie de discusiones sobre el sistema de competencias español y los retos que plantea.

### **Colaboración con la Comisión Europea**

La Comisión Europea ha sido un colaborador clave en este proyecto participativo para «Construir una estrategia de competencias eficaz para España», con una generosa aportación de conocimientos expertos, datos y recursos económicos que han facilitado la implementación del proyecto. Expertos de la Dirección General de Educación y Cultura y la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea han participado activamente en todas las fases del proyecto.

## Movilizar los datos comparativos y la experiencia internacional

Trabajando en estrecha colaboración con el equipo de proyecto nacional, la OCDE ha movilizado sus recursos para facilitar el análisis de los retos y oportunidades de España en materia de competencias. Estos recursos incluyen:

- El marco de la Estrategia de Competencias y su herramienta de diagnóstico para estructurar el análisis y los talleres de trabajo.
- El diseño y la prestación de talleres interactivos que maximizan la discusión entre diversos participantes, forjan un entendimiento compartido entre los agentes interesados en los actuales retos en competencias de España y generan informes específicos por escrito.
- Datos comparativos de la OCDE con los que analizar el peso de España respecto a otros países de la OCDE en una serie de aspectos importantes de las competencias.
- Un equipo multidisciplinar de personal de la OCDE que aproveche la experiencia de las direcciones y departamentos pertinentes de esta organización: educación y competencias; trabajo y políticas sociales; desarrollo económico local; gobernanza pública; tributación; economía; ciencia, tecnología e innovación.
- Una perspectiva externa e independiente con la que crear un «terreno de juego nivelado» para todos los actores del sistema de competencias y promover el diálogo constructivo.

## Recurrir a diversas fuentes de información al desarrollar una evaluación de competencias

Este informe diagnóstico se nutre de tres fuentes de información principales aportaciones de los talleres con los agentes implicados, datos comparativos de la OCDE y casos prácticos relevantes procedentes de otros países de la OCDE.



### Agentes implicados de España

Los retos en competencias identificados por un conjunto muy diverso de actores que participaron en los talleres constituyen la «espina dorsal» de este informe.



### Datos comparativos y análisis de la OCDE

En segundo lugar, la abundancia de datos comparativos y análisis de la OCDE, que sirven para arrojar luz sobre los retos identificados por los agentes implicados, enmarcando los retos de España en un contexto internacional más amplio. Cada sección examina un reto en competencias y proporciona datos comparativos internacionales de la OCDE y otras fuentes.



### Casos prácticos de otros países

En tercer lugar, el informe contiene una selección de estudios de casos prácticos que ilustra cómo han afrontado otros países de la OCDE retos similares en su propio contexto.

### Cómo ven los agentes interesados los retos en competencias de España

Los talleres realizados en 2014-15 se diseñaron para alentar a los agentes interesados a expresar sus diferentes puntos de vista y generar evidencias cuantitativas y cualitativas sobre los principales retos en competencias a los que se enfrenta España. Esta información se extrajo de debates en grupo y reuniones bilaterales con la OCDE (Figura 10). Aunque muchos de estos retos en competencias están ya arraigados y son bien conocidos por todos los participantes, el ejercicio también aportó información sobre el modo en que los distintos actores percibían o formulaban los retos.

Los participantes en el taller tenían una percepción clara de las muchas fortalezas del actual sistema de competencias español. Trabajando en pequeños grupos, elaboraron una lista muy variada (Figura 9) que les pareció una base sólida para conseguir el éxito en el futuro.

Se utilizaron distintos métodos para solicitar a los participantes una evaluación del rendimiento general del actual sistema de competencias español. Por ejemplo, basándose en un conjunto de declaraciones de resultados seleccionados previamente por el equipo interministerial español del proyecto a partir de la herramienta de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE, cada participante del taller tuvo que valorar el rendimiento de España como débil, intermedio o fuerte. Una de estas declaraciones de resultados era: «Los jóvenes han desarrollado sólidas competencias de comprensión lectora y matemáticas tras finalizar la educación inicial». A continuación se recopilaron y analizaron los resultados en tiempo real durante los talleres y se presentaron durante la sesión final (ver Apéndice para los informes de los talleres).

### Los retos de España en materia de competencias

Este informe diagnóstico identifica doce retos en materia de competencias para España. Estos retos se identificaron durante los talleres de trabajo llevados a cabo con gobiernos regionales y agentes implicados, y mediante el análisis de datos de la OCDE, de la Comisión Europea y de organismos nacionales. Los retos se describen en función de los pilares básicos de la Estrategia de Competencias de la OCDE y se formulan como una enumeración de resultados. Los primeros ocho retos se refieren a resultados específicos basados en los tres pilares de desarrollo, activación y utilización de las competencias. Los cuatro retos restantes se refieren a las condiciones «habilitadoras» que fortalecen el sistema global de competencias. El éxito al afrontar estos retos estimulará el rendimiento en todo el sistema de competencias.

Todos los retos detectados están estrechamente interconectados y a lo largo del informe se van poniendo de manifiesto las conexiones entre ellos. No abandonar las políticas compartimentadas tendrá consecuencias para grupos específicos de España, como los jóvenes, y también para la capacidad de la economía y la sociedad de recuperarse tras la crisis económica y poder crear una base sólida para la prosperidad futura.

#### *Pilar 1: Desarrollar las competencias relevantes*

1. **Mejorar las competencias de los alumnos de enseñanza obligatoria.** Los jóvenes españoles necesitan adquirir competencias sólidas para garantizar el éxito en los estudios posteriores, en el ámbito económico y en la sociedad. Aunque los estudiantes de algunas regiones españolas rinden al nivel de los de países con altos niveles de rendimiento, los estudiantes de otras regiones se quedan rezagados. El

rendimiento general de los estudiantes españoles está por debajo del promedio de la OCDE en comprensión lectora, matemáticas y ciencia, y relativamente pocos estudiantes de España rinden a los niveles más altos de competencia en estas áreas. Es más, España posee índices comparativamente altos de abandono temprano de la educación, de repetición de curso y de finalización tardía de los estudios. Podría hacerse más por reforzar el papel de la FP y el aprendizaje basado en el trabajo. Se requiere un esfuerzo continuo para mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de la educación obligatoria.

2. ***Asegurarse de que los estudiantes de enseñanza superior alcancen un alto nivel de cualificación profesional y adquieran las competencias relevantes demandadas por el mercado laboral.*** La titulación en estudios terciarios en España ha aumentado con rapidez y se encuentra actualmente al nivel de la media de la OCDE. Sin embargo, muy pocos de los titulados en educación terciaria desarrollan los altos niveles de competencias necesarios para satisfacer la demanda del mercado laboral y promover la productividad y el crecimiento. Además, muchos estudiantes se gradúan en ámbitos de estudio que no se adecúan bien a las necesidades del mercado laboral. Para garantizar que España reúne las competencias necesarias para responder a las crecientes exigencias del mercado laboral y para promover las oportunidades económicas en el futuro, se requerirán esfuerzos concertados que mejoren la calidad y la relevancia de las competencias adquiridas en la educación terciaria en un futuro inmediato y una ampliación continua de la participación con el fin de satisfacer las nuevas demandas a largo plazo.
3. ***Mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados.*** España posee muchos adultos con baja cualificación que serán parte de la mano de obra disponible durante muchos años. Muchos de estos adultos con baja cualificación requieren ayuda para ajustarse a los cambios que se están produciendo en la estructura del empleo y en los requisitos de competencias de los trabajos. Los adultos con baja cualificación en España no solo tienen menos expectativas de participar en programas de educación y formación que sus compatriotas más cualificados, sino también que los adultos con el mismo nivel de cualificación de los demás países de la OCDE. Las oportunidades de perfeccionamiento y actualización de competencias serán cada vez más necesarias para mucha gente para poder mantener sus actuales trabajos o encontrar otros nuevos.

## ***Pilar 2: Activar la oferta de competencias***

4. ***Remover las barreras regulatorias y fiscales a la contratación de trabajadores.*** Las altas tasas de desempleo, las bajas tasas de empleo y la dualidad del mercado laboral han caracterizado desde hace tiempo al mercado de trabajo español. España ha introducido una amplia serie de reformas en el mercado laboral desde 2012 para estimular la contratación y el empleo y reducir la preferencia de los empleadores por los contratos temporales. No obstante, el desempleo sigue siendo elevado y la dualidad del mercado laboral no ha dejado de ser un problema. Puede que sean necesarias más reformas para garantizar que la legislación y las políticas fiscales en cuestiones laborales proporcionen incentivos en lugar de trabas a la hora de contratar y trabajar.
5. ***Reintegrar a los desempleados a través de políticas y estrategias de apoyo orientadas a la búsqueda de empleo.*** Tras la crisis económica, el gran aumento en el número de personas que buscan trabajo está ejerciendo una presión considerable sobre la capacidad de los servicios públicos de empleo (SPE), sobre todo considerando su pequeño tamaño relativo. La mejora del rendimiento de los SPE es esencial para facilitar la rápida reintegración de los desempleados de corta y larga duración. Los gastos destinados a Programas activos del mercado de trabajo (PAMT) no son elevados en comparación con los de otros países de la OCDE, sobre todo si se tienen en cuenta las cifras récord de desempleo de España. Un seguimiento más de cerca y un método más eficiente de búsqueda de empleo, así como un enfoque de los PAMT hacia los más necesitados, podrían ayudar a acelerar la reincorporación laboral. El apoyo a la movilidad laboral y la mejora de la información y la orientación sobre el mercado laboral también podrían fomentar el aumento del empleo.

6. ***Mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable.*** Los jóvenes en España se encuentran con dificultades para hacer una transición fluida desde el sistema educativo a la vida activa. La tasa de jóvenes no empleados ni en educación o formación (NI-NI) ha aumentado de forma constante y se encuentra casi en el máximo de la OCDE. Muchos jóvenes desempleados poseen bajas cualificaciones y bajos niveles de competencias. Estos jóvenes se encuentran en riesgo de convertirse en desempleados de larga duración con la consiguiente dificultad de integración en el futuro. Deben afrontarse una serie de cuestiones para ayudar a los jóvenes a encontrar su primer empleo, entre las que se incluyen un mayor compromiso de los SEPE hacia los jóvenes y un mejor acceso a información de calidad y a sistemas de orientación y asistencia hechos a medida de las necesidades de los jóvenes.

***Pilar 3: Utilizar las competencias de manera eficaz***

7. ***Aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo para potenciar la productividad y la competitividad.*** A día de hoy, España no está aprovechando al máximo las competencias de su mano de obra. El uso de competencias en el lugar de trabajo ronda solo la media y muchos trabajadores tienen mayor nivel de competencias que el necesario para sus trabajos. Los lugares de trabajo de España obtienen una baja calificación en medidas para la adopción de prácticas innovadoras que podrían hacerlos más productivos y competitivos. Esto implica un desperdicio de talento que de otro modo podría ser aprovechado para mejorar la competitividad y la productividad de las empresas. Para aprovechar íntegramente las competencias de la mano de obra en España será necesario un mayor esfuerzo con el fin de concienciar a las empresas de la importancia de convertir el uso eficaz e intensivo de las competencias en el lugar de trabajo en un componente esencial de sus estrategias de negocio y de los medios para conseguirlo.
8. ***Apoyar a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades a fin de impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento.*** Las empresas españolas están menos implicadas de forma activa en actividades innovadoras que muchas de sus competidoras del extranjero. La falta de innovación en la economía española se ve reflejada en la baja inversión en capital basado en el conocimiento, incluyendo la I+D, y en la baja proporción de titulados con doctorado contratados para la investigación en el sector privado. Además, España no está presionando suficientemente a sus centros de educación superior para que favorezcan la innovación y el crecimiento mediante la transferencia de investigación y conocimiento al sector privado. Las empresas españolas se enfrentan a una serie de obstáculos a la innovación, entre los que se incluyen barreras considerables al emprendimiento y el acceso limitado al capital riesgo.

***Fortalecer el sistema de competencias en España:***

9. ***Mejorar y ampliar el acceso a una información de calidad sobre inserción laboral y oportunidades de aprendizaje.*** Aunque en España ya hay disponible una gran variedad de información sobre las actuales necesidades de competencias, existen lagunas de información y queda espacio para mejorar el diseño y la difusión de los productos informativos. Además, España no elabora previsiones a nivel nacional sobre futuras necesidades de competencias. Esta información es importante, no solo para definir las opciones de los estudiantes, sino para conformar los planes de asignación de plazas de los centros de educación terciaria y de recursos humanos, y las decisiones de inversión de las empresas. Adoptar medidas para mejorar la enseñanza y la información sobre el mercado laboral permitiría que una amplia variedad de actores tomaran decisiones que facilitasen una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de competencias.
10. ***Entablar relaciones de colaboración más estrechas para mejorar los resultados en competencias.*** Establecer asociaciones eficaces es crucial para desarrollar e implementar políticas en materia de competencias. En España, los gobiernos trabajan codo con codo con el sector privado en muchos asuntos de interés para ambos. Sin embargo, en general existen pocos acuerdos formales de colaboración



para facilitar el diálogo y la cooperación entre los gobiernos y los agentes interesados en materia de competencias. Las asociaciones que faciliten el diálogo y lo transformen en acciones coordinadas serán esenciales para afrontar los retos en competencias de España.

11. ***Financiar un sistema de competencias más eficaz y eficiente.*** Como consecuencia de la reciente recesión, España está lastrada por unos altos niveles de deuda pública y déficit presupuestario. Esto plantea el reto de encontrar mecanismos más eficientes para financiar la inversión en competencias. Las políticas fiscales y de gasto podrían optimizarse para potenciar el desarrollo, la activación y el uso de competencias y eliminar las trabas no intencionadas que existan. Dada la estructura administrativa descentralizada de España, la financiación de un sistema de competencias más eficiente requiere una estrategia integral compartida entre los gobiernos nacional y regionales.
12. ***Fortalecer la gobernanza del sistema de competencias.*** Se necesitan estructuras de gobernanza eficaces para garantizar que las políticas en materia de competencias se implementan de forma coherente entre todos los ministerios y niveles de gobierno interesados o con influencia en el desarrollo, la activación o la utilización de competencias. España tiene una serie de mecanismos instaurados para facilitar el diálogo, el intercambio de información y la coordinación de esfuerzos; no obstante, las estructuras de gobernanza se pueden mejorar. El reconocimiento y el apoyo financiero a las iniciativas de colaboración pueden contribuir a garantizar que se produce una colaboración significativa entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno.



Figura 9. Opiniones de los agentes implicados sobre las fortalezas del sistema de competencias de España

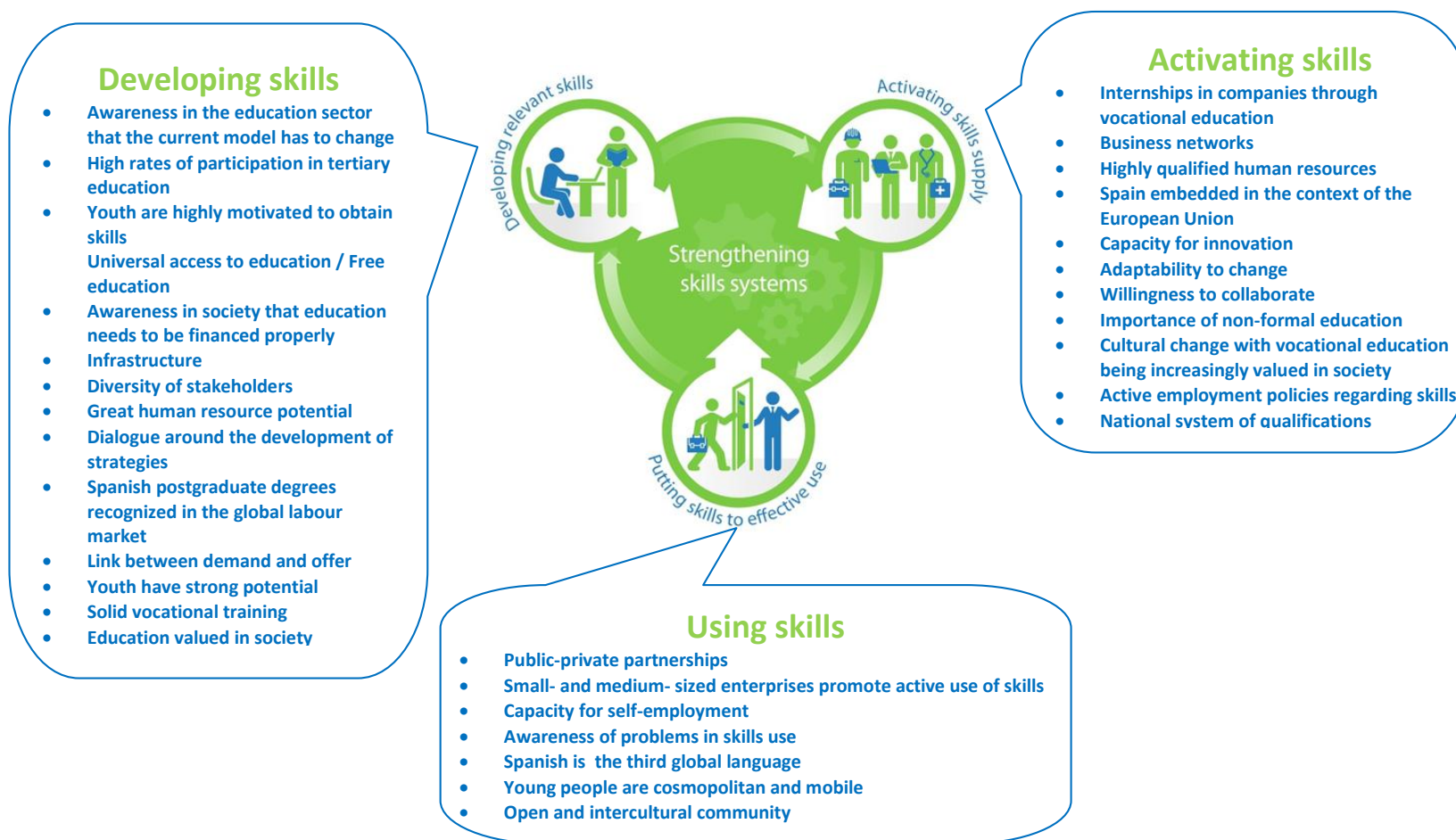
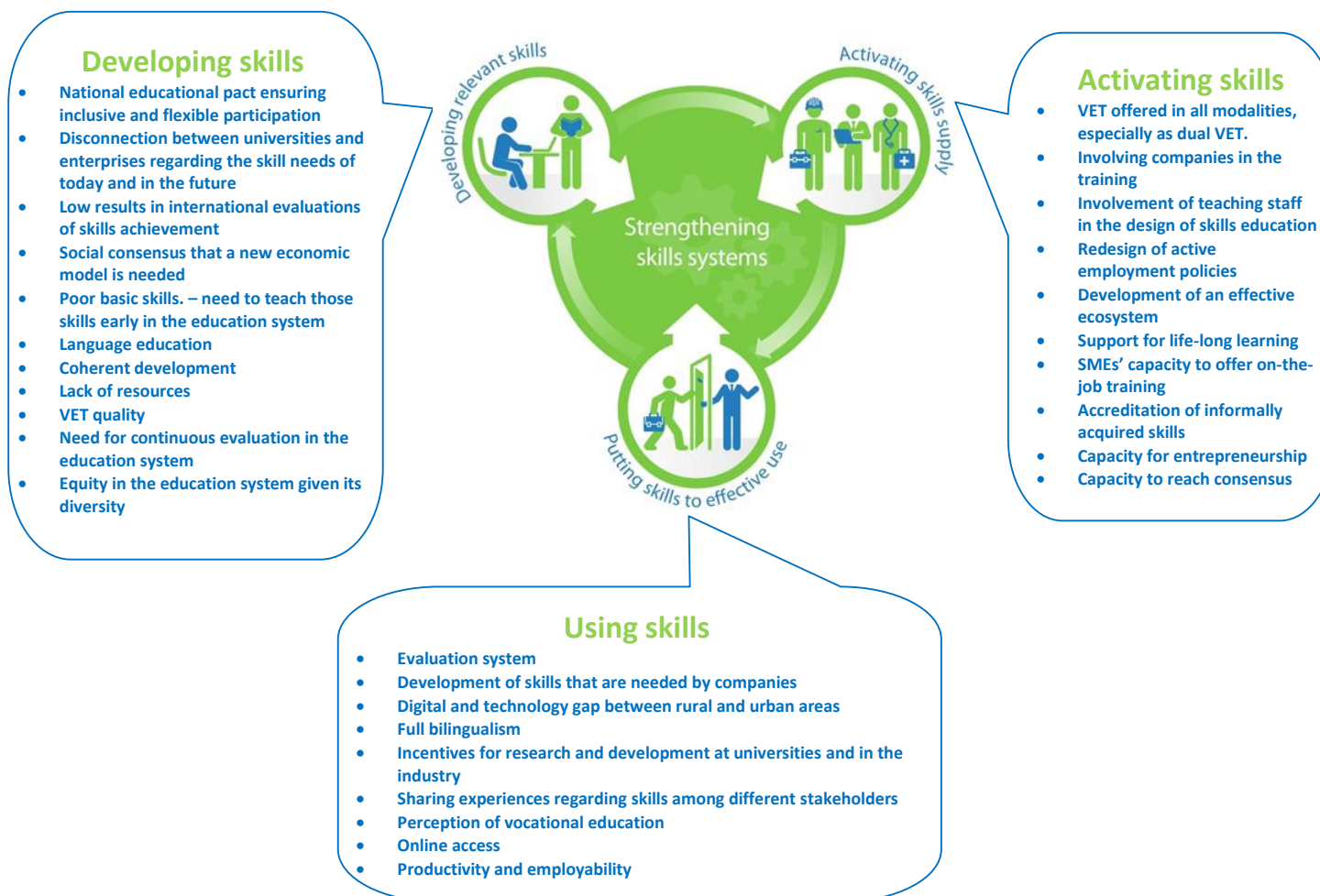


Figura 10. Opiniones de los agentes implicados sobre los retos a los que se enfrenta el sistema de competencias de España



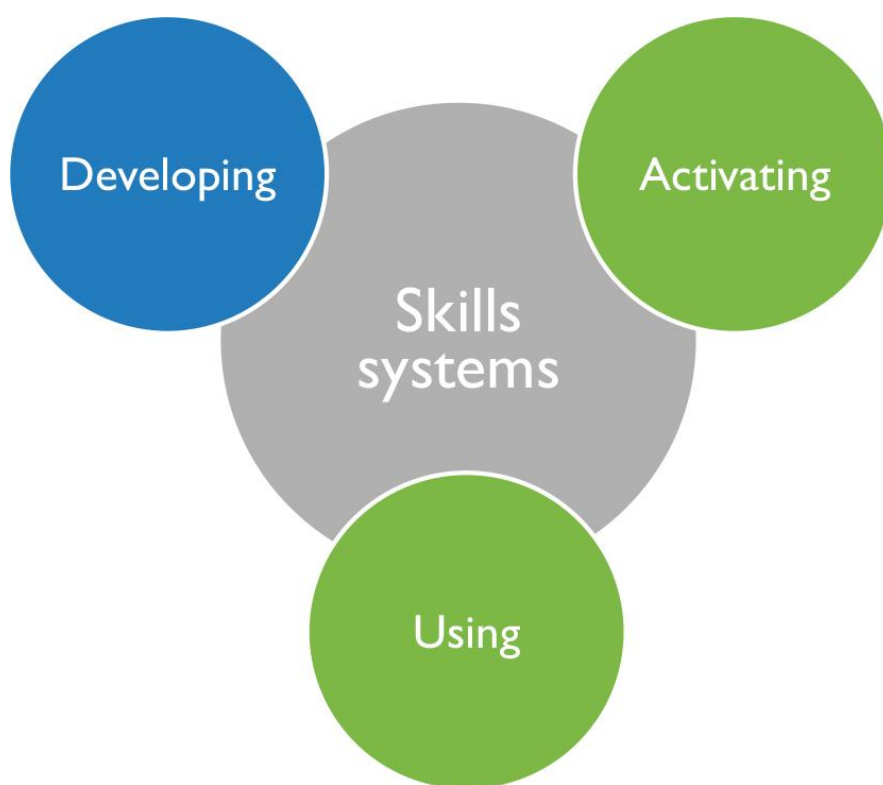
## REFERENCIAS

- Autor, D. H. & D. Dorn (2013), “The Growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market”, *American Economic Review*, Vol. 103, N° 5, American Economic Association, Pittsburgh, PA, pp. 1553-1597.
- Autor, D. H., L. F. Katz & M. S. Kearney (2008), “Trends in US wage inequality: Revising the revisionists”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, N° 2, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 300-323.
- Autor, D. H., L. F. Katz & M. S. Kearney (2006), “The polarization of the US labor market”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 96, N° 2, American Economic Association, Pittsburgh, PA, pp. 189-194.
- Autor, D. H., F. Levy & R. J. Murnane (2003), “The skill-content of recent technological change: An empirical investigation”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, N° 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 1279-1333.
- Barrett, A. & P.J. O’Connell, (2001), “Does training generally work? The returns to in-company training”, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 54, N° 3, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, pp. 647-662.
- Barron, J. M., D. A. Black & M. A. Loewenstein (1989), “Job matching and on-the-job training”, *Journal of Labour Economics*, Vol. 7, N° 1, The University of Chicago Press, Chicago, IL, pp. 1-19.
- Bassanini, A. & A. Garnero (2013), “Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data”, *Labour Economics*, Vol. 21, Elsevier, Amsterdam, pp. 25-41.
- Bassanini, A. & S. Scarpetta (2001), “Does human capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean-group estimates”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 282, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/424300244276>.
- Bentolila, S. et al. (2011), “Why have Spanish and French unemployment rates differed so much in the Great Recession”, VOX CEPR’s Policy Portal, [www.voxeu.org/article/why-spain-s-unemployment-so-high](http://www.voxeu.org/article/why-spain-s-unemployment-so-high).
- Bentolila, S. et al. (2010), “Two-tier labor markets in the Great Recession: France vs. Spain”, Discussion paper, no. 8152, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Blinder, A. S. & Krueger A. B. (2013), “Alternative measures of offshorability: A survey approach”, *Journal of Labor Economics*, Vol. 31, N° S1, University of Chicago Press, Chicago, IL, pp. S97-S128.
- CEDEFOP (2015a), “Forecasting skill demand and supply”, 2013-2025, [www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply](http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply).
- CEDEFOP (2015b) “Job opportunities: Skills forecast”, 2013-2025, [www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities](http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities).

- Comisión Europea (CE) (2015a), “Country report Spain 2015: Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances”, Commission Staff Working Document, SWD(2015) 28 final, COM(2015) 85 final, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_en.pdf).
- Comisión Europea (CE) (2015b), “Economies of the Member States: Spain”, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/countries/spain\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/spain_en.htm) (acceso del 07 de marzo de 2015).
- Comisión Europea (CE) (2014a), “Macroeconomic imbalances Spain 2014”, *Occasional Papers*, 176, March 2014, Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (CE) (2014b), “Bottleneck vacancies in Spain”, Mapping and Analysing Bottleneck Vacancies in EU Labour Markets, Comisión Europea, Bruselas.
- Dearden, L., H. Reed & J. V. Reenen (2000), “Who gains when workers train? Training and corporate productivity in a panel of British industries”, *Institute for Fiscal Studies Working Paper*, 00/04, marzo de 2000, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Elliot, S. (2014), “Projecting the impact of information technology on work and skills in the 2030s”, Working Party on Measurement and Analysis of the Digital Economy, OECD, París, 8-9 de diciembre de 2014.
- Goos, M., A. Manning & A. Salomons (2014), “Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring”, *American Economic Review*, Vol. 104, N°8, American Economic Association, Pittsburgh, PA, pp. 2509–2526.
- Goos, M. & A. Manning (2007), “Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, N° 1, febrero, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 118-133.
- Hanushek, E. A. & L. Woessmann (2012), “Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 17, Springer, Dordrecht, pp. 267-321.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015), “Economically Active Population Survey (EAPS)”, 4º trimestre de 2014, 22 de enero, nota de prensa, [www.ine.es/en/daco/daco42/daco4211/epa0414\\_en.pdf](http://www.ine.es/en/daco/daco42/daco4211/epa0414_en.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014a), “Quarterly Labour Cost Survey (QLCS)”, 3º trimestre de 2014, 17 de diciembre, nota de prensa, [www.ine.es/en/daco/daco42/etcl/etcl0314\\_en.pdf](http://www.ine.es/en/daco/daco42/etcl/etcl0314_en.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014b), Encuesta de la Población Activa 2014, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&cidp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&cidp=1254735976595).
- Konings, J. & S. Vanormelingen (2009), “The impact of training on productivity and wages: Firm level evidence”, *Review of Economics and Statistics*, mayo de 2015, Vol. 97, N° 2, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 485–497.
- Mahy, B., R. François & V. Guillaume (2015), “Educational mismatch and firm productivity: Do skills, technology and uncertainty matter?”, *IZA Discussion Paper*, N° 8855, febrero de 2015, IZA, Bonn.
- McGowan, A. M. & D. Andrews (en preparación), “Mismatch and labour productivity: New evidence from OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, París.

- Ministerio de Economía y Competitividad (MEC) (2015), “Spanish external sector and competitiveness: Facts and figures”, actualización de 20 de febrero de 2015, [www.thespanisheconomy.com/stfls/tse/ficheros/2013/agosto/150220\\_Spanish\\_External\\_Sector\\_Facts\\_and\\_Figures.pdf](http://www.thespanisheconomy.com/stfls/tse/ficheros/2013/agosto/150220_Spanish_External_Sector_Facts_and_Figures.pdf).
- OCDE (2015), “Main challenges facing the labour market”, documento interno DELSA/ELSA (2015)4, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OCDE, París.
- OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Spain 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2014-en).
- OCDE (2014b), “OECD Economic Outlook No. 95”, *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00688-en>.
- OCDE (2014c), “Spain”, in *OECD Economic Outlook*, Volumen 2014, N° 1, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2014-1-34-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2014-1-34-en).
- OCDE (2013a), *Skilled for Life? Key Findings from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/site/piaac/SkillsOutlook\\_2013\\_ebook.pdf](http://www.oecd.org/site/piaac/SkillsOutlook_2013_ebook.pdf).
- OCDE (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014), *Spain: Growth with Jobs*, International Labour Office, Ginebra.
- World Travel and Tourism Council (WTTTC) (2014), “Travel and tourism: economic impact 2014: Spain”, Londres, Reino Unido, [www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/regional%20reports/world2014.pdf](http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/regional%20reports/world2014.pdf).

# DESARROLLAR LAS COMPETENCIAS RELEVANTES







## INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO DE COMPETENCIAS

Las competencias son esenciales para el éxito personal en la economía y la sociedad. Cuando las personas tienen competencias sólidas, están mejor equipadas para tener éxito en la educación superior, en la formación continuada durante la edad adulta, en la adaptación a las variables necesidades de competencias de los puestos de trabajo y en la participación más activa en la sociedad. Para los países, las competencias son un elemento impulsor clave para la innovación, la productividad y, en última instancia, el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida.

Durante las últimas décadas, España ha experimentado un avance significativo en el acceso a la educación de la primera infancia y la conclusión de la secundaria superior. No obstante, el abandono temprano de la educación, la repetición de curso y la finalización tardía de los estudios continúan siendo un reto, que incrementa los costes del sistema educativo y retrasa la incorporación laboral de los jóvenes. Además, en España los estudiantes tienen menos probabilidades que sus homólogos de otros países europeos de cursar FP e, incluso cuando lo hacen, tienen menos probabilidades de participar en programas de aprendizaje basado en el trabajo, que han demostrado favorecer una transición eficaz de la educación a la vida activa. Por otro lado, aunque los estudiantes de ciertas regiones españolas tienen competencias en lectura, matemáticas y ciencias que se equiparan con las de los países de mayor rendimiento de la OCDE, el rendimiento de los estudiantes españoles en general está por debajo del promedio de la OCDE. Comparativamente, un menor número de estudiantes españoles rinden a los más altos niveles de competencia en estas mismas áreas.

De forma semejante, a pesar del aumento significativo de los índices de titulación terciaria, muchos de estos titulados no adquieren competencias básicas sólidas, tal como se desprende de la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC). Solo unos pocos rinden a un alto nivel. Sin embargo, hay una gran variación entre regiones, con algunas que rinden a niveles considerablemente superiores a la media de los países de la OCDE y otras que rinden por debajo de dicha media. Muchos estudiantes se gradúan con competencias que no se adecúan correctamente a las necesidades del mercado laboral y se encuentran con dificultades en la transición a la vida activa.

Una serie de factores influyen sobre la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas en España. Aunque el gasto en educación primaria y secundaria en España está próximo a la media de la OCDE, el gasto por estudiante ha descendido desde la recesión. Pero, en lo que se refiere a la calidad de la educación, el modo en que se gasta el dinero es tan importante como el volumen de lo que se gasta. En comparación con otros países de la OCDE, los profesores españoles se benefician de menos programas de apoyo, como programas de iniciación, mecanismos de respuesta al profesorado, mecanismos de evaluación y mecanismos de desarrollo profesional, los cuales ejercen una importante influencia sobre el rendimiento de los estudiantes. En los estudios terciarios, una serie de factores podrían estar influyendo negativamente en la calidad y la relevancia de las competencias adquiridas, entre los que se incluyen la falta de especialización de los centros de enseñanza, los mecanismos de financiación que no tienen suficientemente en cuenta las necesidades del mercado laboral, la escasez de evaluaciones externas de control de la calidad y la ausencia de información accesible y adaptada sobre la inserción laboral por nivel y ámbito de estudio.

Una alta proporción de los adultos españoles presenta bajos niveles de competencias y muchos de ellos permanecerán en el mercado laboral durante las próximas décadas. Estos adultos son susceptibles de acceder a empleos mal remunerados y de baja calidad y de pasar a formar parte del desempleo estructural. Garantizar que estos adultos con baja cualificación puedan contribuir a la economía y la sociedad en el futuro requerirá eliminar las barreras a la educación y formación de adultos. También implicará centrarse en aquellos que tengan más probabilidades de beneficiarse de la educación y la formación y fomentar e incentivar su participación.

## RETO 1: MEJORAR LAS COMPETENCIAS DE LOS ALUMNOS DE ENSEÑANZA OBLIGATORIA

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Rigidez en el diseño del currículo, lo que hace difícil que el sistema educativo se ajuste a las demandas reales del mercado laboral. Se necesita una mejor coordinación»*

*«La profesión docente necesita mejorar: selección, formación, métodos de enseñanza y evaluación»*

*«Debería centrarse el esfuerzo en afrontar la diversidad socioeconómica dentro de las regiones de España y entre ellas»*

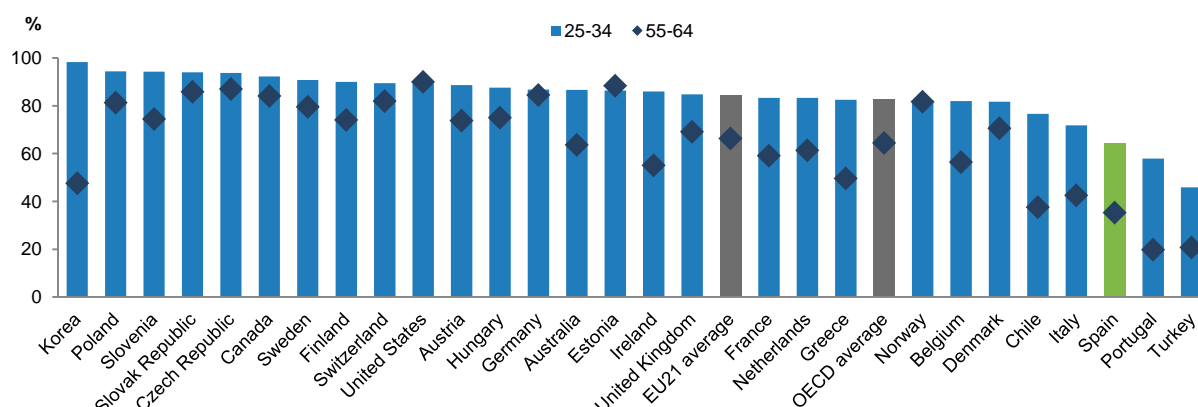
*«Los profesores necesitan desarrollarse profesionalmente para continuar mejorando su práctica docente»*



**La finalización de la educación secundaria obligatoria y la adquisición de competencias básicas sólidas son esenciales para que los jóvenes puedan ampliar sus estudios y su formación en la edad adulta.** Se requieren esfuerzos sostenidos para mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación obligatoria con el fin de garantizar que toda la juventud española adquiere las competencias necesarias para obtener éxito en la ampliación de sus estudios y en los ámbitos económico y social. Si estas competencias no se adquieren durante la educación obligatoria, resultarán mucho más difíciles y caras de desarrollar posteriormente. Aquellos que abandonan los estudios es más probable que posean un bajo nivel de competencias básicas y tienen un mayor riesgo de estar desempleados, tal como se demostró con claridad al comienzo de la reciente recesión económica.

**Cada vez son más los jóvenes que concluyen la educación secundaria, pero las tasas de abandono temprano de los estudios, la repetición de curso y la finalización tardía de los estudios son altas y costosas.**

**Debido a la rápida expansión de la educación durante las últimas décadas, el 64 % de los españoles de entre 25 y 34 años han alcanzado como mínimo una educación secundaria superior.** Esto supone un incremento considerable respecto a la relativamente baja proporción (35 %) de personas de entre 55 y 64 años con el mismo nivel educativo (Figura 11). Sin embargo, España aún tiene el cuarto porcentaje más alto de personas de entre 25 y 34 años con un nivel educativo inferior a la educación secundaria superior, con un 36 % (OCDE, 2014c). Estas personas corren, en su mayoría, el riesgo de mantener unas bajas cualificaciones durante el resto de sus vidas y convertirse en desempleados, especialmente en tiempos de crisis económica.

**Figura 11. Porcentaje de la población que ha acabado la educación secundaria superior, 2011**

*Nota:* Este gráfico solo incluye a los titulados por primera vez en algún programa de educación secundaria superior. Los programas que abarcan los niveles CINE 3 y 4 (Höhere berufsbildende Schule) no están incluidos.

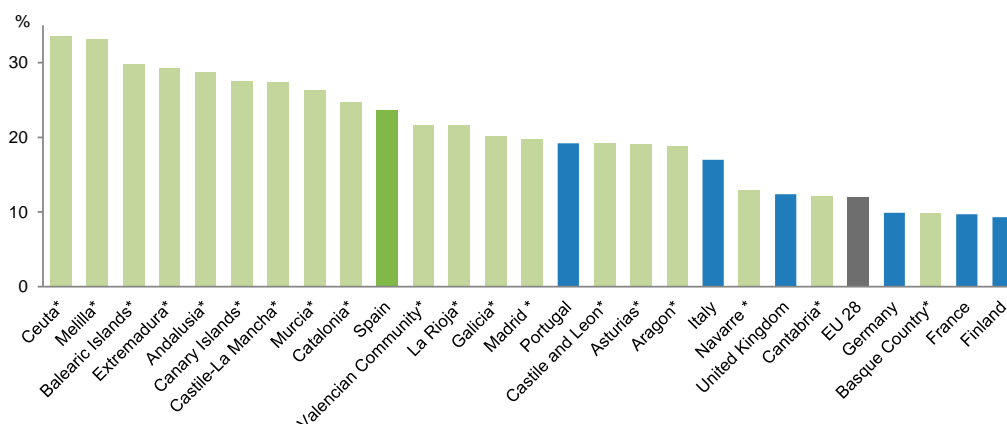
*Fuente:* OCDE (2014c), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Tablas A2.1a y A2.1b, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

**Los índices de abandono temprano de la educación y formación en España son altos, pero varían mucho entre regiones.** El índice de abandono temprano de la educación en España (24 %) es el mayor de los 28 países de la UE (Figura 12). No obstante, los índices de abandono escolar varían considerablemente entre regiones. Este ha sido uno de los aspectos más desiguales del sistema educativo. El País Vasco tiene un índice de abandono temprano de la educación del 9.9 %, que está por debajo de la media de la Unión Europea (12 %), es idéntico al de Alemania y no mucho mayor que el de un país con alto nivel de rendimiento como Finlandia (9.3 %). Por otra parte, en comunidades como Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias y Andalucía entre otras, el índice de abandono temprano de la educación puede alcanzar el 25 % o incluso ser superior.

**La repetición de curso en España se ha incrementado en 4 puntos porcentuales entre 2003 y 2012, alcanzando el 32.9 % en 2012.** Esta cifra es muy superior a la media de la OCDE (12.4 %) (Figura 13). La OCDE considera que la repetición de curso no es eficaz para mejorar los resultados, puede contribuir al abandono y puede resultar costosa (OCDE, 2012a). El estudio de PISA estimó que la repetición de curso en España costó unos 20 000 euros por estudiante en 2012. Esto representa casi el 8 % del gasto total en educación primaria y secundaria: uno de los porcentajes más altos de entre todos los países de la OCDE (OCDE, 2014d). Estos fondos podrían utilizarse, en cambio, para proporcionar apoyo a los estudiantes que más lo necesitan y mejorar la calidad de la enseñanza, las infraestructuras y los recursos y, en última instancia, las competencias de los estudiantes.

**Muchos estudiantes españoles terminan los estudios tarde.** El 23 % de los estudiantes españoles acaban los estudios hasta dos años más tarde que los demás. Si se omite el año de conclusión de los estudios, el índice de finalización de estos en España (83 %) está cerca de la media de la OCDE (87 %) (OCDE, 2014c). Dicho de otro modo, los jóvenes españoles tienen tantas probabilidades de finalizar sus estudios como los jóvenes de otros países, pero tienden a utilizar más tiempo para hacerlo. El tiempo extra requerido para completar la educación inicial está relacionado con los dos asuntos mencionados anteriormente: 1) una alta incidencia de repeticiones de curso y 2) una alta incidencia de abandono temprano de la educación (con muchos que regresan más tarde para finalizarlos).

**Figura 12. Índice de abandono temprano de la educación por comunidades autónomas\* y por países seleccionados de la OCDE, 2013**

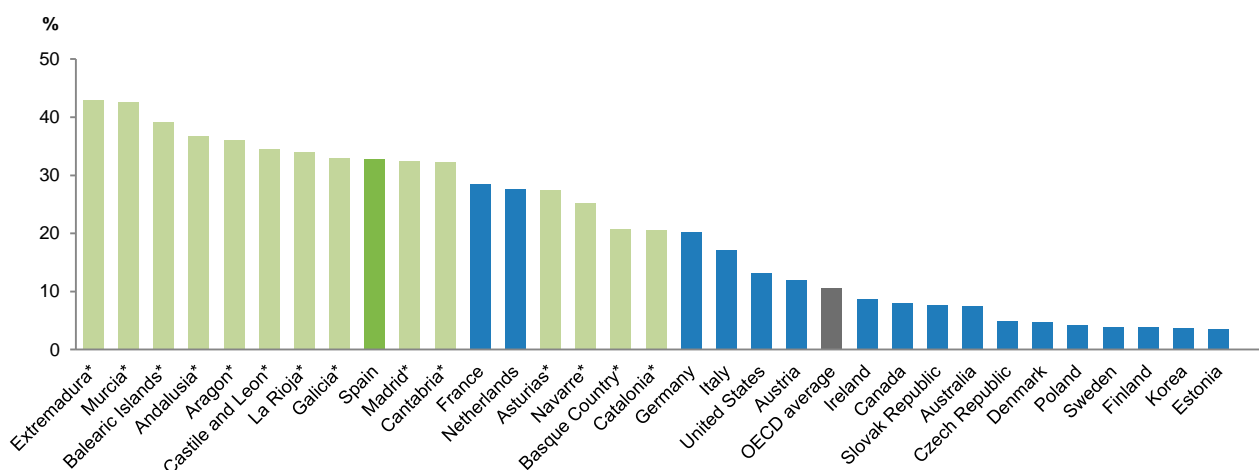


**Notas:**

1. Definición de abandono temprano de la educación y formación. Porcentaje de la población de estudiantes de entre 18 y 24 años que no ha finalizado la educación secundaria superior y no recibe ningún tipo de educación ni formación.
2. Calculado con la metodología establecida en Eurostat basada en la media anual de datos trimestrales.
3. Los datos han de interpretarse con precaución, ya que cuando se derivan de muestras pequeñas se ven afectados por errores de muestreo.
4. Aparte de las regiones de España, solo se muestran una serie de países seleccionados. Las regiones españolas se muestran con un asterisco.

Fuente: European Commission (2013), "Young people's social origin, educational attainment level and labour outcomes in Europe", Eurostat database, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat\\_ifso\\_00t3&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_ifso_00t3&lang=en), e INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).

**Figura 13. Repetición de curso en diferentes comunidades autónomas\* y en países seleccionados de la OCDE, 2012**



Nota: Además de las comunidades autónomas españolas, solo se muestran los países que participaron en PISA y PIAAC.

Fuente: OCDE (2012c), "Database – PISA 2012: The PISA International Database", <http://pisa2012.acer.edu.au>, Tabla IV.2.18 y OECD (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, PISA, Figura IV.2.10, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en> e INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).

En España, en torno al 30 % de los estudiantes de educación secundaria inferior no se gradúan con el certificado necesario para acceder a la educación secundaria superior (OCDE, 2014d). Para favorecer el éxito de los estudiantes y evitar el abandono, se necesitan medidas que evalúen los déficits de aprendizaje de los estudiantes, fortalezcan la capacidad de los profesores de diagnosticar y afrontar estos déficits y aporten a los profesores el apoyo necesario para lograr estos resultados. Con la nueva ley educativa (LOMCE, Ley Orgánica 8/2013) se introdujeron cambios en el sistema educativo con el objetivo de reducir el abandono temprano de la educación y formación (Cuadro 1). Para que España pueda alcanzar el objetivo de la estrategia de la Unión Europea 2020 de reducir los índices de abandono hasta el 15 % para 2020 deberá prestarse especial atención y dotar de recursos a aquellas regiones que tienen mayores dificultades en esta materia y a aquellos estudiantes que están en mayor riesgo de abandonar, tales como los inmigrantes, entre los que el índice de abandono es del 43.6 % (ReferNet-España 2013).

#### Cuadro 1. Reforma del sistema educativo (LOMCE)

Una nueva reforma en proceso de implantación, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE, 2013, propone introducir mayor flexibilidad en los itinerarios educativos de los estudiantes a la edad de 15 años en lugar de a los 16, facilitar la transición a los programas de formación profesional de grado superior, dotar a los centros educativos y a sus directores de mayor autonomía y reforzar las evaluaciones externas de alumnos. La reforma, cuya implantación comenzó en septiembre de 2014, abarca un amplio espectro:

- Pretende definir una educación troncal básica para todo el país a la vez que considera los requisitos especiales de los gobiernos regionales. Además de hacer evaluaciones en todo el territorio nacional, la intención es abordar las enormes diferencias entre regiones.
- Introduce cambios en el diseño del currículo para que especifique no solo la materia de la asignatura, sino las competencias que deben adquirirse. Cada elemento del contenido está ligado a un criterio de evaluación y un estándar de aprendizaje. Aunque hay unos currículos comunes para las asignaturas generales, las distintas regiones y centros de enseñanza tienen más autonomía a la hora de diseñar el currículo de asignaturas concretas.
- Introduce un nuevo diploma en FP básica de dos años para estudiantes entre 15 y 17 años con el que se obtiene un certificado profesional y que da acceso a Formación Profesional de grado medio. Los estudiantes también pueden realizar los exámenes finales para obtener uno de los dos diplomas de Educación Secundaria Obligatoria, ESO.
- Reforma la FP de grado medio introduciendo nuevas asignaturas opcionales (comunicación, matemáticas y lengua extranjera) para favorecer el aprendizaje permanente y facilitar la transición a la FP superior. Además, el currículo incluye contenido relacionado con el emprendimiento y a los alumnos se les exige que dediquen un mínimo del 33 % (anteriormente, un 20 %) de su tiempo al aprendizaje basado en el trabajo.
- Establece una mayor autonomía para los centros de enseñanza en calendarios, contenidos y enfoques pedagógicos y permitirá una mayor autonomía en cooperación con las administraciones regionales.
- Modifica el proceso de selección de los directores de los centros, ya que se exigirá a los candidatos haber realizado un curso especializado de formación, se valorará su experiencia previa y se admitirá a candidatos de cualquier centro (en el pasado, se daba prioridad a los candidatos internos del centro).
- Introduce evaluaciones externas al final de cada fase de la educación. Las pruebas serán solo de carácter

diagnóstico en educación primaria y tendrán un gran peso en la educación secundaria inferior y superior.

Con esta reforma, los estudiantes de último año de educación secundaria inferior pueden elegir cursos académicos generales, o bien cursos de orientación más práctica que combinan la teoría con formación específica en uno o más perfiles profesionales. Al final de curso, los estudiantes pueden realizar el examen académico o el práctico, para obtener un diploma que les dará acceso a la vía que hayan elegido, ya sea Bachillerato o Formación Profesional (FP). El gobierno ha destinado 964 149 503 euros para financiar la implantación de la LOMCE entre 2014 y 2017, con asistencia financiera del Fondo Social Europeo.

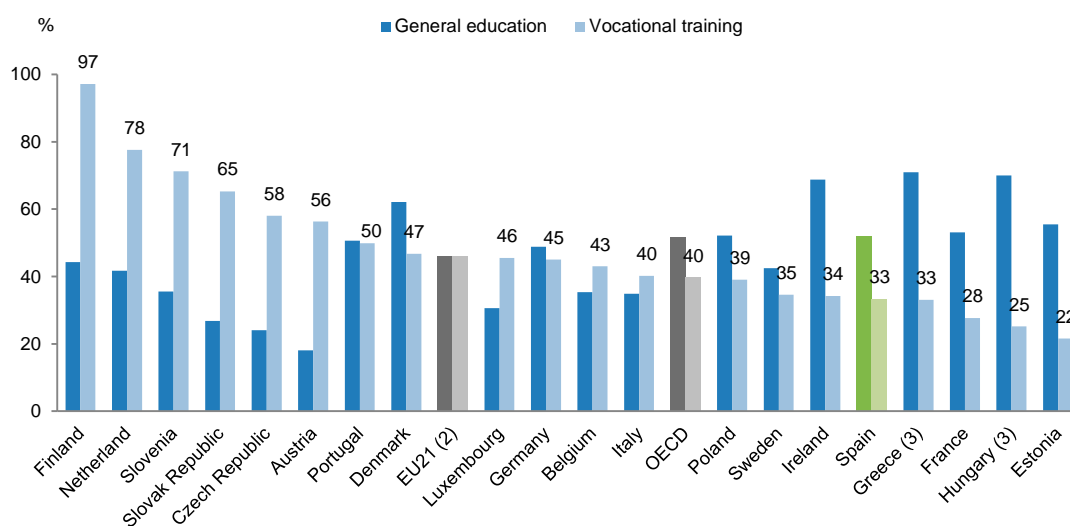
Fuente: OCDE (2015b), "Spain", in OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-31-en>.

### Los estudiantes españoles tienen menos probabilidades de acceder a la FP y al aprendizaje basado en el trabajo

Como en otros países de la OCDE, en España hay un interés considerable hacia los programas de formación profesional (FP). Con su orientación práctica y su fuerte vínculo con el mundo laboral, estos programas se consideran un medio eficaz para animar a los estudiantes con mayor riesgo de abandono escolar a finalizar la educación secundaria superior y una forma de dotarles de las competencias prácticas necesarias para el mercado laboral.

Sin embargo, la proporción de estudiantes de secundaria superior que se gradúan en formación profesional es relativamente baja en España. Mientras que en España un 33 % de los estudiantes se gradúan en educación secundaria superior desde programas de formación profesional, en Alemania, un país conocido por su sólido sistema de FP, lo hacen un 45 % (Figura 14). También hay un número considerable de estudiantes que cursan programas de FP de corta duración, pero dado que estos son menos intensos (1300 horas en lugar de 2000) y no conceden un diploma, se están quedando desfasados y no se incluyen en los porcentajes de graduación mostrados aquí.

**Figure 14. Educación secundaria superior: Comparación de porcentajes de titulados en formación profesional y educación general, países seleccionados, 2012<sup>1</sup>**



Notas:



1. Se incluyen los titulados en programas CINE 3A, 3B y programas largos 3C. La población que obtiene un certificado tanto en formación profesional como en el sistema de educación general (bachillerato) se incluye en ambas categorías.
2. Media de los países de la UE en la OCDE
3. Este país incluye titulados en programas CINE 3C cortos.

Fuente: OCDE (2014c), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, preparado por los autores y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014a), "Facts and figures: 2014/2015 school year", [www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Definitivo2014-2015\\_Ingles.pdf](http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Definitivo2014-2015_Ingles.pdf).

**España ha introducido una serie de reformas en la FP en el nivel de secundaria** (Cuadro 2). La edad más temprana a la que se ofrece la FP se ha reducido de los 16 a los 15 años de edad. Esto introduce un ciclo básico inicial de dos años de FP Básica en el tercer y cuarto cursos de educación secundaria inferior. Con ello se pretende dar a los estudiantes opciones de estudio práctico con más antelación para evitar el abandono temprano de la educación. Los alumnos que opten por continuar con la FP en un centro formativo cursarán un programa de dos años que les permitirá conseguir un diploma de FP de grado medio. Este diploma da acceso a FP de nivel terciario. En la práctica, sin embargo, pocos estudiantes que han acabado la FP de grado medio han accedido a FP de nivel terciario, ya que muchos de ellos no han estudiado ciertas asignaturas académicas o no han obtenido suficiente nota en dichas asignaturas como para poder superar los requisitos de admisión. En consecuencia, la mayoría de los estudiantes de FP terciaria proceden del itinerario académico. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ya ha identificado esta situación como un problema en sus recientes reformas y está llevando a cabo esfuerzos para garantizar que la FP de grado medio sea un paso de acceso a la FP terciaria y no simplemente un camino sin salida, y a la vez está estableciendo vínculos entre la FP y la vía académica.

#### Cuadro 2. FP dual en España

El sistema de FP dual se estableció en noviembre de 2012 mediante el Real Decreto 1529/2012. El sistema dual pretende mejorar la colaboración entre empresas y centros de enseñanza de FP para facilitar una mayor implicación de las empresas en la formación de los alumnos de FP. La formación de FP dual se refiere a todos los tipos de FP que combinan trabajo y aprendizaje.

La formación dual incluye tanto la actividad formativa específica de un contrato de aprendiz como las actividades formativas que se imparten en los centros de enseñanza reglada de FP. En un programa dual, que desemboca en una titulación, el aprendizaje en el lugar de trabajo debe constituir al menos una tercera parte del total de horas del programa. Los requisitos básicos del sistema dual están regulados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y de la implantación se ocupan los gobiernos regionales. En un periodo de dos años, el número de estudiantes que participan en la FP dual se ha cuadruplicado, y el número de empresas se ha multiplicado por diez.

Fuente: OCDE (2015a), "OECD Education Policy Outlook Reforms Finder", [www.oecd.org/fr/edu/reformsfinder.htm](http://www.oecd.org/fr/edu/reformsfinder.htm); CEDEFOP (2013), "Spain: laying the foundations for a dual system in vocational training", 28/08/2013, [www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/spain-laying-foundations-dual-system-vocational-training](http://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/spain-laying-foundations-dual-system-vocational-training).

**Un factor determinante para la proliferación de la FP en España es asegurar el compromiso de los agentes sociales para poder dotar a los estudiantes de oportunidades de formación práctica.** La reciente reforma de la FP ha incrementado el porcentaje mínimo de tiempo invertido en formación práctica en el nivel de secundaria superior (FP de grado medio) del 20 % al 33 %. Sin embargo, uno de los principales retos para la implantación de esta reforma es el alto porcentaje (89 %) de microempresas (nueve o menos empleados) que hay en España (Reto 8). Con frecuencia, las microempresas no poseen la capacidad suficiente para formar a estudiantes y colaborar en el desarrollo de sus competencias prácticas. Esto significa que podría resultar difícil para las empresas de España asimilar grandes cantidades de estudiantes de FP, por lo que los

centros de enseñanza de FP podrían tener dificultades para asignar puestos adecuados a sus estudiantes. Por la misma razón, el nuevo sistema de FP dual (que proporcionará a los alumnos un año de formación basada en el centro formativo y a continuación un año de formación práctica en una empresa) también podría tener dificultades para su implantación. Serán necesarias una mayor cooperación y colaboración de los agentes interesados en la FP, incluyendo la de aquellos que participan en el sistema nacional de cualificaciones profesionales. Esta cooperación puede fomentarse, por ejemplo, formando agrupaciones de PYME de un sector dado que necesiten trabajadores con determinadas cualificaciones de FP y creando redes de PYME que puedan compartir recursos, experiencia y capacidades. Algunos países fomentan la implicación de las PYME en la FP creando agentes que se responsabilizan de parte de la carga administrativa que conlleva la formación de estudiantes de FP (Cuadro 3). También en España hay ejemplos de PYME que trabajan de forma conjunta para garantizar que los estudiantes de FP reciben la formación que necesitan (Cuadro 4).

### Cuadro 3. Agentes externos que apoyan la implicación de las PYME en la FP

**Australia:** Las Group Training Organizations (GTO) - Organizaciones para la formación de grupos - son organizaciones sin ánimo de lucro financiadas con fondos públicos y con las aportaciones de las empresas receptoras. Las GTO se encargan del proceso inicial de selección de aprendices adecuados y, a continuación, ofrecen a los aprendices para ser contratados por las empresas receptoras. Durante el proceso de formación, las GTO organizan la colocación inicial, rotan los puestos entre otras empresas para ampliar las experiencias de formación si es necesario, realizan un seguimiento de la formación para garantizar su calidad y se encargan del trabajo administrativo.

Fuente: National Centre for Vocational Education Research, [www.ncver.edu.au](http://www.ncver.edu.au)

**Noruega:** Los centros de formación (*opplæringskontor*) son propiedad de las empresas y normalmente se organizan por sectores específicos. Trabajan activamente para encontrar nuevas empresas de formación y establecer nuevos puestos de aprendizaje, supervisar a las empresas con aprendices y formar al personal encargado de tutorizar a los aprendices. Muchos centros de formación organizan la parte teórica de la formación de los aprendices. A menudo firman los contratos de aprendizaje en representación de empresas de formación más pequeñas, haciéndose así responsables de que se lleve a cabo la formación y también de los resultados.

Fuente: Norwegian Directorate for Education and Training (2008), "Responses to the National Questionnaire", no publicado.

**Suiza:** El gobierno suizo estableció las asociaciones para la formación profesional mediante el Acta 2004 para la FP (*Lehrbetriebsverbünde*). Estas asociaciones constan de dos o más empresas de formación que comparten aprendices, cuya formación se organiza entre distintas empresas de forma rotatoria. El objetivo es permitir que puedan participar las empresas que carecen de la capacidad o los medios para impartir formación completa a un aprendiz y puedan, además, disminuir la carga económica y administrativa de las empresas individuales. Una de las empresas de la asociación tiene la responsabilidad general de la formación del aprendiz, firma el contrato de aprendizaje y representa externamente a la asociación. La Confederación subvenciona a la *Lehrbetriebsverbünde* con fondos iniciales (*Anschubfinanzierung*) durante los tres primeros años para afrontar gastos de marketing y administrativos, así como otros gastos necesarios para organizar el programa colectivo de formación. Tras este apoyo inicial, las asociaciones de formación se supone que ya son económicamente independientes. Las asociaciones se agrupan en una asociación común (*Vereinigung Lehrbetriebsverbünde Schweiz*; [www.verbuende.ch](http://www.verbuende.ch)). En una evaluación (*Resultate Evaluation Lehrbetriebsverbünde*, OPET, Bern) se verificó que la mayor parte de las empresas que participan en asociaciones de formación no se habrían involucrado en programas de formación de no haber sido de este modo.

Fuente: OCDE (2009), *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training: Korea*, [www.oecd.org/korea/42689417.pdf](http://www.oecd.org/korea/42689417.pdf).

### Cuadro 4. El punto de mira en España: colaboración para apoyar la FP dual en el sector automovilístico

Algunos países fomentan la implicación de las PYME en la FP creando agentes que se responsabilizan de parte de la carga administrativa que conlleva organizar la formación de los estudiantes de FP. En España, el *Grupo de*

*Iniciativas Regionales de Automoción (GIRA)* apoya la colaboración entre las PYME con el fin de ofrecer de forma conjunta programas de formación para los estudiantes de FP dual. GIRA es el clúster de fabricantes de componentes para automóviles de Cantabria, en el norte de España. Se creó con el objetivo de fomentar la cooperación entre fabricantes de componentes de automóviles para mejorar su competitividad a nivel internacional.

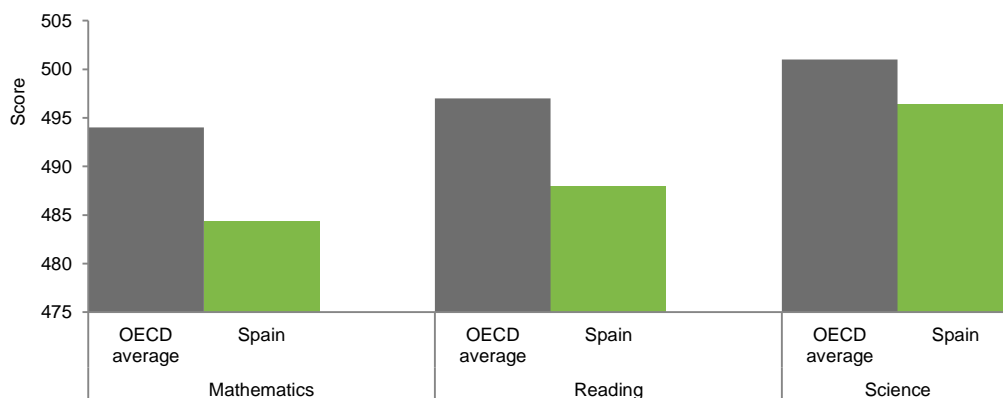
Desde 2012, apoya programas de FP dual en la región, ofreciendo puestos de prácticas e impartiendo cursos de formación específica en sus propias instalaciones. Los cursos ofrecidos incluyen: electrónica, informática y comunicaciones, administración y dirección, fabricación mecánica, mantenimiento de vehículos, y comercio y marketing. Hasta la fecha, 51 estudiantes han sido formados por GIRA como parte de este programa.

*Fuente:* GIRA (2015), página web del Grupo de Iniciativas Regionales de Automoción, [www.giracantabria.com](http://www.giracantabria.com); Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Cantabria (2015). Página web de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, [www.educantabria.es](http://www.educantabria.es).

### **Muchos estudiantes no desarrollan competencias básicas sólidas y muy pocos rinden a los niveles más altos de aptitudes, aunque los de algunas regiones tienen buenos resultados**

**España puntúa por debajo de la media en desarrollo de competencias básicas** (Figura 15). Se pueden realizar comparaciones con otros países de la OCDE que, como España, participaron tanto en PISA como en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC)<sup>1</sup>. En las tres áreas de evaluación de PISA (lectura, matemáticas y ciencia), los estudiantes españoles quedaron por detrás de los de la mayoría de los países de la OCDE, y no ha habido ninguna mejora en el rendimiento desde 2003. En competencia matemática, España solo queda por delante de tres países, de los 24 que participaron tanto en PISA como en PIAAC, y no ha habido ninguna mejora de rendimiento con el tiempo. El rendimiento de los estudiantes que están a punto de acabar la educación secundaria (cuando se realiza el estudio de PISA) puede estar relacionado con su rendimiento en educación primaria y, posiblemente, en los centros de educación para la primera infancia. Aunque España tiene uno de los mayores índices de escolarización en Educación infantil y atención a la infancia (EIAI), que ha demostrado mejorar el desarrollo cognitivo de los niños y en especial el de aquellos con orígenes socioeconómicos más desfavorecidos (Burger, 2010), garantizar la calidad de la oferta resulta un reto. Más de la mitad de los proveedores de EIAI son privados (subvencionados por el gobierno) y las comunidades autónomas solo estipulan los objetivos y requisitos básicos de los currículos (Parlamento Europeo, 2013). Esto ha dado lugar a una gran diversidad de currículos de EIAI en España, lo que hace que la comparabilidad, la evaluación y la garantía de calidad sean complicadas. Puede que España quiera investigar las características de los sistemas educativos de secundaria de países como Noruega y Polonia donde, pese al bajo rendimiento tras finalizar los estudios de primaria, se producen mejoras significativas tras la educación secundaria, que demuestran que las deficiencias iniciales de rendimiento pueden superarse (Choi & Jerrim, 2015). Debería considerarse la idea de proporcionar apoyo a los profesores y directores de los centros para identificar a los alumnos con bajo rendimiento antes de que se queden demasiado rezagados y facilitar a estos estudiantes programas diseñados para ayudarles a recuperarse.

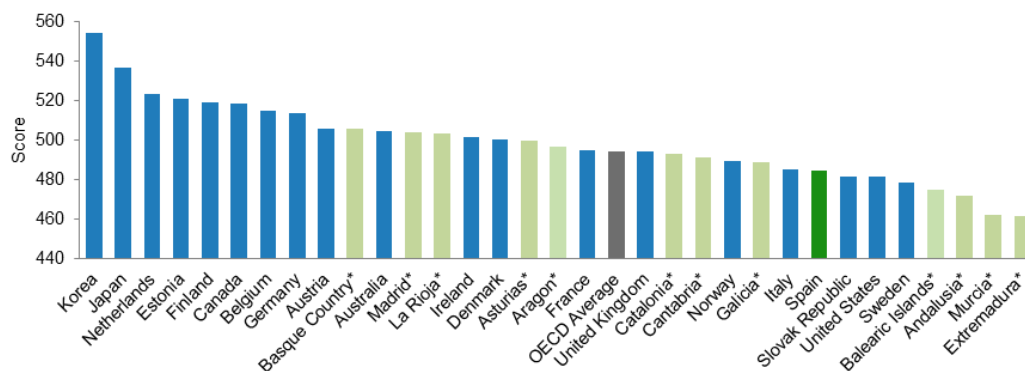
1. Para que se entienda mejor cuál es el desempeño relativo de España en el desarrollo de competencias en todas las edades, en este informe PISA solo se comparan los resultados con los de los países participantes en la Encuesta de competencias de adultos (PIAAC), que fueron menos. Esto permite comparar a España con los mismos países en todos los grupos de edad.

**Figura 15. Rendimiento medio, PISA, 2012**

Fuente: OCDE (2013a), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.

### El rendimiento de los estudiantes varía considerablemente entre regiones y grupos socioeconómicos

Los resultados del aprendizaje varían entre regiones, con algunas regiones que puntúan por encima de la media y otras muy por debajo (Figura 16). Unos 55 puntos (el equivalente a un año y medio de escolarización formal) separan a las regiones con mejor y peor resultado de España. Más del 85 % de las diferencias de rendimiento en matemáticas entre regiones es atribuible a desigualdades socioeconómicas. Esta cifra es muy superior a la de otros países de la OCDE como Italia, donde el 47 % de las diferencias de rendimiento entre regiones es atribuible a desigualdades socioeconómicas. Las diferencias de rendimiento entre centros de enseñanza en España son mucho menores que la media de la OCDE, pero las diferencias internas dentro de un mismo centro y entre regiones fueron mayores que el promedio de la OCDE (OCDE, 2013c).

**Figura 16. Competencia matemática a los 15 años en las comunidades autónomas de España\* y en países seleccionados de la OCDE, PISA 2012**

*Nota:* Para facilitar la comparación, solo se incluyen los países que participaron en PIAAC; la media es la media de los países que participaron en PIAAC.

Fuente: OCDE (2012c), "Database – PISA 2012: The PISA International Database", <http://pisa2012.acer.edu.au>.

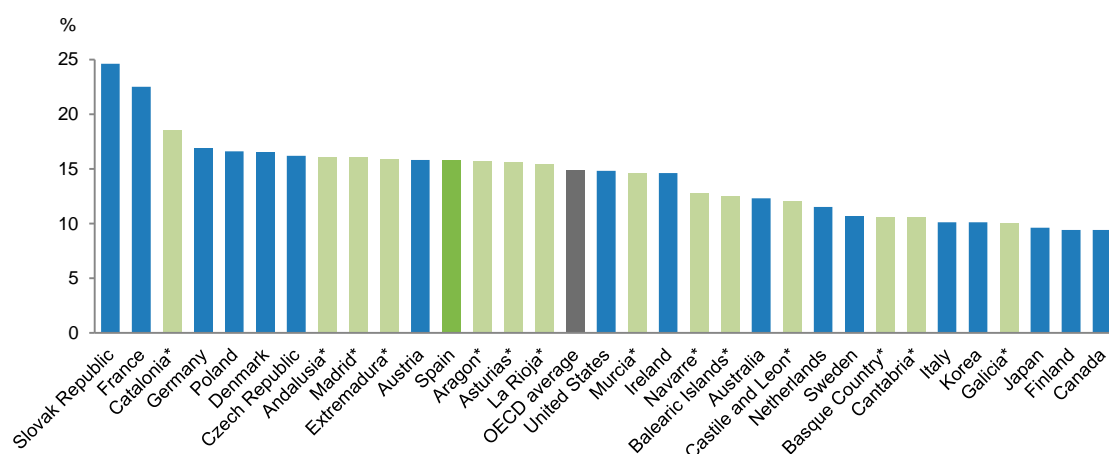
**España tiene pocos estudiantes destacados en cualquiera de las áreas de evaluación analizadas.** En competencia matemática, el 8 % rindió a nivel 5 y 6 (los niveles más altos), lo cual está considerablemente por debajo de la media de la OCDE (12.6 %). El 24 % de los estudiantes tienen un bajo rendimiento, una cifra próxima a la media de la OCDE (18 %), y no ha habido mejora desde 2003 (OCDE, 2013b).

Los estudiantes de familias con estatus socioeconómico bajo o inmigrantes presentan bajos rendimientos.

Los jóvenes inmigrantes en España quedan con frecuencia por debajo de sus compañeros de clase nativos. La diferencia de rendimiento en matemáticas entre los estudiantes inmigrantes y los nativos fue de 52 puntos a favor de los nativos, lo que equivale a casi un año y medio de escolarización formal. Esta cifra es muy superior a la media de la OCDE de 34 puntos. Esto supone un problema, ya que la proporción de estudiantes de origen inmigrante se incrementó del 3 % en 2003 al 10 % en 2012. Una vez descontado el estatus socioeconómico, la diferencia cayó a 36 puntos, pero siguió siendo significativamente superior al promedio de la OCDE de 21 puntos

El estatus socioeconómico ejerce una influencia relativamente fuerte sobre los resultados en competencias entre los estudiantes españoles. La variación en el rendimiento en función de los orígenes socioeconómicos de los estudiantes fue de un 15.8 % en 2012. Esta cifra es aproximadamente similar a la media de la OCDE (14.8 %), pero mayor que en países como Japón (9.6 %), Canadá (9.4 %) y Finlandia (9.4 %) (OCDE, 2013c; Figura 17). La equidad en los resultados educativos se ha deteriorado con el tiempo. En 2012, los estudiantes socioeconómicamente más favorecidos superaron en 34 puntos en competencia matemática a los estudiantes menos favorecidos (seis puntos más que en 2003).

**Figura 17. Porcentaje de variación en el rendimiento en matemáticas según el estatus socioeconómico en las comunidades autónomas de España\* y en países seleccionados de la OCDE, PISA 2012**



Fuente: OCDE (2013c). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, PISA, Table B2.II.1, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.

La influencia que ejerce el estatus socioeconómico sobre los resultados varía enormemente entre regiones de España. En Galicia (10 %) y en el País Vasco (10.5 %), el estatus socioeconómico tiene el mismo escaso peso en los resultados que en algunos de los países con los resultados más equitativos del estudio PISA. Por otro lado, en Cataluña (18 %) y en Madrid (16 %), el estatus socioeconómico tiene un peso proporcionalmente mayor en la diferencia que la media de los países de la OCDE (14.8 %).

El gasto en educación secundaria está próximo a la media de la OCDE, pero el gasto por estudiante ha disminuido desde la recesión.

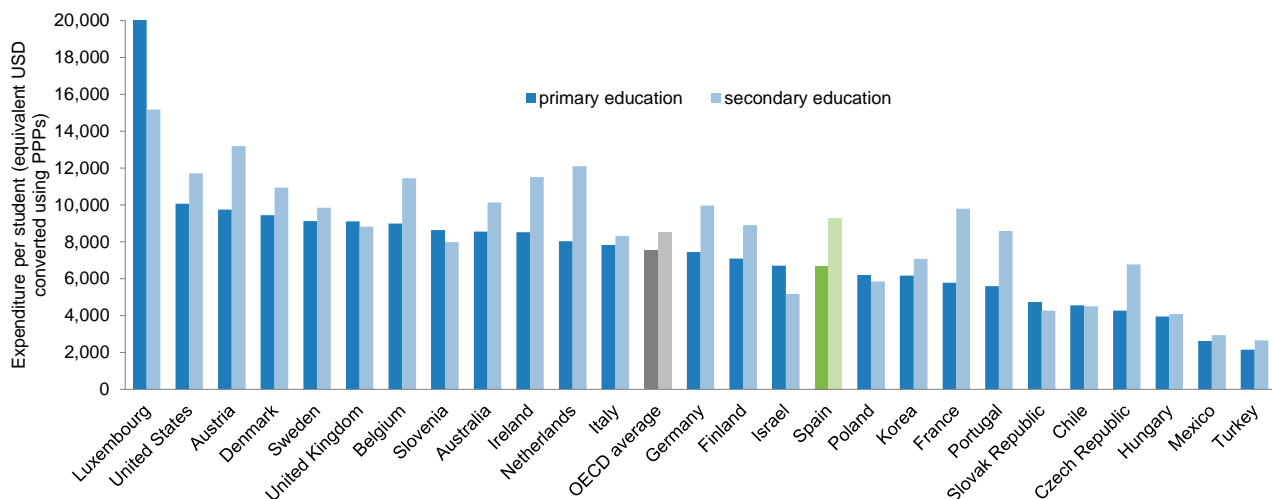
El gasto por estudiante en España en educación obligatoria es similar a la media global de la OCDE. España gastó anualmente ligeramente menos por estudiante en educación primaria (6 699 USD frente a 7 521 USD) y ligeramente más en educación secundaria (9 266 USD frente a 8 499 USD) (Figura 18). Estas

cifras corresponden a 2011, el año más cercano del que se dispone de datos internacionales comparables. Entre 2008 y 2011, España incrementó su gasto total en educación en un 4 %. No obstante, debido al incremento del número de estudiantes, la cantidad gastada por estudiante disminuyó (OECD, 2014c). Los encargados de la toma de decisiones políticas se enfrentan al reto de equilibrar la expansión del acceso a la educación con la mejora de la calidad de los servicios educativos. En muchos países de la OCDE, incluida España, el gasto no se ha adaptado al ritmo de aumento de las matriculaciones, sobre todo desde el comienzo de la crisis financiera. Sin embargo, el Gobierno de España ha destinado 964 149 503 euros, con la asistencia financiera del Fondo Social Europeo, para financiar la implantación de la LOMCE (Cuadro 1) entre 2014 y 2017.

**La combinación de programas de educación secundaria influye en el nivel de gasto por estudiante en la mayor parte de los países.** Normalmente, el gasto es mayor en los programas de formación profesional que en los programas generales. Por este motivo, las recientes reformas diseñadas para incrementar la participación en programas de FP podrían elevar el gasto por estudiante. Para salvaguardar la calidad, el Gobierno puede necesitar aumentar el gasto y/o conseguir una mayor eficiencia en el sistema educativo.

**Figura 18. Gasto anual por estudiante en educación primaria y secundaria, 2011**

En USD equivalentes convertidos utilizando PPA, basado en equivalentes a jornada completa



*Nota:* Únicamente centros públicos (para el caso de Italia, excepto en educación terciaria).

*Fuente:* OCDE (2014c), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Table B1.1b, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

**El modo en que se gasta el dinero es tan importante como el volumen de lo que se gasta.** Destinar más y mejores recursos a la educación solo permite avanzar hasta cierto punto. Lo que se enseña en las aulas (y cómo se enseña) determina en última instancia si esos recursos redundan en beneficio del objetivo principal del sistema educativo: proporcionar una educación de alta calidad y equitativa para todos. Los entornos académicos que permiten amplitud y profundidad en el contenido docente y tienen una forma eficaz de impartirlo resultan determinantes para los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

### Los profesores desempeñan un papel fundamental en la mejora del sistema educativo

**La calidad de la enseñanza en el aula refleja no solo la educación previa de los profesores, sino también el apoyo que reciben en su trabajo.** El apoyo a los profesores puede producirse en forma de programas de iniciación, retroalimentación, sistemas de evaluación y desarrollo profesional. Los programas de



iniciación efectivos proporcionan a los nuevos profesores apoyo holístico mediante actividades estructuradas, tales como una introducción al centro de enseñanza, trabajo en colaboración con otros profesores y sistemas mentores en los que intervienen profesores más experimentados. Se ha comprobado que este tipo de apoyo influye positivamente en el nivel de compromiso y de permanencia de los nuevos profesores y en los resultados de los alumnos (Cohen & Fuller, 2006; Fletcher, Strong & Villar, 2008). La retroalimentación entre profesores es un importante mecanismo por el cual los profesores reciben valiosos comentarios de otros profesores o de los directores, que pueden servir para mejorar su práctica docente y ayudarles a identificar sus necesidades de desarrollo profesional. Las evaluaciones formales de los profesores se dan cuando un profesor es evaluado por un director, un inspector externo u otro profesor. La retroalimentación entre profesores y las evaluaciones formales de profesores generan oportunidades para mejorar las prácticas docentes, lo cual puede tener un impacto significativo en el aprendizaje y los resultados de los estudiantes (Fuchs & Fuchs, 1986; Hattie, 2009). La retroalimentación y el aprendizaje informal realizados con otros profesores también han demostrado tener un impacto positivo sobre el nivel de satisfacción de los profesores con su trabajo y con su sentimiento de propia eficacia. Las actividades de desarrollo profesional proporcionan a los profesores oportunidades para actualizarse y para adquirir nuevas competencias, así como para aprender nuevas herramientas y técnicas de enseñanza. Esto es particularmente importante dado que las características y las necesidades de los estudiantes cambian con el tiempo (OCDE, 2013c).

**Los profesores españoles tienen menos probabilidades de beneficiarse de programas de apoyo en el lugar de trabajo.** Según el Teaching and Learning International Survey (TALIS), realizado en 2013 por la OCDE, pocos profesores españoles participan en un programa de iniciación en el centro educativo en el que van a comenzar a trabajar. Tres cuartas partes de los profesores en España trabajan en centros en los que los directores afirman que no hay programa de iniciación, mientras que el 59 % de los profesores no tienen acceso a un sistema mentor (las medias de TALIS son 34 % y 26 %, respectivamente). Una vez que los profesores comienzan a trabajar, rara vez reciben respuestas o son evaluados. Casi una tercera parte de los profesores (32 %) afirma no haber recibido nunca ninguna respuesta mediante mecanismos de colaboración en su actual centro de enseñanza, y el 36 % trabaja en centros en los que los profesores por lo general no son nunca evaluados formalmente (las correspondientes medias entre los participantes en TALIS son de 12 % y 7 %, respectivamente). Los profesores españoles tienen además menos expectativas de participar en actividades de desarrollo profesional, tales como talleres de trabajo (67 % frente a 71 %), conferencias o seminarios sobre educación (24 % frente a 44 %) y visitas como observadores a otros centros (9 % frente a 19 %) (OCDE, 2013c).

**El apoyo del que disponen los profesores es a menudo poco efectivo.** Incluso cuando los profesores reciben respuestas, pocos profesores españoles afirman que las respuestas que recibieron aportaron cambios positivos a sus prácticas docentes (45 %), a sus métodos de enseñanza para alumnos con necesidades especiales (40 %) o a su uso de la evaluación de estudiantes para mejorar su aprendizaje (53 %). Las medias de TALIS son 62 %, 45 % y 59 %, respectivamente. Los profesores en España también tienen menos tendencia a considerar pertinente la formación para el desarrollo profesional que reciben. Aproximadamente dos de cada tres profesores están de acuerdo o muy de acuerdo en que no se ofrece ninguna actividad de desarrollo profesional que resulte pertinente, una proporción alta comparada con la media de TALIS (39 %) (OCDE, 2013c).

**Los profesores tienen poco apoyo para participar en actividades de desarrollo.** Solo un 33 % de los estudiantes españoles (en comparación con el 52 % de los estudiantes de la OCDE) asisten a centros en los que los directores afirman que las evaluaciones que se realizan a los profesores y los mecanismos de retroalimentación entre ellos conducen a un cambio (pequeño, moderado o grande) en sus expectativas de avance profesional. Cuatro de cada cinco profesores en España están de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que no hay incentivos para su participación en actividades de desarrollo profesional (la media de TALIS es del 48 %). Incluso cuando hay disponibles oportunidades de desarrollo profesional, los profesores españoles reciben poco apoyo para su participación. Por ejemplo, solo un pequeño porcentaje de profesores recibe una agenda programada de las actividades que se desarrollan durante las horas normales de trabajo en el



centro (23 %), un complemento salarial por las actividades que se realizan fuera del horario laboral (2 %) o una compensación no económica (como una reducción en las horas de docencia, días libres o licencia para realizar estudios) por las actividades que se realizan fuera del horario laboral (6 %) para su participación en actividades para el desarrollo profesional (las medias de TALIS son 54 %, 8 % y 14 %, respectivamente) (OCDE, 2013e).

**La mejora del proceso de selección de los profesores y el modo de distribuir los fondos son factores críticos para incrementar la calidad de la educación.** En España, la selección de profesores para optar a un puesto permanente de enseñanza se realiza exclusivamente por antigüedad (medida como el número de años que un profesor ha estado enseñando previamente con un contrato temporal). Aunque la experiencia docente puede mejorar la calidad de la enseñanza, no es suficiente por sí sola. Las evidencias al respecto sugieren que también son importantes a la hora de seleccionar profesores un conocimiento profundo de las asignaturas y unas sólidas competencias pedagógicas. Buena parte de los fondos para educación en España se ha destinado a contratar a un mayor número de profesores con el fin de reducir el tamaño de las clases y a incrementar los salarios de los profesores. Sin embargo, el tamaño de la clase no ha demostrado ser un factor que contribuya significativamente a mejorar los resultados de enseñanza (OCDE, 2012b; Ehrenberg et al., 2001; Piketty & Valdenaire, 2006). Por otra parte, la remuneración, el reconocimiento profesional y los esfuerzos por proporcionar a los profesores orientación, retroalimentación y actividades relevantes y de calidad para el desarrollo profesional han demostrado tener un impacto positivo sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos (OCDE, 2012b; Cohen & Fuller, 2006; Fletcher, Strong & Villar, 2008; Fuchs & Fuchs, 1986; Hattie, 2009).

**Se necesita un liderazgo fuerte para fomentar la cantidad y la calidad de las oportunidades de desarrollo profesional de los profesores.** Los directores de centros de enseñanza españoles afirman tener un menor grado de capacidad de gestión que los de otros países participantes en TALIS. Más del 40 % de los directores de España indican que nunca han recibido formación sobre liderazgo instructivo, por ejemplo sobre establecer objetivos bien articulados o un entorno seguro que conduzca al aprendizaje y que garantice que los esfuerzos de los profesores se centran en la enseñanza y en sus propias mejoras en la enseñanza (la media de TALIS es 22 %) (OCDE, 2014b). La mayoría de los directores en España continúan dando clase, con una reducción de solo entre 5 y 12 horas semanales de docencia, lo cual puede limitar su capacidad de cumplir con su función de líderes pedagógicos (OCDE, 2014a). La reciente ley educativa (LOMCE) exige que los nuevos directores participen en programas de formación que incluyen gestión, administración, liderazgo, elaboración de presupuestos, legislación y aptitudes para el trabajo en equipo (MECD, 2014b).

### **El Gobierno ha dado pasos para mejorar el rendimiento en educación obligatoria**

**España ha introducido una serie de reformas dirigidas a mejorar el rendimiento, la equidad y la eficiencia de la educación obligatoria.** Entre ellas se incluyen el Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida, 2014-2020, el Plan para la reducción del abandono educativo temprano, 2014-2020, el Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia, 2013-2016, programas de refuerzo, orientación y apoyo, el Programa para reducir el abandono temprano de la educación y formación y el Plan de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para los centros de enseñanza. La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) entrará en vigor de forma gradual en los cursos académicos 2014-15 y 2016-17, e incluyen la introducción de un año inicial de FP básica. La Ley 1529/2012 ha introducido un nuevo sistema de PF dual. Todavía es demasiado pronto para evaluar el impacto de estas reformas.

### **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**Los jóvenes españoles necesitan competencias sólidas para tener éxito en sus estudios posteriores, en la economía y en la sociedad.** Aunque los estudiantes de algunas regiones españolas rinden al nivel de los de países con altos niveles de rendimiento, los estudiantes de otras regiones se quedan rezagados.

El rendimiento general de los estudiantes españoles se encuentra en la media de la OCDE o por debajo de ella en comprensión lectora, matemáticas y ciencia, y relativamente pocos estudiantes de España rinden a los niveles más altos de competencia en estas áreas. Los estudiantes de familias con estatus socioeconómico bajo o inmigrantes tienen más probabilidades de presentar un rendimiento bajo. Los profesores precisan de apoyo adicional para identificar de forma temprana a los estudiantes con un bajo nivel, y estos últimos a su vez necesitan programas especiales para ayudarles a recuperarse con rapidez.

**Si durante la educación obligatoria no se adquieren sólidas competencias básicas, estas resultarán más difíciles y más caras de desarrollar posteriormente.** En realidad, mejorar los resultados de aprendizaje de la educación obligatoria podría ser el medio más eficaz y eficiente de mejorar los resultados de la educación terciaria y a lo largo de toda la vida. Se requiere un esfuerzo continuo para mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de la educación obligatoria.

**Los sistemas educativos con mejores rendimientos son tan buenos como lo son sus profesores.** Los profesores españoles tienen menos probabilidades de beneficiarse de programas de apoyo en el lugar de trabajo y el apoyo que reciben no es muy efectivo. Además, los profesores tienen pocos incentivos y apoyo para participar en actividades de desarrollo. Se necesita un liderazgo fuerte para fomentar la cantidad y la calidad de las oportunidades de desarrollo profesional de los profesores.

## REFERENCIAS

- Burger, K. (2010), “How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds”, *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 25, N° 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 140-165.
- CEDEFOP (2013), “Spain: laying the foundations for a dual system in vocational training”, 28/08/2013, [www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/spain-laying-foundations-dual-system-vocational-training](http://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/spain-laying-foundations-dual-system-vocational-training).
- Choi, Á. & J. Jerrim (2015), “The use (and misuse) of PISA in guiding policy reform: the case of Spain”, February 11, 2015, *IEB Working Paper*, N° 2015/06, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2580141](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2580141).
- Cohen, B. & E. Fuller (2006), “Effects of mentoring and induction on beginning teacher retention”, ponencia presentada en la reunión anual de la American Educational Research Association, San Francisco, CA, 7-11 de abril.
- Comisión Europea (CE) (2015), página web Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Comisión Europea (CE) (2014), SBA Fact sheets, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm) (acceso del 27 de marzo del 2015).
- Comisión Europea (2013), “Young people's social origin, educational attainment level and labour outcomes in Europe”, Eurostat database, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat\\_ifso\\_00t3&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_ifso_00t3&lang=en)
- Consejería de Educación, Cultura y Deporte (2015) Gobierno de Cantabria, página web de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, [www.educantabria.es](http://www.educantabria.es).
- GIRA (2015), Grupo de Iniciativas Regionales de Automoción website, [www.giracantabria.com](http://www.giracantabria.com).
- Ehrenberg, R., et al. (2001), “Class size and student achievement”, *Psychological Science in the Public Interest*, Vol. 2, N° 1, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, pp. 1-30.
- Fletcher, S.H., M. Strong & A. Villar (2008), “An investigation of the effects of variations in mentor-based induction on the performance of students in California”, *Teachers College Record*, Vol. 110, Teachers College, Columbia University, New York, NY, pp. 2271-2289.
- Fuchs, L.S. & D. Fuchs (1986), “Effects of systematic formative evaluation: A meta-analysis”, *Exceptional Children*, Vol. 53, N° 3, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, pp. 199-208.
- Hanushek, E.A., S. Link & L. Woessmann (2013), “Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA”, *Journal of Development Economics*, Volume 104, Septiembre, Elsevier, Amsterdam, pp. 212-232, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002>.

- Hanushek, E.A. & Woessmann, L. (2011), "The economics of international differences in educational achievement", en E.A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3, Elsevier, Amsterdam.
- Hattie, J. (2009), *Visible Learning. A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*, Routledge, Milton Park.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014a), "Facts and figures: 2014/2015 school year", [www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Definitivo2014-2015\\_Ingles.pdf](http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Definitivo2014-2015_Ingles.pdf).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014b), "Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre", *Boletín Oficial del Estado*, N° 270, Viernes 7 de noviembre de 2014, [www.boe.es/boe/dias/2014/11/07/pdfs/BOE-A-2014-11494.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2014/11/07/pdfs/BOE-A-2014-11494.pdf).
- National Centre for Vocational Education Research, [www.ncver.edu.au](http://www.ncver.edu.au).
- Norwegian Directorate for Education and Training (2008), "Responses to the National Questionnaire", sin publicar.
- OCDE (2015a), "OECD Education Policy Outlook Reforms Finder", [www.oecd.org/fr/edu/reformsfinder.htm](http://www.oecd.org/fr/edu/reformsfinder.htm)
- OCDE (2015b), "Spain", in OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-31-en>.
- OCDE (2014a), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volumen I, edición revisada, febrero de 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OCDE (2014b), *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>.
- OCDE (2014c), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2014d), *Education Policy Outlook: Spain*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20SPAIN\\_EN.pdf](http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20SPAIN_EN.pdf).
- OCDE (2013a), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013c), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

- OCDE (2013d), “Spain – Country Note –Results from PISA 2012”, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain.pdf](http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain.pdf).
- OCDE (2013e), “Spain – Country Note –Results from TALIS 2013”, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/spain/TALIS-2013-country-note-Spain.pdf](http://www.oecd.org/spain/TALIS-2013-country-note-Spain.pdf).
- OCDE (2012a), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2012b), “How does class size vary around the world?”, *Education Indicators in Focus*, 09 de noviembre de 2012, [www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EDIF%202012--N9%20FINAL.pdf](http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EDIF%202012--N9%20FINAL.pdf).
- OCDE (2012c), “Database – PISA 2012: The PISA International Database”, <http://pisa2012.acer.edu.au>.
- OCDE (2009), *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training: Korea*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/korea/42689417.pdf](http://www.oecd.org/korea/42689417.pdf).
- Parlamento europeo (2013), “Quality in early childhood education and care”, Unión Europea, Bruselas, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495867/IPOL-CULT\\_ET%282013%29495867%28ANN01%29\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495867/IPOL-CULT_ET%282013%29495867%28ANN01%29_EN.pdf).
- Piketty, T. & M. Valdenaire (2006), “L’Impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français: Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995”, Les dossiers - Enseignement scolaire, ministère de l’Éducation nationale, de l’Enseignement supérieur et de la Recherche, Direction de l’évaluation et de la prospective, París.
- ReferNet-España (2013), “Early school leaving in Spain”, [www.sepe.es/LegislativaWeb/verFichero.do?fichero=09017edb801510a0](http://www.sepe.es/LegislativaWeb/verFichero.do?fichero=09017edb801510a0).



## RETO 2: ASEGURARSE DE QUE LOS ESTUDIANTES DE ENSEÑANZA SUPERIOR ALCANCEN UN ALTO NIVEL DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL Y ADQUIERAN LAS COMPETENCIAS RELEVANTES DEMANDADAS POR EL MERCADO LABORAL

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«El problema del bajo nivel en competencias básicas comienza antes de la educación terciaria. Necesita diagnosticarse y afrontarse antes»*

*«Los profesores necesitan recibir mejor formación, incentivos y evaluaciones»*

*«Existe una brecha entre las competencias que se desarrollan y las competencias demandadas por el mercado laboral. El sistema educativo siempre está por detrás»*

*«Hay poca información disponible sobre empleabilidad y salarios por ámbito de estudio»*



Una proporción cada vez mayor de ocupaciones en España requiere niveles de educación y competencias más altos, y se espera que esta tendencia continúe en el futuro. Las competencias de mayor nivel también son esenciales para incentivar la innovación y la productividad, contribuyendo así al crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida. Como en muchos países, la finalización de estudios terciarios ha aumentado rápidamente en las últimas décadas. Sin embargo, la velocidad de esta expansión en España puede por sí misma haber contribuido a la gran proporción de titulados con competencias que no se adecúan a las necesidades del mercado laboral.

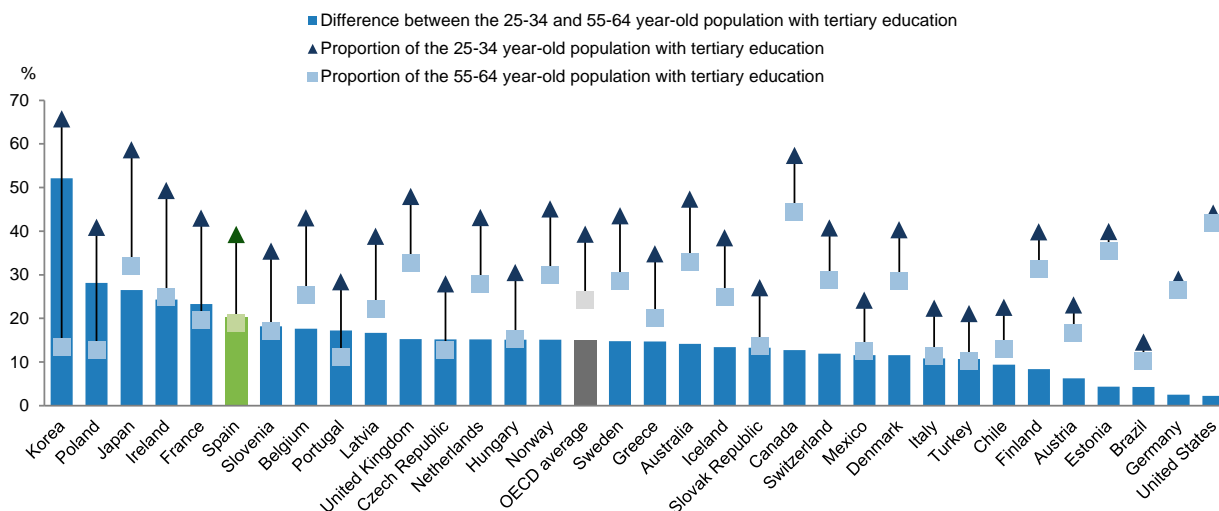
**El índice de obtención de títulos en educación terciaria en España se acerca a la media de la OCDE**

El porcentaje de adultos españoles con estudios terciarios ha aumentado considerablemente en las últimas décadas y, en este momento, es igual a la media de la OCDE. El porcentaje de adultos con estudios terciarios en España ha pasado del 23 % en 2000 al 32 % en 2012 (OCDE, 2014b). En 2012 el porcentaje de españoles de entre 25 y 34 años de edad con estudios terciarios era del 39 %, en contraste con el 19 % entre los de 55 a 64 años (Figura 19). Esta diferencia de 20 puntos porcentuales solo era superada por seis países de la OCDE.



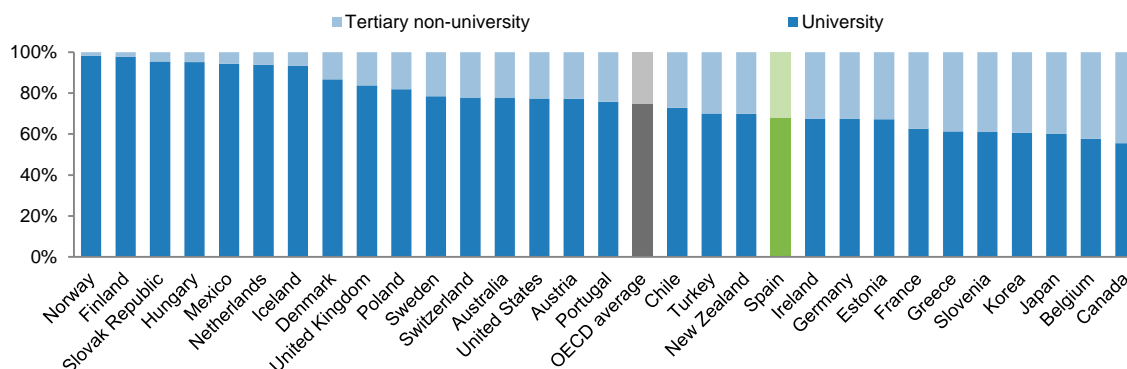
**Figura 19. Porcentaje de adultos con estudios terciarios, 2012**

Personas de 24 a 34 y de 55 a 64 años y diferencia en puntos porcentuales entre estos dos grupos



Fuente: OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Table A1.3a, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

En España la proporción de titulados en educación terciaria que finalizan programas de estudios universitarios en relación con los que finalizan programas de estudios terciarios no universitarios (programas prácticos más cortos) es inferior a la media de la OCDE. Entre los titulados en estudios terciarios de entre 25 y 34 años en 2002, el 68 % concluyó programas de estudio de nivel universitario frente a la media de la OCDE del 75 % (Figura 20).

**Figura 20. Porcentaje de titulados en estudios terciarios de entre 25 y 34 años, por tipo de programa, 2012**

Fuente: OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Table A1.3a, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

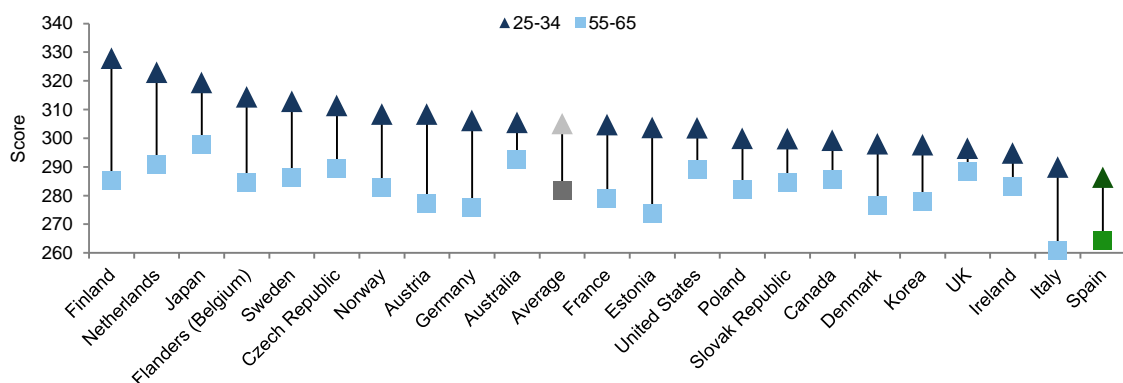
**Los programas universitarios son normalmente de cuatro años de duración y pueden continuarse con un programa de máster de un año o un programa de doctorado más extenso.** Por el reciente Real Decreto 43/2015, ahora las universidades españolas tienen la opción de ofrecer programas de grado más cortos, de tres años de duración (180 ECTS, Sistema Europeo de Transferencia de Créditos), en lugar de 4 años (240 ECTS) y programas de máster de un año (60 ECTS) en lugar de dos años (120 ECTS) (MECD, 2015b). Esto alinea a España con la Declaración de Bolonia y con la mayor parte de los países europeos. Aproximadamente el 30 % de todos los programas de grado, en ámbitos como la ingeniería, la arquitectura y la salud, en los que la duración se establece según estándares europeos o nacionales, no se verán afectados por este cambio (MECD, 2015b).

**Los programas terciarios no universitarios son normalmente más cortos que los programas universitarios y se centran en desarrollar competencias prácticas, técnicas o específicas de una profesión que facilitan el acceso directo al mercado laboral** (OCDE, 2014b). Los estudios terciarios no universitarios incluyen una amplia gama de programas, algunos de los cuales tienen una duración de entre dos y tres años. Otros son programas muy cortos, a menudo de menos de un año, que proporcionan un conjunto limitado de competencias. En España, los estudios terciarios no universitarios incluyen artes avanzadas y programas técnicos de artes plásticas y diseño, artes plásticas (música, baile y arte dramático), estudios deportivos avanzados y, además, formación profesional en tecnología y en oficios tradicionales (MECD, 2014a).

**Los titulados en estudios terciarios en España tienen comparativamente menos nivel de competencias básicas y solo unos pocos presentan un alto rendimiento**

**A pesar del considerable progreso en el aumento de titulados terciarios, existe una cierta inquietud respecto a la calidad de las competencias desarrolladas durante estos estudios.** Según la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC), las competencias básicas de los titulados en estudios terciarios españoles se encuentran próximas a los mínimos de la OCDE, pero hay muestras de una mejoría significativa a lo largo del tiempo (Figura 21).

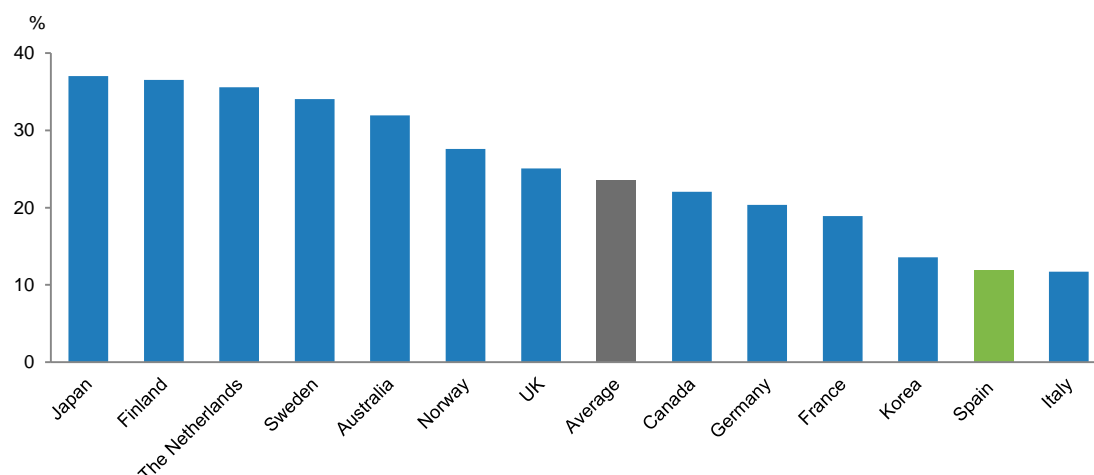
**Figura 21. Puntuación media en comprensión lectora de los titulados en estudios terciarios, población de 25 a 34 años y de 55 a 65 años, países seleccionados, PIAAC 2012**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**España tiene comparativamente pocos titulados en estudios terciarios con altos resultados de rendimiento.** En torno al 12 % de los adultos con estudios terciarios rinden al nivel máximo en comprensión lectora (Nivel 4/5) (Figura 22), en contraste con la media de la OCDE de los países estudiados en la evaluación PIAAC, del 24 %. En Australia, Finlandia, Japón, Países Bajos y Suecia, más del 30 % de los titulados en estudios terciarios rinden al nivel máximo de competencia.

**Figura 22. Proporción de titulados en estudios terciarios de entre 25 y 64 años con un rendimiento en comprensión lectora de Nivel 4 o 5, países seleccionados de la OCDE, PIAAC 2012**



Fuente: OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Table A1.6a (L), <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

**El rendimiento de los titulados en estudios terciarios españoles podría estar relacionado con los niveles comparativamente bajos de competencias adquiridas durante la educación obligatoria.** Tal como se indicaba en el Reto 1, los españoles de 15 años quedan por debajo de la media de la OCDE en rendimiento en competencias básicas. Las evidencias sugieren que la brecha en los resultados de aprendizaje de España comienza a abrirse a muy temprana edad. El estudio *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) señala que los estudiantes españoles de primaria de diez años aparecen significativamente rezagados respecto a los de otros países de la OCDE (Choi & Jerrim, 2015). Esto indica que las estrategias para mejorar la calidad de los resultados en educación terciaria deben complementarse con medidas destinadas a mejorar los resultados previamente durante la fase educativa obligatoria.

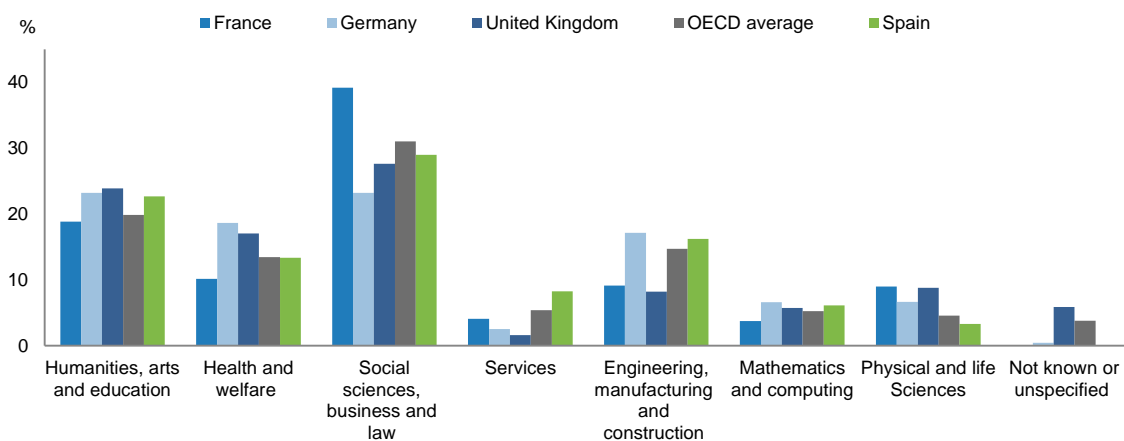
**Los ámbitos de estudio elegidos en España son casi idénticos a los de otros países de la OCDE**

**La percepción general de que demasiados estudiantes de universidad en España estudian humanidades y ciencias sociales no está amparada por datos comparativos.** Esta inquietud fue expresada por muchos de los participantes en los talleres de trabajo sobre estrategias de competencias y durante los encuentros bilaterales con la OCDE. Más del 50 % de los nuevos matriculados en educación terciaria eligen humanidades y ciencias sociales, mientras que el 16 % eligen ingeniería, industria y construcción y el 6 % eligen matemáticas e informática. Esta distribución del aprendizaje entre los diferentes ámbitos de estudio se asemeja en líneas generales a la que se observa en otros países de la OCDE (Figura 23). Sin embargo, la proporción de estudiantes en España (3 %) que se matriculan en ciencias físicas y de la vida es considerablemente inferior a la media de la OCDE (4.5 %).

**Muchos jóvenes españoles tienen previsto estudiar carreras de ingeniería e informática, pero después esto no se traduce en mayores índices de ingreso en estos ámbitos en la educación terciaria.** Según PISA, la proporción de chicos y chicas de 15 años que cuentan con estudiar carreras de ingeniería o

informática es de las más altas de la OCDE. Sin embargo, estas tempranas muestras de interés no conducen a mayores matriculaciones en estos cursos en el nivel terciario. Como posibles explicaciones podemos encontrar: una fórmula de financiación universitaria que tiende a favorecer el desarrollo de ámbitos de estudio menos costosos (ver abajo) y dificultades para seguir los cursos y alcanzar las calificaciones que se requieren para acceder a estos ámbitos. Un mejor acceso a la información referente a los cursos y las calificaciones que se requieren para acceder a ámbitos específicos de estudio y de las recompensas económicas asociadas con la titulación en diferentes ámbitos podría conducir a una distinta distribución en la elección de los estudios.

**Figura 23. Distribución de los nuevos matriculados en educación terciaria por ámbito de estudio, países seleccionados de la OCDE, 2012**



Fuente: OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Table C3.3a, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

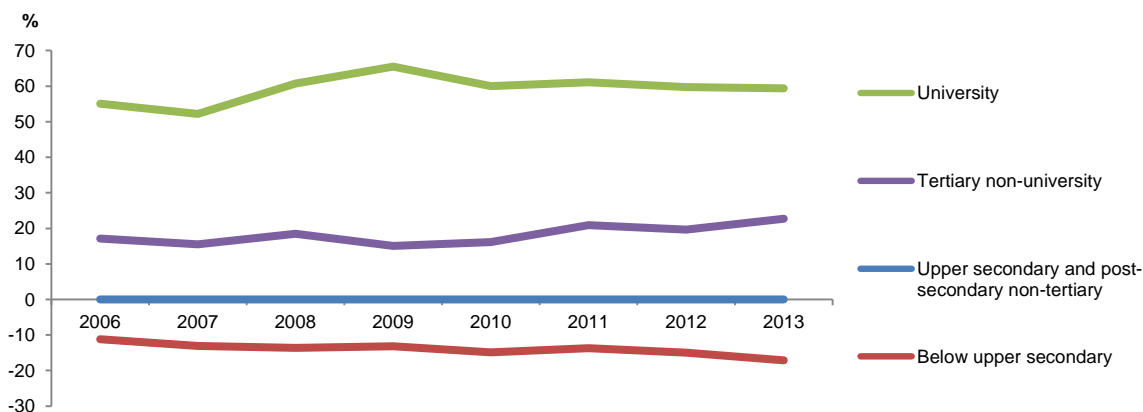
### **Algunos estudiantes de educación terciaria se gradúan con competencias que no se adecúan a las necesidades del mercado laboral**

**Los ingresos relativos y el empleo asociados con los distintos niveles y ámbitos de estudio son una importante medida de la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias** (Machin & McNally, 2007). Las empresas dejan patentes sus preferencias por distintos niveles y ámbitos de estudio mediante sus ofertas de empleo y sus remuneraciones.

**Las competencias de los titulados en educación terciaria están muy valoradas en España.** Dado el fuerte crecimiento de las titulaciones de nivel terciario (oferta) en España durante las últimas décadas, habría cabido esperar que los diferenciales salariales (remuneraciones de dichas titulaciones en relación con las de los titulados en educación secundaria superior) hubieran bajado si la necesidad de los empleadores (demanda) por esas competencias no hubiera crecido también. La Figura 24 muestra que los diferenciales salariales de los estudios terciarios se han mantenido altos y relativamente estables en el tiempo. Esto sugiere que la demanda por parte de los empleadores ha aumentado a la par que la creciente oferta de titulados en educación terciaria. Los diferenciales salariales son más altos para los titulados universitarios que para los titulados en estudios terciarios no universitarios, y más altos para estos últimos que para los titulados en secundaria superior. Estos datos sugieren que el valor que se otorga a las credenciales en el mercado laboral crece con cada aumento incremental en el nivel de estudios alcanzado. Carrasco, Jimeno & Ortega (2014) han encontrado que los diferenciales salariales a las competencias en España han aumentado desde 2006 como resultado de una creciente demanda relativa de trabajadores altamente cualificados. La Figura 25 muestra que el empleo tiende a

ser mayor en cada nivel sucesivo de educación y que esta tendencia se mantiene en los picos y valles de los ciclos económicos. La excepción a este patrón la marcan las tasas de empleo correspondientes a estudios universitarios y terciarios no universitarios, que son virtualmente idénticas.

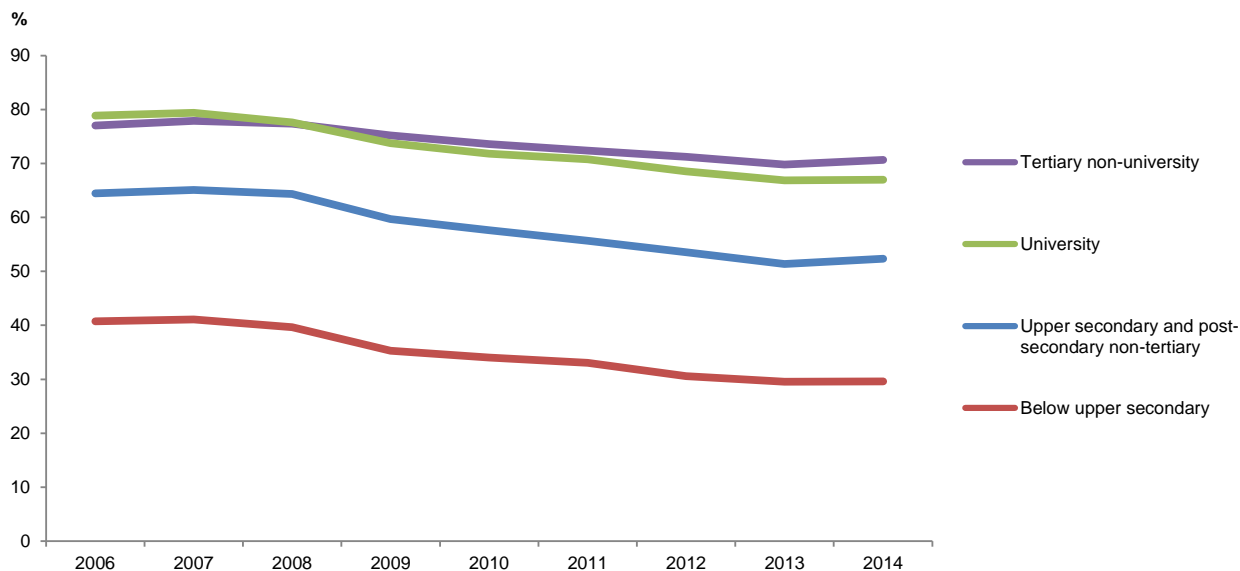
**Figura 24. Diferencial salarial en relación con la educación secundaria superior en España, 2006-13**



Nota: Basado en ingresos mensuales

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).

**Figura 25. Tasas de empleo para diferentes niveles de estudio en España, 2006-14**

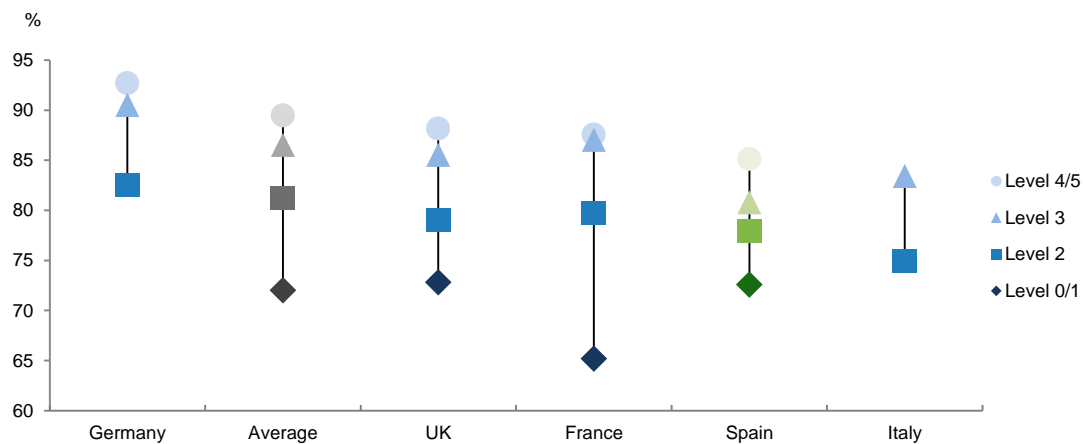


Fuente: INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).

**Sin embargo, no todas las credenciales se recompensan igual: las competencias importan.** Incluso entre individuos con credenciales semejantes, los salarios y el empleo varían enormemente en función

de las competencias reales que posean estos individuos (Figura 26). En España, como en otros países de la OCDE, los titulados en educación terciaria con mayores niveles de competencias (medidos en función de la comprensión lectora y la competencia matemática) tienen mayores expectativas de ganar más y de ser empleados que los titulados de educación terciaria con menos nivel de competencias.

**Figura 26. Tasa de empleo de los titulados en educación terciaria de entre 25 y 64 años por nivel de comprensión lectora, PIAAC 2012**



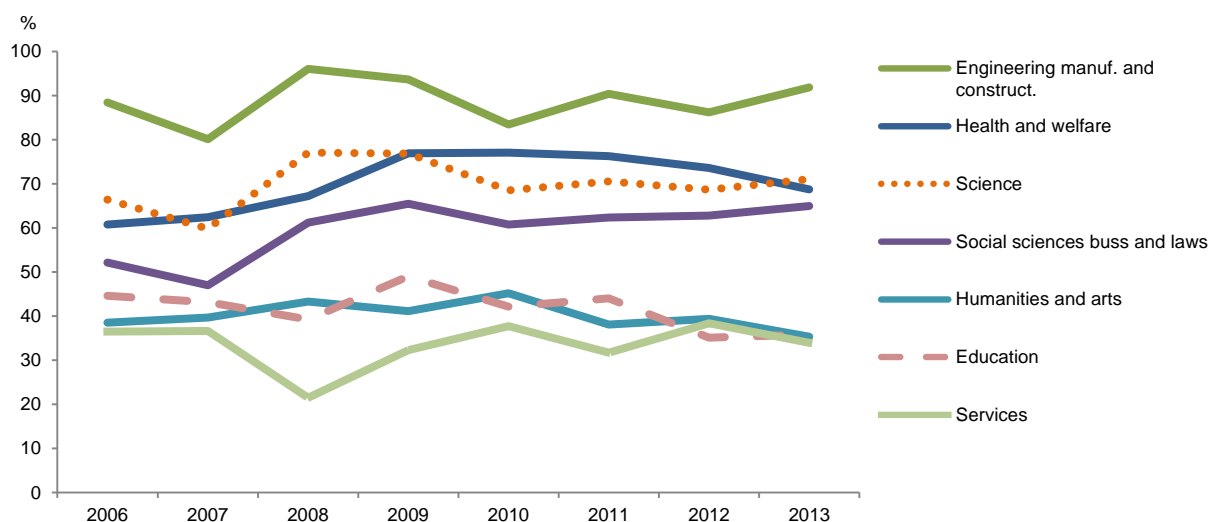
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Las elecciones de los ámbitos de estudio pueden no ser óptimas desde el punto de vista de las empresas**

En el plano universitario, las recompensas han sido especialmente altas para los titulados en ingenierías, pero también lo han sido para los titulados en ramas de la salud y el bienestar, las ciencias físicas y de la vida y las ciencias sociales. La Figura 27 indica que los diferenciales salariales de los egresados en estos ámbitos han sido constantemente mayores que los de los egresados en otros ámbitos, y que en general la brecha está aumentando. Sin embargo, el mercado laboral sigue valorando mucho las competencias desarrolladas en otros ámbitos como la agricultura, la educación, las artes y humanidades y los servicios, tal como demuestran los altos diferenciales salariales positivos asociados a los estudios en estos ámbitos. Los diferenciales salariales en estos últimos ámbitos han sido, al menos, un 35 % superiores a los de los titulados en secundaria superior, superados solo por los ámbitos de mayor rendimiento del nivel terciario no universitario (es decir, salud e ingeniería) (Figura 27). Esto es una muestra del alto valor que se ha otorgado a las competencias desarrolladas en la universidad en una amplia gama de ámbitos de especialización. Hay que tener en cuenta que estos diferenciales salariales deben interpretarse con precaución, ya que también pueden reflejar factores como la distribución diferencial de personas de distinta condición —o sea, nivel de competencias antes de acceder al ámbito, edad, género, origen, estatus socioeconómico, etc.— entre los distintos niveles y ámbitos de estudio. Tal vez debido a que los egresados universitarios aceptan cualquier trabajo que esté disponible para ellos, las tasas de empleo no varían demasiado (aproximadamente diez puntos porcentuales entre el índice mayor y menor) entre los ámbitos de estudio (Figura 28). Tal como cabía esperar, las tasas de empleo han bajado para los titulados de todos los ámbitos de estudio desde el comienzo de la recesión, al igual que ha ocurrido en otros países. Es interesante el hecho de que los titulados en ingenierías han sufrido el mayor descenso de empleo desde el comienzo de la recesión. No está claro a qué se debe esta situación, sobre todo teniendo en cuenta que los diferenciales salariales para los titulados en programas de

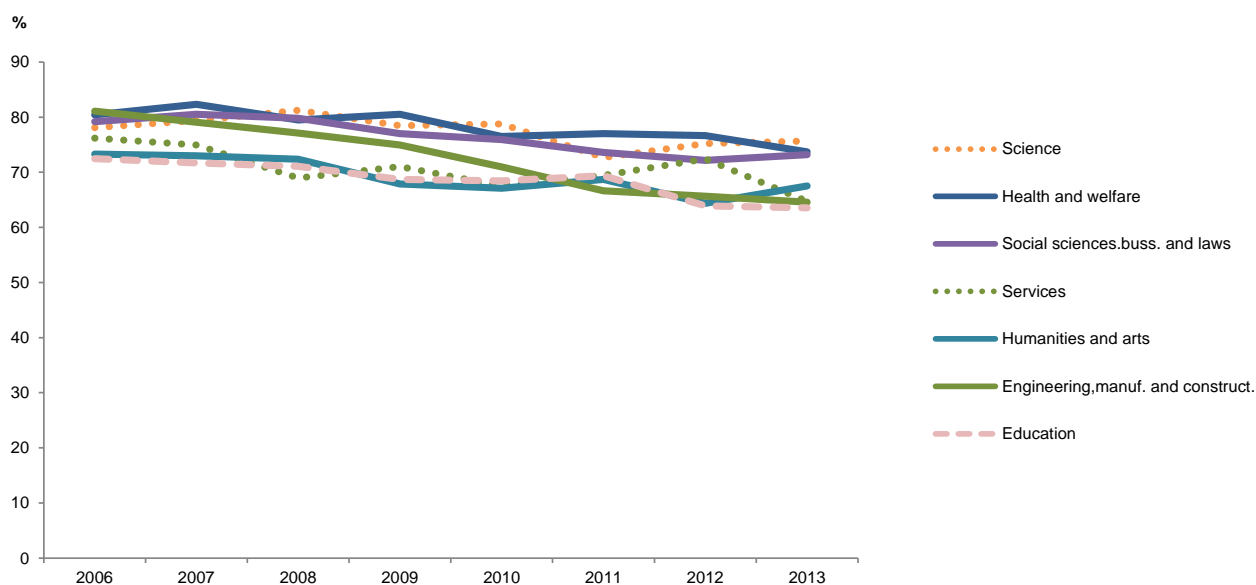
ingeniería están aumentando. Podría ser que los ingenieros que se quedan sin trabajo se encuentran con que sus competencias son menos transferibles a otros trabajos o bien que los ingenieros tienen más tendencia que los titulados de otros ámbitos a esperar hasta encontrar un trabajo que esté relacionado con sus estudios y/o que cumpla con sus expectativas de ingresos.

**Figura 27. Diferencial salarial de los titulados universitarios en relación con los titulados de secundaria superior por ámbito educativo en España, 2006-13**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).

**Figura 28. Tasas de empleo para titulados universitarios por ámbito de estudio en España, 2006-13**

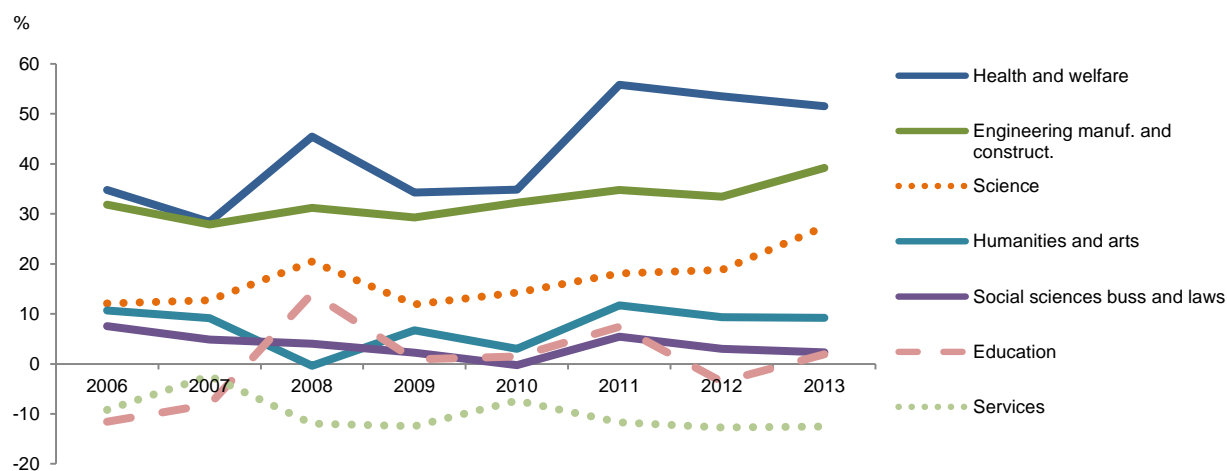


Fuente: INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).



En el sector terciario no universitario, las recompensas han sido mayores para los titulados en los ámbitos de la salud, la ingeniería y las ciencias. Los titulados en los ámbitos de la salud, la ingeniería y las ciencias han disfrutado de diferenciales salariales continuamente más altos y crecientes en relación con los titulados en otros ámbitos en el nivel terciario no universitario (Figura 29). Efectivamente, los titulados en estos ámbitos en el nivel terciario no universitario han tenido mayores ingresos que los titulados de muchos ámbitos del nivel universitario (p. ej., artes y humanidades, educación y servicios). En cambio, los titulados en educación terciaria no universitaria de programas del ámbito de los servicios, la educación, las ciencias sociales, la agricultura, las artes y las humanidades cuentan con diferenciales salariales similares a los de los titulados cuyo nivel educativo máximo es el secundario superior, lo cual sugiere que las competencias de los primeros no han sido valoradas por encima de las de estos últimos en el mercado laboral. Muchos de estos ámbitos no tan bien remunerados pueden estar compuestos de programas de corta duración que proporcionan un conjunto relativamente limitado de competencias (p. ej., peluquería, seguridad y servicios de protección, cocina y deporte). También puede ser que muchos de los titulados en estos ámbitos se encuentren empleados en trabajos caracterizados por la realización de tareas rutinarias, que son susceptibles de ser automatizados o de ser trasladados a otros países. Muchos individuos que cursan estudios en estos ámbitos pueden haber tenido un bajo rendimiento en la educación obligatoria. Por lo tanto, sus diferenciales salariales más bajos podrían también reflejar unos bajos niveles de competencias iniciales. En consecuencia, no puede asumirse que estos individuos habrían obtenido mejores resultados si se hubieran dedicado a otros ámbitos de estudio. Como en el caso de las tasas de empleo para los titulados universitarios, las tasas de empleo para los titulados en educación terciaria no universitaria varían muy poco entre ámbitos de estudio.

**Figura 29. Diferencial salarial de los titulados en educación terciaria no universitaria en relación con los titulados de secundaria superior por ámbito educativo en España, 2006-13**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).

**Aunque el alto nivel educativo está relacionado con mejores resultados, muchos titulados recientes tienen dificultades para entrar en el mercado laboral**

En conjunto, estos resultados sugieren que el mercado laboral ha asignado un mayor valor a los titulados en educación terciaria en general y, más concretamente, a los titulados universitarios. Estas conclusiones están en la línea de las constataciones históricas que indican que cada vez más empleos en España requieren nivel de estudios universitario, y de los pronósticos del CEDEFOP sobre los futuros requisitos

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

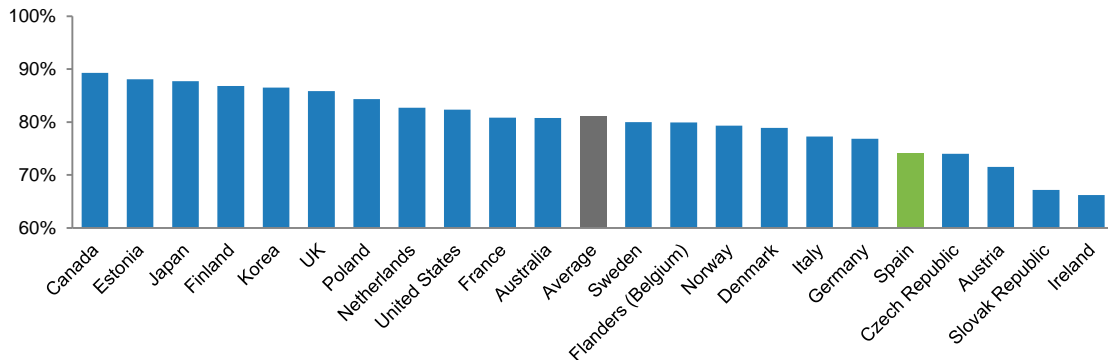
educativos de los empleos, que estiman que los requisitos en educación continuarán creciendo (Figuras 6 y 7). Los diferenciales salariales comparativamente altos y crecientes asociados a estudios de ingeniería, tanto a nivel universitario como terciario no universitario, sugieren que la demanda ha sido particularmente alta en este ámbito. Fomentar las titulaciones en ingenierías podría, por lo tanto, favorecer que muchos estudiantes se beneficiaran de los altos salarios asociados a estos estudios y que más empresas obtuvieran ganancias al incrementar su productividad. Para incrementar las cifras de titulaciones en ámbitos de estudio con gran demanda, como la ingeniería, sería necesario ofrecer más plazas para estos programas en los centros de enseñanza superior, pero también garantizar que en fases educativas más tempranas una mayor proporción de estudiantes de educación obligatoria finalizan los cursos adecuados y obtienen calificaciones lo suficientemente altas para acceder a estos ámbitos y tener éxito en ellos. No obstante, debe tenerse en cuenta que actualmente los titulados en ingenierías tienen una tasa de empleo comparativamente más baja.

**A pesar de la alta valoración que se otorga en el mercado laboral a las altas cualificaciones educativas, a día de hoy muchos titulados en educación terciaria se encuentran con dificultades en el mercado laboral.** En una economía debilitada, la demanda de trabajadores es generalmente baja y esto conduce a altas tasas de desempleo, sobre todo entre los que acceden por primera vez al mercado laboral, independientemente de su nivel de educación y competencias (Reto 6). En el caso de España, las elevadísimas tasas de desempleo conllevan que incluso los titulados en niveles y ámbitos de estudio típicamente muy demandados pueden experimentar dificultades para encontrar trabajo. Por ejemplo, en 2014 solo el 35 % de los recién egresados (promoción 2009/2010) en programas de ciencias sociales y leyes estaba trabajando en empleos que requerían cualificación universitaria, mientras que el 23 % estaba trabajando en empleos no manuales de nivel medio y otro 32 % en trabajos manuales de baja cualificación (MECD, 2014b). No obstante, hay una ya prolongada tendencia en España, al igual que en otros países de la OCDE, hacia el incremento de la proporción de trabajos que requieren altos niveles de educación. Además, las tendencias a largo plazo muestran que, en general, a los titulados en educación terciaria les va mejor en el mercado laboral que a los no titulados, con independencia de que la economía esté en periodo de crecimiento o de contracción. Los altos niveles de educación y competencias seguirán resultando críticos para el éxito en el contexto económico y social a medio y largo plazo.

**Aunque muchos titulados en educación terciaria afirman estar sobrecualificados para sus empleos, muchos de ellos están bien ajustados respecto a las competencias que realmente poseen**

**Muchos titulados en educación terciaria afirman estar sobrecualificados para sus trabajos. Sin embargo, se ha estimado que el 75 % de estas personas poseen los niveles adecuados de competencias (medidas por comprensión lectora) necesarios para los trabajos que desempeñan** (Figura 30). Esto podría sugerir que muchos titulados en educación terciaria de España –en realidad, muchos titulados en todos los países de la OCDE– pueden no estar logrando el nivel de competencias que normalmente se asociaría a la educación terciaria. Los altos índices de sobrecualificación también podrían reflejar que los estudiantes están realizando estudios en ámbitos educativos en los que la demanda del mercado laboral es limitada. Como factores adicionales que podrían explicar la sobrecualificación, se incluyen la inadecuada ubicación del empleo en el contexto económico y de las elecciones individuales (o sea, dar prioridad a los intereses personales, los ingresos, la ubicación del trabajo y la familia frente a una buena adecuación del trabajo a las cualificaciones).

**Figura 30. Porcentaje de titulados en educación terciaria sobrecualificados cuyos trabajos se adecúan bien a las competencias (comprensión lectora), PIAAC 2012**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**La calidad y la relevancia de las competencias adquiridas durante la educación terciaria están determinadas por muchos factores**

#### *Gestión de las universidades y prácticas de contratación*

La gestión de las universidades y las prácticas que se siguen en España en materia de contratación proporcionan pocos incentivos a las universidades para que puedan responder a las cambiantes necesidades del mercado laboral. Las universidades españolas son independientes de los gobiernos central y regionales y están dirigidas por académicos que han sido elegidos por la comunidad universitaria por periodos limitados. Este hecho supone un incentivo para que los directores de las universidades den mayor prioridad a los intereses de su círculo inmediato de académicos y estudiantes que a los de otros actores, como las empresas, con lo que el estado de cosas no varía. Además, el personal académico es contratado, promocionado y retribuido con arreglo a legislaciones y prácticas que favorecen la contratación de personal interno y permiten una movilidad limitada entre centros. Como resultado de ello, las ofertas actuales de cursos pueden reflejar más los campos de experiencia profesional del profesorado y los intereses de los estudiantes que lo que realmente se necesita en el mercado laboral.

#### *Sistemas para garantizar la calidad*

La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) se creó en 2002 para coordinar una serie de medidas que aseguren la calidad, entre las cuales se incluyen el desarrollo de un sistema de información con indicadores de rendimiento y un proceso de acreditación para garantizar que los grados cumplen con los estándares nacionales e internacionales especificados. Estas medidas para garantizar la calidad supusieron un importante paso adelante en la introducción de una serie de indicadores comunes a todas las universidades. Otra actividad destacada de la ANECA es la acreditación de profesores. Solamente los profesores acreditados pueden ser contratados como empleados asalariados por las universidades.

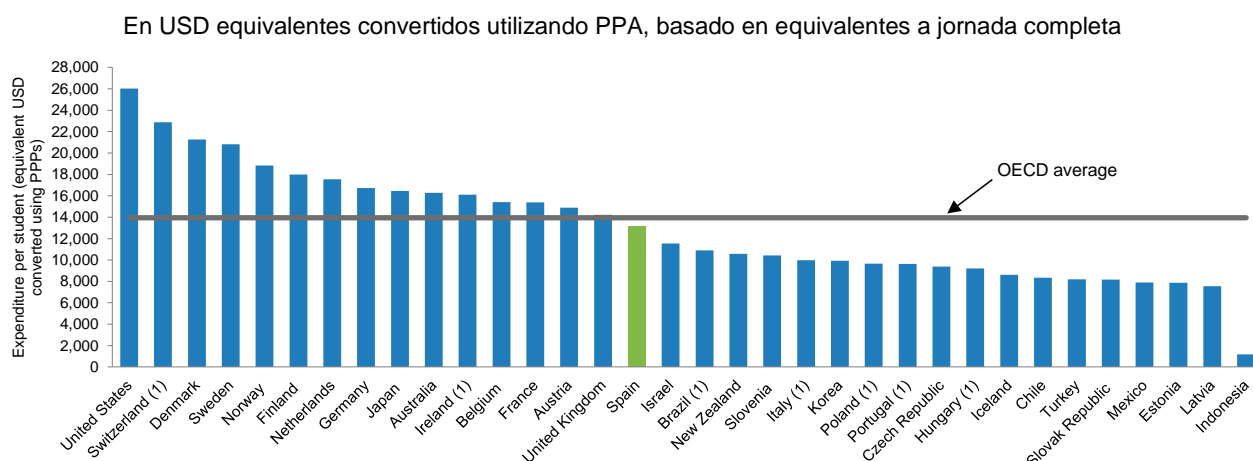
El elevado número de agencias de acreditación podría estar contribuyendo a la variable calidad y receptividad de los centros entre las diferentes regiones. Además de la ANECA, hay también una serie de agencias de acreditación regionales que actúan de forma autónoma asesorando a las autoridades regionales a cargo de la educación, y que funcionan como consorcio para servir de enlace entre los gobiernos regionales y

las universidades o para representar a un departamento del gobierno regional. Aunque los indicadores y los criterios aplicados para evaluar los programas y a los profesores son comparables, las prácticas y los estándares aplicados pueden variar entre regiones. La desigualdad en especialización y experiencia que existe entre las agencias de acreditación regionales puede también contribuir a que se produzcan resultados desiguales entre las universidades de distintas regiones (OCDE, 2009). Unos criterios coherentes a la hora de evaluar programas y profesores de distintas regiones podrían fomentar posiblemente una mayor movilidad de estudiantes y profesores y promover una mayor competencia entre los centros de educación terciaria.

#### *Gasto en educación terciaria, fórmulas de financiación de los centros y precios de matrícula*

**El gasto por estudiante en educación terciaria en España es ligeramente inferior al promedio de la OCDE, y es significativamente más bajo que en países en los que los titulados en educación terciaria tienen altos niveles de adquisición de competencias, como los países nórdicos, Japón, Alemania, Francia y Estados Unidos (Figura 31).** En contextos de presiones presupuestarias y aumento de matriculaciones, muchos gobiernos han tenido que tomar decisiones difíciles respecto a dónde invertir los escasos recursos públicos. Desde el comienzo de la crisis económica en 2008, el gasto por estudiante de terciaria ha descendido en más de la tercera parte de los países de la OCDE, incluyendo a España. Aunque el gasto total realizado por los centros de enseñanza terciaria en España aumentó entre 2008 y 2011, no lo hizo tan rápidamente como el número total de estudiantes, lo cual provocó un descenso en el gasto por estudiante (OCDE, 2014b).

**Figura 31. Gasto anual por estudiante en educación terciaria, 2011**



*Nota:* Únicamente centros públicos (para el caso de Italia, excepto en educación terciaria).

1. Año de referencia 2010

*Fuente:* OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Table B1.1a, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

**Es posible que las actuales fórmulas de financiación estén más orientadas a los intereses de los estudiantes que a las necesidades del mercado laboral.** La cantidad total de financiación recibida por las universidades públicas se determina por el número de estudiantes matriculados y no por el número de estudiantes que realmente se gradúan ni tampoco en función de los programas que se consideran más necesarios en el mercado laboral. Esto crea un incentivo para añadir más plazas en los programas que son más baratos de impartir y que los alumnos demandan más, como las humanidades y las ciencias sociales. Por el contrario, tiene menor aliciente crear plazas nuevas en programas que son relativamente más caros de impartir, como las ingenierías o la medicina, para los que se requieren costosos laboratorios y equipos. La escasez de incentivos en las fórmulas de financiación para responder a las demandas del mercado laboral podría derivar en

un exceso de oferta de titulados en ciertos ámbitos de estudio y un defecto en otros. La incorporación de tales incentivos a los modelos de financiación debería contribuir a garantizar una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de competencias.

**La amplia variación de precios de matrícula entre regiones puede derivar en una mayor desigualdad en las graduaciones de terciaria.** Las distintas regiones tienen libertad para establecer los precios de las matrículas dentro de los límites marcados por el gobierno central. Durante el año académico 2014-15, un curso de *grado* en Galicia costaba de media 11.89 euros por crédito para primera matriculación, mientras que en Cataluña costaba de media casi tres veces más, con 33.52 euros por crédito (MECD, 2015a). Cada región publica un decreto legislativo regional que determina el precio de la matrícula para cada programa de estudio. No obstante, estas tasas se determinan únicamente mediante cálculos de costes teóricos y no están basadas en costes reales. En consecuencia, los precios de las matrículas, incluso para los mismos programas, varían enormemente entre regiones. Los estudiantes procedentes de familias desfavorecidas en regiones con precios de matrícula relativamente altos podrían, por lo tanto, tener más dificultades para cursar estudios terciarios, en especial si no pueden acceder a becas u otros medios de financiación o si estos son insuficientes.

**En España, los estudiantes de terciaria pueden acceder a becas de estudios en función de los ingresos de sus padres y de su rendimiento académico.** Actualmente, en torno al 20 % de nuestros estudiantes universitarios disfrutan de dichas becas. A los estudiantes se les exige un rendimiento académico mínimo para poder acceder a las becas y mantenerlas. Aproximadamente una tercera parte de los estudiantes universitarios pierde sus becas tras el primer año por no cumplir este requisito mínimo. El propósito de este requisito es fomentar la mejora del rendimiento. Aparte de las becas nacionales, la mayor parte de los gobiernos regionales conceden becas complementarias, como fondos para comprar libros o para cubrir gastos de transporte. En España, el presupuesto nacional para becas ha aumentado de 1 138 225 600 euros en 2012 a 1 413 524 600 euros en 2015. Debido al gran aumento del número de estudiantes universitarios con derecho a beca, la cantidad media por estudiante universitario ha disminuido ligeramente (MINHAP, 2015, 2012; MECD, 2015; MECD, 2012).

Muchos países requieren una mayor contribución privada a los costes de la educación terciaria para poder financiar las inversiones destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza y mejorar la coincidencia entre las opciones de estudio y las necesidades del mercado laboral. Unos precios de matrícula más altos permitirían incrementar los ingresos de las universidades, lo que posibilitaría mayores inversiones en enseñanza, recursos, tecnología e infraestructuras que podrían mejorar la calidad de la enseñanza. Un incremento lo suficientemente pequeño podría incluso ser asumible para los estudiantes sin necesidad de recurrir a préstamos. Sin embargo, unos precios de matrícula más altos no se traducen automáticamente en más ingresos. Si el incremento de las tasas se respalda con préstamos a los estudiantes y los índices de impago son altos —debido a comisiones altas, intereses elevados, altos recargos por liquidación, o a condiciones económicas precarias— los ingresos previstos pueden no alcanzarse. Permitir un sistema de precios diferenciado entre centros y programas podría fomentar una mayor diferenciación de centros y programas, para estimular la competencia entre universidades y mejorar así la calidad, la eficiencia y la equidad (Barr, 2012). Unos precios de matrícula más elevados también podrían animar a los estudiantes a elegir opciones educativas más adecuadas a las necesidades del mercado laboral, ya que tendrían un incentivo para investigar si los estudios elegidos les compensan o no y, si fuera el caso, si les permitirían devolver sus préstamos tras graduarse. Sin embargo, esto también necesita complementarse con un mejor acceso a la enseñanza de calidad y a la información sobre el mercado laboral (Reto 9). Debido a las condiciones económicas actuales, un incremento de los precios de las matrículas podría no ser apropiado en estos momentos en España.

**Los programas bien diseñados de apoyo a la financiación de los estudiantes pueden contribuir a salvaguardar el acceso equitativo a la educación superior a la vez que permiten unas matrículas más elevadas.** La mayor parte de los países con programas de becas y préstamos proporcionan becas no

reembolsables, tras realizar comprobaciones de ingresos, a los estudiantes en condiciones socioeconómicas desfavorecidas con el fin de respaldar su participación en la educación superior. El acceso y la equidad pueden reforzarse más mediante préstamos supeditados a los ingresos (o sea, reembolsables una vez que los titulados tengan ingresos superiores a un cierto umbral) o programas de condonación de deudas para aquellos que son incapaces de devolver sus préstamos. Estos programas también ayudan a proteger a las personas de los efectos negativos ocasionados por las crisis económicas o por los cambios imprevistos en los requisitos educativos y de competencias de los trabajos. Los países con precios de matrícula elevados y sistemas bien desarrollados de apoyo a los estudiantes están entre los de mayores índices de acceso a la educación universitaria. Por ejemplo, los índices de acceso fueron superiores al promedio de la OCDE (59 %) para Australia (96 %), Nueva Zelanda (79 %), Estados Unidos (72 %), Países Bajos (65 %) y Reino Unido (64 %) (OCDE, 2014b). En España estuvo en funcionamiento un sistema de préstamos desde 2009 a 2011, pero el momento –en medio de una recesión– no fue apropiado y muchos estudiantes incumplieron sus pagos. Como consecuencia de ello, el sistema de préstamos fue interrumpido.

**Una mayor movilidad de los estudiantes podría forzar a los centros a competir más en la calidad y la relevancia de los programas que ofrecen.** A pesar de las becas de movilidad internacionales y nacionales, la mayoría de los estudiantes (80 %) permanecen en su región de origen. La descentralización de competencias para las universidades ha derivado en la apertura de nuevas universidades en todas las regiones. Esto, unido a los comparativamente bajos precios de matrícula y a un sistema de préstamos y becas poco desarrollado significa que los estudiantes tienen más incentivos para permanecer cerca de sus hogares. Además, incluso aquellos más inclinados a trasladarse para estudiar se encuentran con una serie de obstáculos, incluidos los altos alquileres en algunas regiones y la dificultad de encontrar empleo a media jornada para compensar los gastos adicionales derivados de vivir lejos de casa (OCDE, 2014a).

#### *Proporción de centros y especialización académica*

**La rápida expansión de la educación terciaria puede haberse producido en detrimento de la calidad.** En estos momentos, hay 50 universidades públicas y 33 universidades privadas en España, una cifra superior al doble de la de hace treinta años (MECD, 2014a). Cuando se comprueba la relación entre estudiantes en edad universitaria (18 a 30 años) y el número de universidades disponibles, España no parece tener un exceso de universidades. Sin embargo, el rápido ritmo de expansión puede haber forzado demasiado los recursos humanos y financieros disponibles, con posibles impactos negativos sobre la calidad.

**Una mayor especialización podría mejorar las economías de escala, y permitir que los recursos económicos se destinaran a elevar la calidad y la relevancia de las competencias.** Con la actual legislación, los centros de educación terciaria están obligados a ofrecer un número mínimo de estudios de grado para garantizar que se imparte una amplia gama de programas, a pesar de que el 30 % de los programas de grado tienen menos de 30 estudiantes matriculados (OECD, 2014a). La actual reforma universitaria introduce nuevas regulaciones que reducen a solo ocho el número de programas de grado que las universidades están obligadas a ofrecer. Esto debería permitir a las instituciones eliminar programas con poca demanda, pudiendo así reinvertir los fondos en programas más demandados. La reforma también podría tener el efecto positivo de proporcionar a los futuros estudiantes una indicación más clara de los programas académicos que cuentan con mayor demanda.

**Una mayor especialización también podría capacitar a las universidades españolas para destacar a nivel mundial.** Solo doce universidades españolas aparecen en el ranking mundial de las 500 mejores universidades del mundo (QS, 2014). No obstante, España posee varios departamentos con reputación internacional integrados en universidades cuyos rendimientos son, en general, más bajos. Por lo tanto, ya existe una fuerte base sobre la que desarrollar especialización, mejorar la calidad y fomentar la relevancia para el mercado laboral de los grados ofrecidos. Al igual que han hecho las universidades del Reino Unido y Estados Unidos, las universidades españolas podrían atraer a un gran número de estudiantes internacionales y tener la ventaja distintiva de estar correctamente equipadas para atraer a estudiantes dotados de Latinoamérica. Si los



estudiantes no procedentes de la UE pagasen matrículas más altas, como es común en las universidades de la UE, las universidades españolas podrían obtener beneficios económicos adicionales para invertir en mejorar la calidad docente (OCDE, 2014a).

*Mejorar los vínculos entre los centros de educación terciaria y el sector empresarial*

**Unos mejores vínculos entre los centros de educación terciaria y los empleadores podrían mejorar la relevancia de los programas académicos para el mercado laboral.** Podría consistir en una mayor representación de las empresas en los consejos de gobierno de las universidades y una mayor implicación de las empresas y la industria en el desarrollo de currículos y la evaluación de programas. La actual propuesta de reforma universitaria tiene como finalidad reestructurar las actuales composiciones de los consejos de gobierno, de forma que los representantes del sector privado y la sociedad civil puedan sentarse en el consejo e intervenir en la toma de decisiones que afectan a la universidad.

**Una mayor movilidad entre las universidades y el sector privado podría mejorar la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas durante la educación terciaria.** Los profesores universitarios aprenderían más sobre el mundo laboral: conocimientos que podrían aprovechar para aplicarlos en el aula. En la actualidad existe muy poca movilidad de personal entre las universidades y el sector privado en España. Los profesores están sometidos a la presión de tener que publicar un cierto número de artículos en seis años ((*sexenios*)) para poder ascender al siguiente nivel salarial. Existen pocos incentivos o apoyo para que los profesores abandonen las universidades y trabajen en el sector privado (OCDE, 2009).

#### **Cuadro 5. El punto de mira en España: Universidad de Mondragón**

La Universidad de Mondragón, en el País Vasco, al norte de España, es un ejemplo de universidad creada para responder a las necesidades del mercado laboral. Perteneciente a la Corporación Mondragón, la Universidad de Mondragón comenzó en 1948 como escuela politécnica, pero se estableció formalmente como universidad en 1997 mediante la transformación de tres cooperativas educativas en las facultades de Empresariales y Humanidades y en una Escuela Politécnica Superior. La universidad tiene una estructura cooperativa y una larga tradición de colaboración con cooperativas y empresas locales. Ha desarrollado su propio modelo educativo, *Mendeberri*, que utiliza currículos prácticos destinados a resolver problemas reales (aprender a través de la práctica) y enfatiza el desarrollo de competencias sociales y de comunicación y la evaluación continua.

La Universidad de Mondragón ha sido pionera en la implementación de programas de trabajo y estudio en España, en los cuales se requiere que los estudiantes completen un proyecto final de un año en una empresa, ofreciéndoles la posibilidad de combinar sus estudios reglados con trabajo a media jornada. Esto les permite ganar un sueldo que les ayuda a pagar sus estudios mientras, al mismo tiempo, aumenta su empleabilidad. La universidad también está implicada en proyectos que apoyan el desarrollo de sistemas de innovación regionales. La universidad ha creado un centro de innovación con el objetivo de afrontar las necesidades de los negocios locales, un centro culinario y dos centros de investigación tecnológica. La financiación de la Universidad de Mondragón procede de una combinación de fuentes privadas y públicas.

*Fuente:* Universidad de Mondragón, [www.mondragon.edu](http://www.mondragon.edu); Martínez-Granado, Maite, Patxi Greño, & Mercedes Oleaga (2012), "The Basque Country, Spain: Self-Evaluation Report", *OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development*, [www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment](http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment); OCDE (2013a), *Higher Education in Regional and City Development: Basque Country, Spain 2013*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200180-en>; OCDE (2011), *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011*, *OECD Reviews of Regional Innovation*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097377-en>.

*Mejorar la información sobre el aprendizaje y sobre el mercado laboral en coordinación con servicios de orientación profesional y educativa*

**Una mejor información sobre la inserción laboral de los egresados universitarios de diferentes centros docentes y ámbitos de estudio podría ayudar a mejorar la calidad y la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias.** Los empleadores dejan constancia de sus valoraciones de los estudios mediante sus ofertas de empleo y su retribución. El poner a disposición del público información sobre el

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA



empleo y los ingresos de los egresados de diferentes centros podría animar a más estudiantes a matricularse en centros que ofrezcan mejores perspectivas de empleo y sueldo. Esto generaría a su vez una mayor competencia entre centros, elevando por consiguiente los estándares de calidad. De igual modo, la información sobre la inserción laboral de los egresados universitarios de diferentes ámbitos educativos permitiría a los futuros estudiantes conocer mejor el valor relativo asignado a estos estudios en el mercado laboral, para verse animados a elegir estudios que se adecúen mejor a las necesidades de la economía. Aunque mucha de esta información ya está disponible en España, normalmente está en forma de informes técnicos específicos. Para resultar efectiva a la hora de influir en el comportamiento de las personas, esta información debe estar actualizada, ser accesible y resultar fácil de entender. Además, debe adaptarse a las necesidades de distintos usuarios, como, por ejemplo, los estudiantes que cursan los primeros años de secundaria y están eligiendo entre diferentes vías educativas que podrían permitir o dificultar futuras opciones educativas. Dado que la información a menudo es transmitida a los estudiantes a través de sus padres, esta debería también adaptarse a las necesidades de estos últimos. Podría hacerse un esfuerzo por mejorar la accesibilidad y la facilidad de uso de sitios web recientemente lanzados, como *Portal de Empleo* y *Qué estudiar y dónde en la universidad* ([QEDU](#)), con el fin de que los estudiantes de secundaria y sus padres puedan navegar fácilmente por ellos y comprendan qué oportunidades profesionales son accesibles con cada tipo de grado y de competencias. Podría resultar pertinente para España el tomar como referencia los casos de otros países y cómo estos facilitan información a los estudiantes (Cuadro 6) (ver Reto 9 para más detalles relativos a la información sobre el aprendizaje y el mercado laboral).

#### Cuadro 6. National Careers Service – Reino Unido

El sitio web [National Careers Service](#) facilita información, asesoramiento y orientación para ayudar a los estudiantes (de 13 años en adelante) y a los adultos a tomar decisiones bien documentadas sobre sus oportunidades educativas, formativas y de trabajo. El sitio es una plataforma integrada que proporciona herramientas para explorar distintas trayectorias profesionales con descripciones sobre las actividades de trabajo, las horas de trabajo, las condiciones, los niveles de ingresos, los requisitos de acceso (tanto para el itinerario académico como para el de formación profesional), las actividades de desarrollo continuo, las competencias necesarias, las opciones de financiación, los contactos para obtener más información y los datos sobre el mercado laboral, con estadísticas y previsiones de empleo. Hay una pestaña especial para estudiantes de entre 13 y 16 años que adapta esta información a un formato más accesible, con imágenes coloridas, palabras sencillas y gráficos fáciles de entender.

Fuente: página web del [National Careers Service](#), <https://nationalcareersservice.direct.gov.uk/Pages/Home.aspx>.

**Pero la información por sí sola no es suficiente. Los jóvenes necesitan orientación para interpretar la información sobre el aprendizaje y el mercado laboral.** Esto podría requerir una serie de medidas, incluyendo unos servicios de asesoramiento sobre carreras profesionales y educación de carácter voluntario, cursos estructurados obligatorios en secundaria superior y divulgación por parte de las empresas. Cada vez más, los adultos van a acceder a los centros de educación terciaria para perfeccionar o actualizar sus competencias con el propósito de encontrar nuevos trabajos tras la pérdida de los anteriores, centrando sus esfuerzos en el desarrollo de competencias y mejorando sus perspectivas profesionales. Los adultos también necesitan información y orientación adaptadas a sus necesidades. La orientación y el asesoramiento sobre las carreras profesionales son especialmente valiosos cuando se busca un empleo o se opta a él. Un reciente estudio realizado por el Observatorio de Innovación para el Empleo (2014) halló que solo el 28 % de los estudiantes universitarios sabían cómo buscar empleo en su profesión. Los estudiantes necesitan consejos prácticos y apoyo para utilizar las páginas existentes de búsqueda de empleo, preparar CV, elaborar cartas de presentación y mantener entrevistas.

**La disponibilidad de información sobre la inserción laboral por ámbito de estudio está aumentando, pero sigue habiendo espacio para mejorar.** El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha publicado recientemente un estudio sobre la inserción laboral de los egresados universitarios del curso 2009

y 2010, cuatro años después de su graduación (MECD, 2014b). El informe proporciona información sobre las tasas de empleo y los niveles de ingresos por ámbito de estudio. Durante la primera fase, se hizo un seguimiento de 190 749 estudiantes del ciclo universitario inicial (*grado*). En la segunda fase se analizará también a estudiantes de doctorado y máster. Aunque este estudio supone un importante paso inicial para lograr que se disponga de información útil para adaptar mejor la oferta a la demanda de programas de estudio, solo representa a una cohorte que casualmente ha estado muy afectada por la reciente crisis económica. El estudio de más cohortes permitiría un análisis más en profundidad de los cambios a lo largo del tiempo. Además, como este es un informe técnico y solo está disponible como archivo PDF descargable, no está claro hasta qué punto esta nueva información será realmente utilizada por los estudiantes y sus padres para definir sus elecciones de estudio, o por el gobierno para servir como guía en la asignación de fondos.

### **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**La titulación en estudios terciarios en España ha aumentado con rapidez y se encuentra actualmente al nivel de la media de la OCDE.** Sin embargo, muy pocos de los titulados en educación terciaria están adquiriendo los altos niveles de competencias necesarios para satisfacer la demanda del mercado laboral y promover la productividad, la competitividad y el crecimiento. Parte de la respuesta se encuentra en mejorar los resultados de la educación obligatoria, pero también puede hacerse mucho en el nivel de la educación terciaria para garantizar que los estudiantes finalizan sus estudios con las competencias necesarias para el día de hoy y para el futuro.

**En España los empleadores muestran, a través de sus ofertas de empleo y salarios, una clara preferencia por los estudiantes que completan los estudios terciarios.** Los titulados en estudios terciarios se benefician de mayores ingresos y mayor empleo. Los estudios universitarios y los de ingeniería, tanto de nivel universitario como de nivel terciario no universitario, están particularmente bien recompensados. Sin embargo, algunos estudiantes se gradúan en ámbitos de estudio que no se adecúan bien a las necesidades del mercado laboral.

**Diversos factores ejercen un impacto negativo sobre la calidad y la relevancia de las competencias adquiridas durante la educación terciaria.** Podrían mencionarse la muy amplia gama de programas ofertados por los centros de enseñanza, las fórmulas de financiación y las estructuras de gobernanza que no proporcionan incentivos para la adecuación de las ofertas de cursos y sus currículos a las necesidades del mercado laboral, una escasez de evaluaciones externas con criterios coherentes entre regiones y una escasez de información detallada sobre el aprendizaje y el mercado laboral, y adaptada a las necesidades de los futuros estudiantes. Para garantizar que España reúne las competencias necesarias para responder a las crecientes exigencias en esa materia y para estimular el crecimiento económico en el futuro se requerirán esfuerzos inmediatos que mejoren la calidad y la relevancia de las competencias y una ampliación continua de la participación a largo plazo. A corto plazo, no obstante, es necesario un mayor esfuerzo para garantizar que los recientes titulados en educación terciaria, que han sido tan perjudicados por la larga recesión, tengan la oportunidad de participar de los beneficios que normalmente van asociados a sus mayores niveles de competencias. Ver Retos 4, 5 y 6 para una discusión más amplia sobre la activación de desempleados.

## REFERENCIAS

- Autor, D. H. & D. Dorn (2013), "The Growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market", *American Economic Review*, 103(5), American Economic Association, Pittsburgh, pp. 1553-1597.
- Autor, D. H., L. F. Katz & M. S. Kearney (2008), "Trends in US wage inequality: Revising the revisionists", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, N° 2, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 300-323.
- Autor, D. H., L. F. Katz & M. S. Kearney (2006), "The polarization of the US labor market", *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 96, N° 2, American Economic Association, Pittsburgh, PA, pp. 189-194.
- Autor, D. H., F. Levy & R. J. Murnane (2003), "The skill-content of recent technological change: An empirical investigation", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, N° 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 1279-1333.
- Barr, N. (2012), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Carrasco, R., J. F. Jimeno, & A. C. Ortega (2014), "Returns to skills and the distribution of wages: Spain 1995-2010", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 77, Issue 4, John Wiley & Sons Ltd and the Department of Economics, University of Oxford, Oxford, pp. 542-565.
- Choi, Á. & J. Jerrim (2015), "The use (and misuse) of PISA in guiding policy reform: the case of Spain", February 11, 2015, *IEB Working Paper*, N° 2015/06, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2580141](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2580141).
- Goos, M., A. Manning & A. Salomons (2014), "Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring", *American Economic Review*, Vol. 104, N°8, American Economic Association, Pittsburgh, PA, pp. 2509-2526.
- Goos, M. & A. Manning (2007), "Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, N° 1, February, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 118-133.
- INE (2013), Encuesta de la Población Activa 2013, [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595).
- Machin, S. & S. McNally (2007), "Tertiary Education Systems and Labour Markets", documento encargado por la Education and Training Policy Division, OCDE, para el análisis temático de la Educación terciaria, enero de 2007, [www.oecd.org/edu/innovation-education/38006954.pdf](http://www.oecd.org/edu/innovation-education/38006954.pdf).
- Martínez-Granado, M., P. Greño, & M. Oleaga (2012), "The Basque Country, Spain: Self- Evaluation Report", *OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development*, [www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment](http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2015a), "Curso 2014-2015", [www.mecd.gob.es/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/estadisticas/precios-publicos/curso-2014-2015.html](http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/estadisticas/precios-publicos/curso-2014-2015.html)

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2015b), “Decreto 43/2015, de 2 de febrero”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 29, Martes 3 de febrero de 2015, [www.boe.es/boe/dias/2015/02/03/pdfs/BOE-A-2015-943.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2015/02/03/pdfs/BOE-A-2015-943.pdf).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014), “Facts and figures: 2014/2015 school year”, [www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Definitivo2014-2015\\_Ingles.pdf](http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Definitivo2014-2015_Ingles.pdf).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014b), “Inserción laboral de los egresados universitarios. La perspectiva de la afiliación a la Seguridad Social, Primer Informe”, [www.mecd.gob.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/informes/Insercion-laboral-egresados-universitarios.pdf](http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/informes/Insercion-laboral-egresados-universitarios.pdf).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014c), “Datos y Cifras del sistema universitario español: Curso 2014-2015”, [www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/Datos-y-Cifras-del-SUE-Curso-2014-2015.pdf](http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/Datos-y-Cifras-del-SUE-Curso-2014-2015.pdf).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2012), “Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 160, Jueves 5 de julio de 2012, [www.boe.es/boe/dias/2012/07/05/pdfs/BOE-A-2012-9007.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/05/pdfs/BOE-A-2012-9007.pdf).

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2015), “Presupuestos Generales del Estado 2015”, [www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N\\_15\\_E\\_V\\_1\\_101\\_1\\_1\\_2\\_2\\_118\\_1\\_2.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N_15_E_V_1_101_1_1_2_2_118_1_2.PDF).

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2012), “Presupuestos Generales del Estado 2012”, [www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N\\_12\\_E\\_V\\_1\\_101\\_1\\_1\\_2\\_2\\_118\\_1\\_2.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N_12_E_V_1_101_1_1_2_2_118_1_2.PDF).

Observatorio de Innovación en el empleo (2014), “Informe OIE sobre jóvenes y mercado laboral: El camino del aula a la empresa”, [www.oie.es/wp-content/uploads/2014/02/oie\\_estudio.pdf](http://www.oie.es/wp-content/uploads/2014/02/oie_estudio.pdf).

OCDE (2015), *OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>.

OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Spain 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2014-en).

OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

OCDE (2013a), *Higher Education in Regional and City Development: Basque Country, Spain 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200180-en>.

OCDE (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>, [http://skills.oecd.org/OECD\\_Skills\\_Outlook\\_2013.pdf](http://skills.oecd.org/OECD_Skills_Outlook_2013.pdf).

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

OCDE (2011), *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097377-en>.

OCDE (2009), *OECD Reviews of Tertiary Education: Spain 2009*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039360-en>.

QS (2014), “QS World University Rankings”, [www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings](http://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings).

### RETO 3: MEJORAR LAS COMPETENCIAS DE LOS ADULTOS ESCASAMENTE CUALIFICADOS

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Existen obstáculos para acceder a la formación, como los horarios en que se imparte y la falta de flexibilidad»*

*«Los programas necesitan adaptarse a los diferentes grupos de edad de los adultos»*

*«Proporcionar más incentivos para la cualificación o la recualificación»*

*«La cantidad y la calidad de la formación disponible son bajas»*

*«Las empresas invierten poco en la formación de adultos, sobre todo en la de aquellos con contratos de corta duración y que trabajan en PYME»*



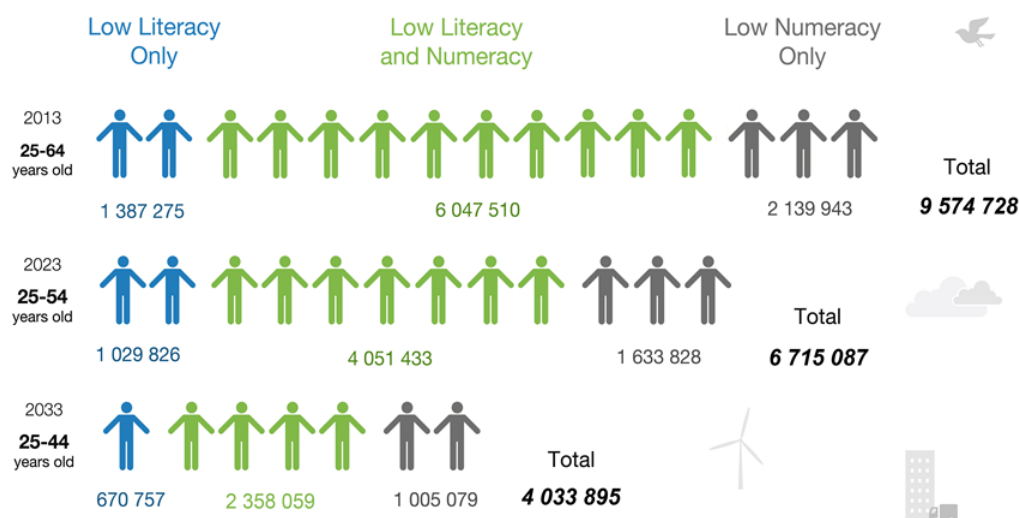
**Las personas con baja cualificación están cada vez en mayor riesgo de quedarse rezagadas.** A medida que los requisitos de competencias de los trabajos continúen aumentando, que los trabajos impliquen cada vez más análisis y comunicación de información y que la tecnología siga inundando todos los aspectos de la vida, las personas con competencias limitadas en comprensión lectora y competencia matemática sufrirán un mayor riesgo de desempleo y marginación social. Para cualquier país, el tener una gran cantidad de adultos poco cualificados implica menos productividad, competitividad y calidad de vida.

**España posee muchos adultos con baja cualificación que serán parte de la mano de obra disponible durante décadas.**

**Cerca de 10 millones de adultos en España tienen un nivel bajo de comprensión lectora o de competencia matemática** (Figura 32). Concretamente, el 37 % de todos los adultos de entre 25 y 64 años obtienen un rendimiento inferior al nivel 2 en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC), en contraste con la media de la OCDE del 23 %. De los países que participaron en el estudio, solo Italia tiene una mayor proporción de adultos con baja cualificación (Figura 33). Aproximadamente dos tercios de estos adultos con baja cualificación continuarán en el mercado laboral dentro de diez años y más de un tercio de ellos continuará trabajando dentro de veinte años. De los cerca de 10 millones de adultos con baja cualificación en España en 2012, aproximadamente 6 millones (el 23 % de todos los comprendidos entre los 25 y los 64 años de edad) tenían bajos niveles tanto de comprensión lectora como de competencia matemática. En términos prácticos, las personas con un nivel de rendimiento inferior al 2 en comprensión lectora o competencia matemática tienen dificultades para manejar información escrita sencilla y les cuesta hacer razonamientos

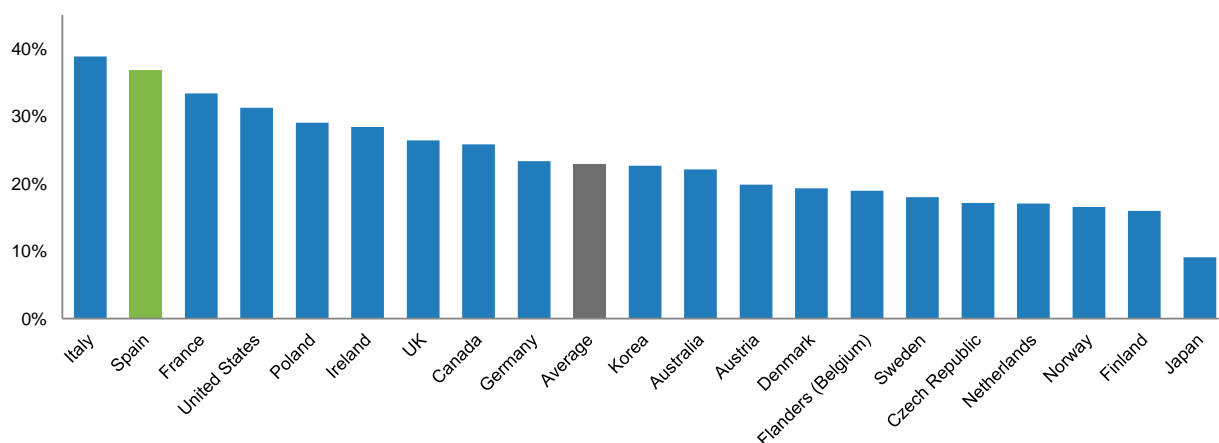
cuantitativos (el Cuadro 7 indica cómo se definen los adultos con baja cualificación en este informe y aporta ejemplos de lo que significa tener baja cualificación). Esto no implica que estas personas carezcan de sólidas competencias laborales o que estén inactivas. Sin embargo, ya que las competencias básicas, tales como la comprensión lectora y las matemáticas, son la base para poder adquirir otras competencias, un bajo nivel de estas competencias básicas reducirá su adaptabilidad y resistencia cuando se enfrenten a cambios en su lugar de trabajo y en la sociedad.

**Figura 32. Número de adultos españoles de entre 25 y 64 años con bajos niveles de comprensión lectora y/o competencia matemática, PIAAC 2012**



Fuente: OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Figura 33. Porcentaje de adultos de entre 25 y 64 años con bajos niveles de comprensión lectora o competencia matemática, países seleccionados de la OCDE, PIAAC 2012**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).



**El gran número de adultos con baja cualificación en España se debe en parte al legado histórico del bajo nivel educativo.** En los países de la OCDE, los hijos de padres con baja cualificación tienen unos niveles de competencias significativamente inferiores a los de aquellos cuyos padres tienen un mayor nivel educativo, incluso tras tener en cuenta otros factores (OCDE, 2013b). Según la evaluación PIAAC, España es uno de los países donde mayores son las diferencias de competencias entre los trabajadores mayores y los más jóvenes. Pero esto no es todo. El legado del bajo nivel educativo no puede cambiarse de la noche al día. Puede que haya de pasar bastante tiempo –posiblemente una generación– antes de que el incremento del nivel educativo entre los adultos en España se traduzca en una mayor adquisición de competencias por parte de los más jóvenes.

#### **Cuadro 7. ¿Qué significa tener un bajo nivel de competencias básicas?**

En este informe, los adultos con baja cualificación se definen como aquellos con un rendimiento inferior al Nivel 2 en comprensión lectora o competencia matemática en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC). La Evaluación de Competencias de Adultos divide a las personas en seis niveles de competencias (inferior al Nivel 1 y niveles del 1 al 5). Para ilustrar lo que significa tener una baja cualificación, a continuación se describen las tareas que se espera que puedan desempeñar las personas con un nivel inferior al 2 en comprensión lectora y competencia matemática.

##### **Comprensión lectora:**

**Inferior al Nivel 1** Las personas con este nivel pueden leer textos breves sobre temas comunes y localizar un fragmento suelto de información idéntico en su forma a la información contenida en la pregunta o directriz. No se les exige que comprendan la estructura de las oraciones o los párrafos y solo se requieren unos conocimientos de vocabulario básicos. Las tareas de nivel inferior al 1 no hacen uso de ninguna característica específica de los textos digitales.

**Nivel 1** En el Nivel 1, los adultos pueden leer textos relativamente cortos, tanto digitales como impresos, continuos, no continuos o mixtos para localizar un fragmento suelto de información idéntico a la información dada en la pregunta o directriz o sinónimo de la misma. Estos textos contienen poca información conflictiva. Los adultos con este nivel pueden rellenar formularios sencillos, comprender vocabulario básico, determinar el significado de oraciones y leer textos continuos con cierto grado de fluidez.

##### **Competencia matemática:**

**Inferior al Nivel 1** Los adultos con este nivel solo pueden afrontar tareas muy sencillas ubicadas en contextos cotidianos concretos en los que el contenido matemático es explícito y que requieren solo procesos sencillos como contar, ordenar, realizar operaciones aritméticas básicas con números enteros o dinero o reconocer representaciones espaciales comunes.

**Nivel 1** Los adultos con Nivel 1 pueden realizar tareas que requieran procesos matemáticos básicos en contextos comunes concretos donde el contenido matemático es explícito, con poco texto y pocos elementos que distraigan la atención. Pueden realizar procesos de un solo paso o procesos sencillos que impliquen contar, ordenar, operaciones aritméticas básicas, comprender porcentajes simples y localizar e identificar elementos de representaciones gráficas o espaciales sencillas o comunes.

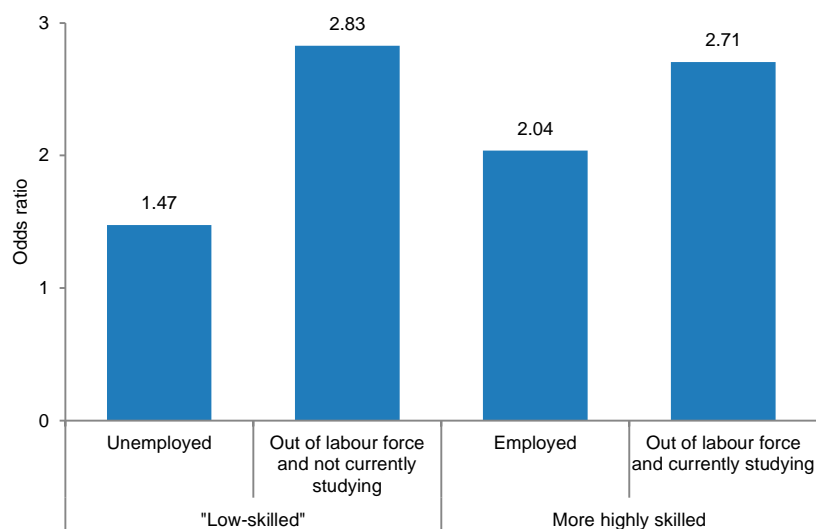
*Fuente:* OCDE (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.

**Los adultos con baja cualificación necesitan oportunidades para perfeccionar o actualizar sus competencias con el fin de cumplir los nuevos requisitos de competencias de los empleos**

**Las perspectivas de empleo e ingresos son poco halagüeñas para los adultos con baja cualificación en España.** De acuerdo con la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC), los adultos con baja cualificación en edad de trabajar (entre 25 y 64 años) tienen una probabilidad 1.5 veces mayor de estar desempleados y casi 3 veces mayor de quedar fuera de la masa laboral y no cursar estudios que aquellos con mayor cualificación (Figura 34). Por el contrario, los adultos con mayor cualificación (es decir, Nivel 2 o superior) tienen una probabilidad 2 veces mayor de estar empleados (Figura 34). Las recientes reformas del mercado laboral han reducido los costes laborales y podrían permitir que los salarios se ajustaran más libremente a los cambios en la demanda y, por lo tanto, incrementar a medio plazo las oportunidades de trabajo de las personas con baja cualificación. Sin embargo, a cambio podría producirse una reducción de los salarios o un crecimiento salarial más lento que en el pasado. En este momento, los adultos con baja cualificación ya ganan significativamente menos que los más cualificados (Figura 35).

**Figura 34. Efecto de la comprensión lectora sobre la participación en el mercado laboral, PIAAC 2012**

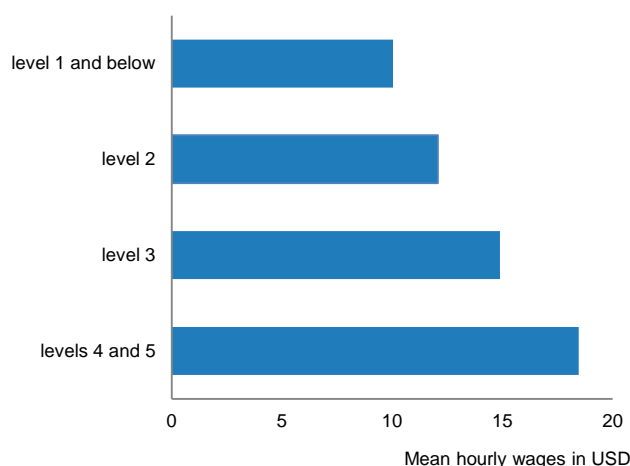
Razones de momios ajustadas que muestran el efecto de los niveles de comprensión lectora o competencia matemática sobre la probabilidad de participar en el mercado laboral de personas de entre 25 y 65 años, 2012



*Nota:* «Baja cualificación» corresponde a un nivel inferior al Nivel 2 en comprensión lectora o competencia matemática; «Mayor cualificación» corresponde a un nivel igual o superior al Nivel 2 en comprensión lectora o competencia matemática.

Cómo leer el gráfico: Aquellos con baja cualificación tienen 1.47 veces más probabilidades de estar desempleados que aquellos con un nivel de competencias igual o superior al Nivel 2; Aquellos con mayor cualificación tienen una probabilidad 2.04 veces mayor de estar empleados.

*Fuente:* Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Figura 35. Ingresos medios por hora (en USD) en España por nivel de comprensión lectora, PIAAC 2012**

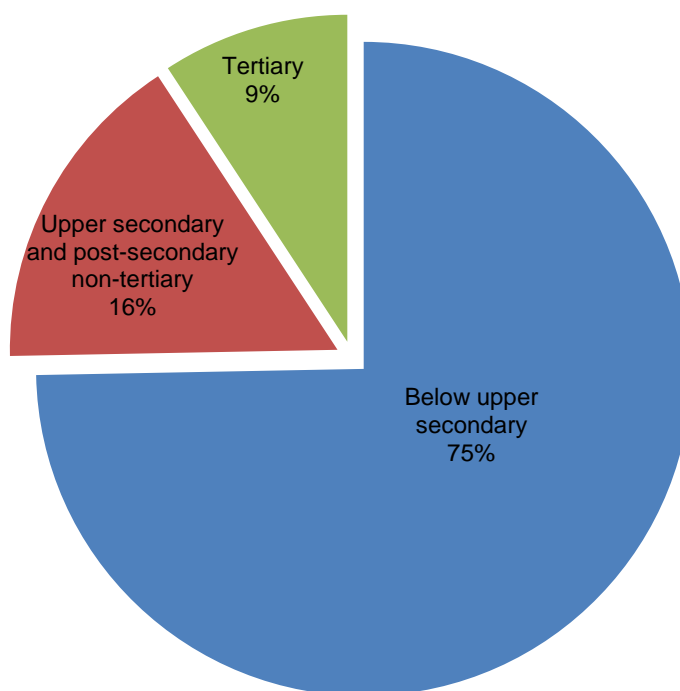
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Para hacer frente a estos retos, los adultos con baja cualificación necesitarán tener acceso a oportunidades de perfeccionamiento y actualización de sus competencias.** La educación y la formación de adultos proporcionan a los trabajadores con baja cualificación un medio para desarrollar sus competencias actuales y adquirir otras nuevas, y les permite, por lo tanto, encontrar trabajos, mantener sus trabajos actuales o acceder a empleos en profesiones y sectores nuevos. Para algunos adultos con baja cualificación, esta tarea requerirá el desarrollo de competencias básicas, tales como la comprensión lectora y la competencia matemática, que tienen su propia utilidad en el mercado laboral, pero que también sirven como base para adquirir competencias nuevas. Otros necesitarán adquirir competencias técnicas o específicas de un trabajo. El fomentar y apoyar específicamente la educación y la formación relacionadas con el trabajo será fundamental para ayudar a los adultos con baja cualificación a encontrar y conservar empleos, incrementar su productividad y sus salarios y combatir la exclusión social.

### **La educación formal de adultos desempeña un papel esencial en el desarrollo de competencias de los adultos con baja cualificación**

**La educación formal de adultos es un medio importante para elevar los niveles de competencias.** La Figura 36 ilustra la estrecha relación existente entre el nivel de formación alcanzado y la probabilidad de tener niveles muy bajos de competencias. En concreto, muestra que casi tres cuartas partes de los individuos con un bajo nivel de comprensión lectora poseen una educación inferior a la secundaria superior. Las competencias básicas, tales como la comprensión lectora o la competencia matemática, no solo permiten que los trabajadores realicen tareas importantes necesarias en la mayor parte de los puestos de trabajo –tales como leer manuales de instrucciones, escribir informes e interpretar estadísticas básicas– sino que adquieran competencias técnicas y generales más avanzadas. La fuerte relación positiva entre el nivel de formación alcanzado y el dominio de competencias es un buen recordatorio de que evitar es mejor que curar. (Para un análisis del desarrollo de competencias durante la educación obligatoria y terciaria, ver los Retos 1 y 2).

**Figura 36. Nivel de formación máximo alcanzado entre los adultos españoles con baja comprensión lectora de entre 25 y 64 años, PIAAC 2012**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**España posee un sistema de educación formal de adultos relativamente completo.** Los adultos que no han concluido los estudios de primaria pueden acceder a las Enseñanzas Iniciales de educación básica para personas en edad adulta. Este programa ayuda a las personas a desarrollar competencias básicas que les permitirán acceder a la educación secundaria. Puede accederse al programa a través de centros específicos de adultos, centros ordinarios de enseñanza primaria y secundaria y, en algunos casos, centros privados. Los adultos que no han concluido la educación secundaria inferior pueden acceder a la Educación Secundaria para Adultos. Para acceder a este programa, los aspirantes deben cumplir al menos uno de los siguientes requisitos: haber completado el 6º curso de educación primaria o equivalente; haber finalizado las Enseñanzas Iniciales de educación básica para personas en edad adulta o haber superado un examen de acceso. El programa se imparte principalmente a través de los centros ordinarios de educación secundaria, normalmente en clases nocturnas. Los adultos que no han completado la educación secundaria superior pueden acceder a cursos nocturnos o a distancia para obtener el título de educación secundaria superior (bachillerato). Todos estos programas están disponibles gratuitamente para adultos de más de 18 años (pero también en ciertos casos para jóvenes de incluso 16 años). Además, los adultos pueden acceder a una amplia gama de programas de formación profesional, incluidos el programa preparatorio para los exámenes de acceso a la formación profesional de grado medio, la formación profesional para el empleo, la formación profesional básica y los programas de cualificación profesional inicial. El Ministerio de Educación también ha creado una plataforma online para la formación profesional que abarca los grados medio y superior. (CE, 2015)

Una cantidad considerable de adultos está cursando en España la educación formal de adultos de nivel secundario superior o inferior. En 2011/2012, aproximadamente 90 000 adultos participaron en programas de nivel de primaria. Otros 236 000 participaron en programas para completar la educación secundaria inferior, una cifra muy superior a la de países como Italia (en torno a 34 000 participantes en 2011/2012) y Alemania (en torno a 20 000 participantes en 2012/2013) (CE, 2015). El número relativamente alto de participantes en la

educación formal de adultos en España es en cierta medida un reflejo de la cantidad comparativamente alta de adultos españoles que no han concluido sus estudios de este nivel. A pesar de las cantidades comparativamente altas de adultos que cursan educación y formación de adultos en España, el número de participantes es todavía relativamente pequeño comparado con la gran cantidad de personas en España que tienen bajos niveles de cualificación y competencias.

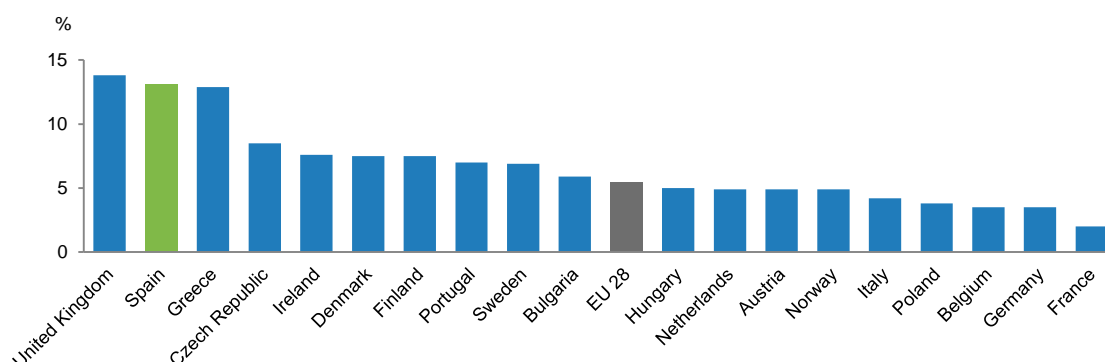
**La formación de los empleados en el lugar de trabajo también desempeña un papel fundamental en el perfeccionamiento y la actualización de las competencias de los adultos con baja cualificación en España.** La formación en el lugar de trabajo es uno de los medios más efectivos para mantener y mejorar las competencias y, por extensión, ayudar a conservar los empleos y avanzar profesionalmente. Esto es aplicable tanto a los trabajadores con baja cualificación como a los altamente cualificados. Por último, las medidas dirigidas a mejorar la evaluación y el reconocimiento de las competencias adquiridas a través de la experiencia profesional o la formación no formal pueden ayudar a revelar y reconocer competencias y conocimientos tácitos, de modo que permite a los trabajadores vender mejor las competencias que poseen.

**Los programas flexibles de aprendizaje son esenciales para fomentar la participación de los adultos en la educación y la formación**

**La flexibilidad en la oferta de educación formal para adultos puede fomentar y favorecer una mayor participación.** La Comisión Europea (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015b) enumera una serie de mecanismos flexibles que se ha comprobado que fomentan la participación de los adultos en el aprendizaje. Se trata de los siguientes: aprendizaje a distancia; fragmentación de los programas en unidades o módulos más pequeños; cualificaciones por sistema de créditos; validación del aprendizaje no reglado y el aprendizaje informal; además de itinerarios flexibles.

**El sistema de educación de adultos proporciona a los adultos una serie de herramientas y de mecanismos de aprendizaje flexibles.** Los adultos en España tienen acceso a bases de datos online que proporcionan información exhaustiva sobre cursos de educación y formación de adultos (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015b). El programa *Aula Mentor* ofrece a los adultos en España distintas oportunidades de aprendizaje a distancia mediante la combinación de cursos virtuales y lugares físicos de aprendizaje con ordenadores y tutores (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015b). España se sitúa en la parte superior del ranking de países europeos en cuanto a participación de los adultos en actividades de aprendizaje a distancia a través de la red (Figura 37). La educación secundaria, tanto general como de formación profesional de adultos, también se ofrece en módulos (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015b). Con este sistema, los adultos sin cualificaciones regladas pueden someter sus conocimientos a evaluación y a continuación acceder al módulo que se ajuste mejor a sus necesidades, con lo que disminuye el período y los costes del aprendizaje, tanto para los propios individuos como para la sociedad.

**Figura 37. Porcentaje de adultos de entre 25 y 64 años que participaron en una actividad de aprendizaje a distancia (formal o no formal), países seleccionados, 2012**



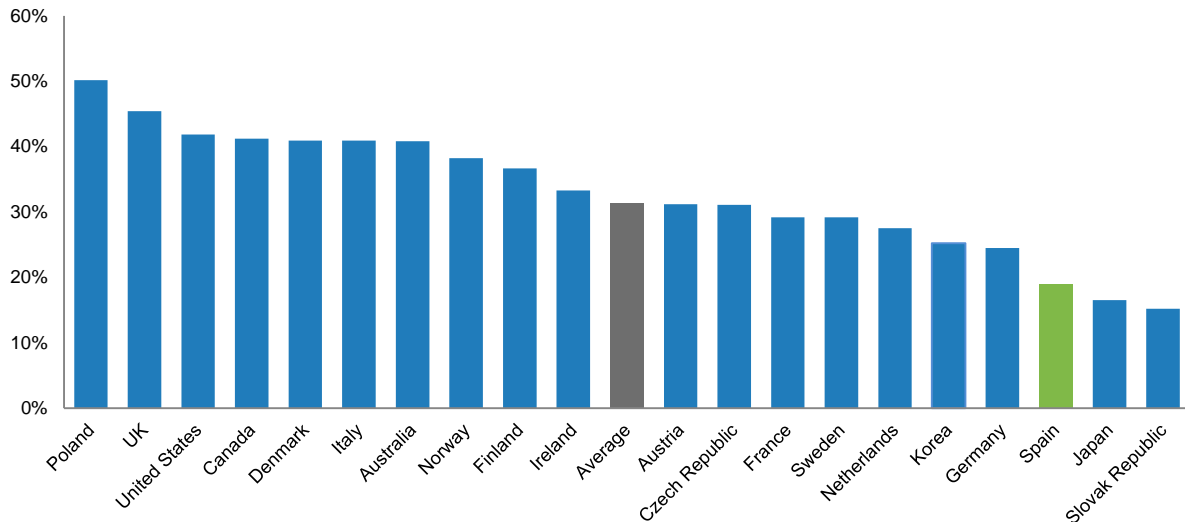
Fuente: European Commission/EACEA/Eurydice (2015b), *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*, Eurydice Report, Figure 4.3, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/179EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/179EN.pdf).

Debido a que los inmigrantes representan un amplio porcentaje de los adultos con baja cualificación, el aprendizaje del idioma debería ser importante para favorecer su participación en el mercado laboral. Aproximadamente el 21 % de los adultos de entre 25 y 64 años con bajo nivel de comprensión lectora en 2012 eran inmigrantes (PIAAC 2012). El Ministerio de Empleo y Seguridad Social financia programas que proporcionan a los inmigrantes apoyo para el empleo y programas de aprendizaje de español (*Foro para integración social de los inmigrantes*, 2014).

**Los adultos con baja cualificación en España tienen menos probabilidades de recibir formación relacionada con el trabajo que los de otros países de la OCDE**

A pesar de la variedad de opciones disponibles para los estudiantes adultos, aquellos con menores niveles de competencias tienen menos probabilidades que los de otros países de participar en actividades de educación o formación relacionadas con el trabajo. Solo el 19 % de los adultos con baja cualificación en España participaron en alguna modalidad de educación o formación, formal o no formal, de adultos en España en 2012, en contraste con la media de la OCDE del 31 % (Figura 38) (PIAAC, 2012).

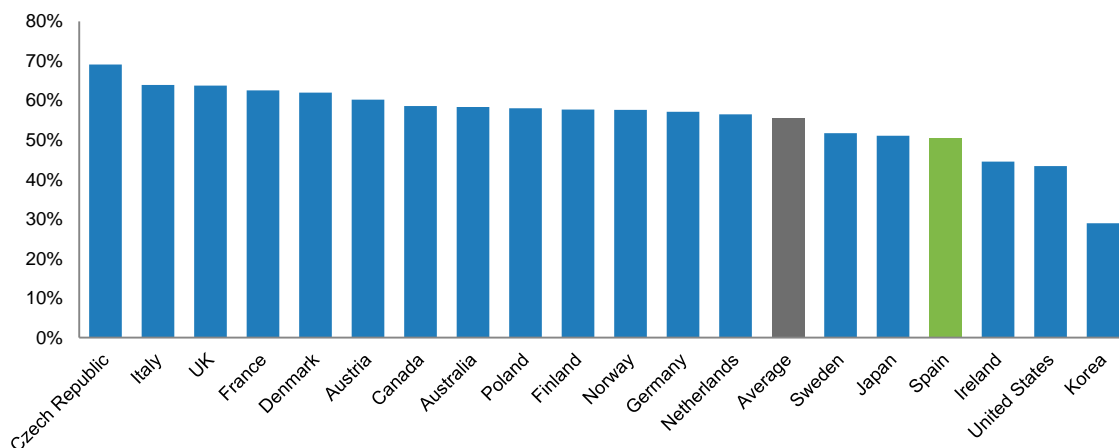
**Figura 38. Participación en actividades de educación y formación, formales o no formales, de adultos por motivos relacionados con el trabajo, adultos de entre 25 y 64 años con bajos niveles de comprensión lectora o competencia matemática, PIAAC 2012**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

Los adultos con bajos niveles de competencias también tienen menos probabilidades que los de otros países de recibir formación financiada por la empresa. Cerca del 51 % de los adultos españoles con baja cualificación que afirmaron haber participado en actividades de educación o formación de adultos recibieron respaldo financiero total o parcial de la empresa para esta formación (Figura 39). La media de los demás países fue de un 56 %. Puede observarse un patrón similar de participación en actividades de formación en el lugar de trabajo.

**Figura 39. Porcentaje de la población total de adultos con baja cualificación (de entre 25 y 64 años) que participan en actividades de educación o formación de adultos que recibe respaldo financiero de la empresa, países seleccionados de la OCDE, PIAAC 2012**



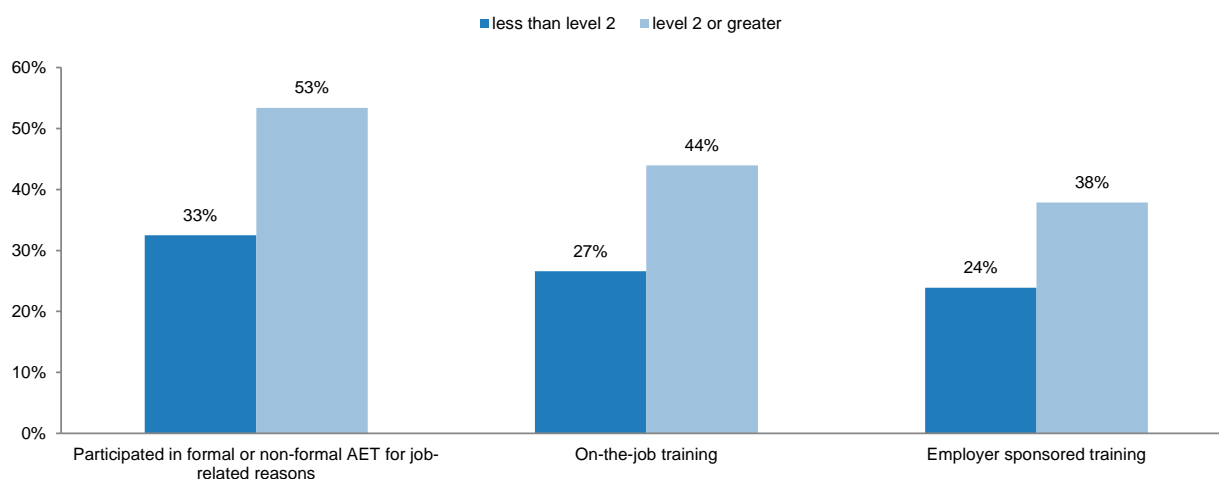
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).



**Los adultos con baja cualificación tienen menos probabilidades que los más cualificados de recibir educación y formación**

Al igual que en otros países, los adultos con baja cualificación en España tienen menos probabilidades que los más cualificados de participar en actividades de educación o formación relacionadas con el trabajo, recibir formación financiada por la empresa y participar en actividades de formación en el lugar de trabajo (Figura 40). En España, en 2012 el porcentaje de adultos con empleo de entre 25 y 64 años con bajos niveles de comprensión lectora y competencia matemática que participaron en actividades de educación y formación relacionadas con el trabajo fue del 33 %, frente al 53 % de aquellos altamente cualificados. De modo semejante, el 27 % de los adultos con baja cualificación participó en actividades de formación en el lugar de trabajo y el 24 % recibió respaldo financiero de la empresa, frente al 33 % y el 38 %, respectivamente, de aquellos mejor cualificados. Este patrón de menor participación de las personas menos cualificadas en todas las modalidades de aprendizaje se observa en todos los países que participaron en la Evaluación de Competencias de Adultos.

**Figura 40. Porcentaje de adultos con empleo de entre 25 y 64 años por nivel de comprensión lectora o competencia matemática, PIAAC 2012**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012)

Nota: AET = educación y formación de adultos [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

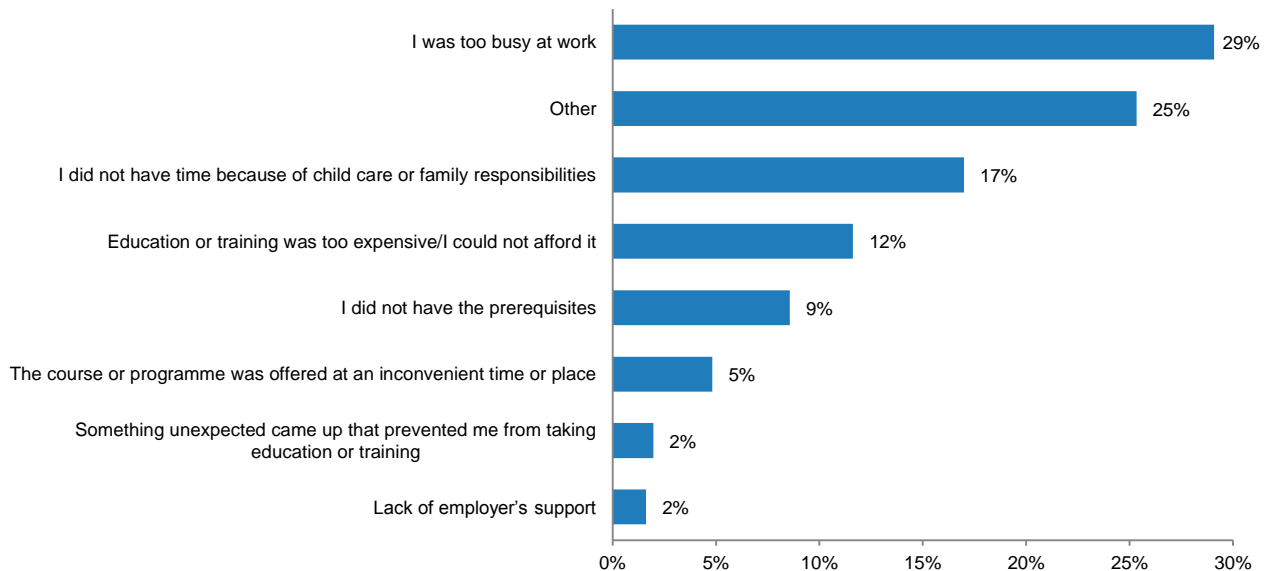
**Los adultos con baja cualificación se enfrentan a obstáculos particulares para su participación en actividades de educación y formación**

Además de los muchos obstáculos al aprendizaje con los que se encuentran los adultos en general, los adultos con baja cualificación se encuentran con diversas barreras adicionales. Los empleadores podrían percibir que los beneficios son mayores si invierten en trabajadores más cualificados. También podría haber una escasez de demanda de formación por parte de los adultos con baja cualificación (OCDE, 2005). Aquellos con menor nivel de competencias normalmente no obtenían buenos resultados en la escuela, no les gustaba la escuela o ambas cosas. Dadas estas experiencias pasadas, es menos probable que busquen activamente oportunidades de aprender.

Las principales barreras a la participación en actividades de educación y formación que afirman encontrar los adultos con baja cualificación en España son: estar demasiado ocupados en el trabajo, tener que atender a sus hijos y tener responsabilidades familiares (Figura 41). En 2012, el 29 % de los adultos con baja cualificación afirmó estar demasiado ocupado en el trabajo como la razón por la cual no

participaba en actividades de educación o formación; el 17 % adujo como motivo el cuidado de los hijos o las responsabilidades familiares; y el 25 % expresó otras razones. Solo el 12 %, el 9 % y el 2 % de los adultos con baja cualificación manifestó como motivo los costes, el no reunir los requisitos previos y la escasez de apoyo de la empresa respectivamente.

**Figura 41. Motivos expresados por los adultos españoles con baja comprensión lectora para no participar en actividades de educación y formación, PIAAC 2012**



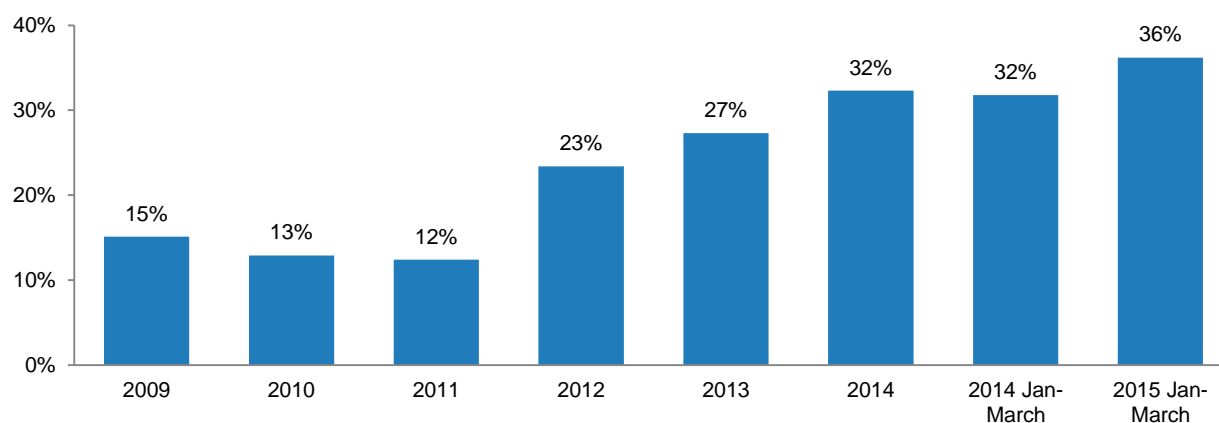
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

Los adultos con baja cualificación en España se benefician de diversas medidas generales y específicas diseñadas para reducir el coste de la participación en actividades de educación y formación. La pérdida de ingresos es, a menudo, el mayor gasto en el que incurren los adultos que participan en actividades de educación y formación. Aunque la mayor parte de los países de Europa conceden permisos retribuidos de formación, España es uno de los pocos que dan preferencia de acceso a aquellos con bajo nivel de formación. El *permiso individual de formación* otorga a las personas con bajos niveles de formación acceso prioritario a actividades oficiales de formación que conducen a la obtención de una cualificación oficial (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2015b). Sin embargo, como en la mayor parte de los países, en España es necesaria una autorización de la empresa para ausentarse y acceder al permiso retribuido de formación. Pese a los sólidos apoyos económicos para ayudar a los adultos en general, y más particularmente a los adultos con baja cualificación, a participar en actividades de educación y formación en España, todavía no son suficientes los individuos que aprovechan las oportunidades de realizar dichas actividades.

Los adultos jóvenes con baja cualificación también se benefician cada vez más de los contratos para la formación y el aprendizaje para poder acceder al mercado laboral y adquirir competencias valiosas. El contrato para la formación y el aprendizaje es un contrato laboral dirigido a jóvenes de entre 16 y 24 años de edad (hasta 29 años de forma temporal) que carezcan de cualificación formal o de formación profesional o que hayan sido contratados en un sector diferente al suyo. Este mecanismo permite a las empresas deducirse la totalidad o una parte del coste de la formación de sus cotizaciones a la Seguridad Social

(Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2015b). La Reforma del Mercado Laboral de 2012 difundió el uso de este contrato al flexibilizar las condiciones para que las empresas puedan ofrecer formación, además de haber permitido la acreditación de la formación. La proporción de contratos de formación realizados a trabajadores con baja cualificación ha crecido desde menos de un 15 % hasta más de una tercera parte entre 2011 y 2014, probablemente como consecuencia de haber permitido que la formación se base exclusivamente en contenido profesional (Figura 42). Tal como ocurre con los adultos desempleados en general, los adultos desempleados con baja cualificación también pueden beneficiarse de una serie de medidas de apoyo económico para el desarrollo de competencias, incluyendo la conservación de las prestaciones por desempleo durante la formación y una ayuda para pagar el coste de la formación (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2015b). De forma adicional, el Gobierno de España ofrece una serie de mecanismos de co-financiación para respaldar económicamente la formación de grupos específicos tales como adultos con discapacidad, mujeres desempleadas, víctimas de la violencia de género y personas con necesidades educativas especiales (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015b).

**Figura 42. Porcentaje de contratos de aprendizaje firmados por trabajadores con educación primaria o inferior**



Fuente: Registro de nuevas contrataciones Estadísticas SEPE: MEYSS (2015a), "Datos estadísticos de contratos", [www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/estadisticas/datos\\_estadisticos/contratos/datos/estadisticas\\_nuevas.html](http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/contratos/datos/estadisticas_nuevas.html).

**Las personas con bajos niveles de competencias tienen mayor riesgo de ser empleados con contratos temporales** (Retos 4 y 5). Es menos probable que las personas sin seguridad de permanencia en sus trabajos inviertan en competencias que podrían mejorar su rendimiento. Del mismo modo, es menos probable que las empresas inviertan en las competencias de los trabajadores que no se han comprometido a mantener. En parte, su condición contractual refleja su menor nivel de productividad: los empleadores quieren evitar los gastos derivados del despido de sus trabajadores menos productivos. Esto subraya la importancia de los programas públicos de educación y formación de las personas menos cualificadas.

**El gran número de microempresas y empresas pequeñas en España es probablemente un impedimento para el incremento de la formación en el lugar de trabajo.** En España, en torno al 29 % de los empleados trabajan en microempresas con nueve o menos empleados y otro 26 % trabaja para pequeñas empresas de entre 10 y 49 empleados. Ambos porcentajes están por encima de la media de los países de los que se dispone de datos (Reto 8, Figura 89). Existen multitud de hechos que demuestran que las empresas más pequeñas tienen menos probabilidades que las mayores de invertir en el desarrollo de competencias de los trabajadores (Stone, 2012; OCDE, 2005). Un reciente estudio sobre empresas españolas (Encuesta Anual Laboral, MEYSS, 2015b) halló que las empresas pequeñas tienen más dificultades para identificar las necesidades de formación: solo el 21.8 % de las empresas de entre 5 y 9 trabajadores identificaron necesidades de formación, frente al 75.8 % de las empresas con más de 500 trabajadores. Además, el 54.1 % de las

empresas más pequeñas (de 5 a 9 trabajadores) destacaron la elevada carga de trabajo como un factor importante que limita la formación que ofrecen a sus trabajadores. Entre las razones que dan normalmente las pequeñas empresas para explicar su menor inversión en formación están las siguientes: poco tiempo disponible para organizar e impartir la formación, recursos limitados, escasez de información sobre qué actividades de formación hay disponibles para ellos, escasez de formación ajustada a sus necesidades específicas, poca capacidad de gestión, acceso más limitado al capital y aversión al riesgo (Stone, 2012).

**Algunos países de la OCDE han desarrollado medidas específicas para implicar a los adultos con baja cualificación en actividades de formación.** En respuesta a estos retos, los países de la OCDE han desarrollado una amplia gama de medidas, entre las que se incluyen: medidas para aumentar la concienciación del valor de la formación y elevar el perfil de pequeñas empresas que invierten en formación; información y orientación específica sobre la gestión de recursos humanos; incentivos fiscales; subvenciones para la formación; y tasas destinadas a la formación, entre otras (Stone 2012; OCDE, 2005). Diversos países de la OCDE están dando pasos concretos para implicar a los adultos con baja cualificación en actividades de formación (Cuadros 8 y 9). Hay también buenos ejemplos en España (Cuadro 10).

### Cuadro 8. Los países nórdicos

La comparativamente alta participación en cursos para adultos en los países nórdicos ha despertado mucho interés. Los resultados empíricos sugieren que la principal diferencia entre los países nórdicos y el resto no es la existencia de barreras a la participación (los patrones de no-participación en ambos grupos de países son similares), sino las condiciones que permiten a una persona superarlas (Payne, 2006; Dæhlen & Ure, 2009). Desjardins & Rubenson (2009) argumentan que un régimen de bienestar social puede influir sobre la capacidad de participación de una persona, ya que ayuda a superar las barreras de aprendizaje. Los países nórdicos tienen una larga trayectoria de fomento del aprendizaje de adultos, se centran en las distintas barreras a la participación y garantizan que los grupos más desfavorecidos tengan las mismas oportunidades de aprendizaje.

Entre las políticas públicas efectivas se incluyen:

- Políticas en materia de educación de adultos que se han integrado estrechamente con las políticas sobre el mercado laboral (Desjardins & Rubenson, 2009).
- Los países nórdicos poseen una estrategia estatal para la educación de adultos basada en la asociación con agentes sociales, en la que las relaciones industriales implican negociaciones entre el estado, los empleadores y los sindicatos. La tradición corporativista ha permitido a las asociaciones sindicales favorecer las oportunidades de aprendizaje de sus miembros (Green, 2013).
- Los países nórdicos tienen una amplia relación de políticas públicas que afrontan de forma exhaustiva los obstáculos a la participación. Las universidades populares y las asociaciones para la educación de adultos pueden responder mejor a las diferentes aspiraciones y necesidades, individuales y colectivas, que el sistema educativo formal o la formación profesional ofrecida por las empresas (Desjardins & Rubenson, 2009; Desjardins & Rubenson, 2013).
- El énfasis en la equidad tiene un profundo efecto sobre los regímenes de financiación de los países nórdicos. Tuijnman & Hellström (2001) comprobaron que las ayudas públicas tienen un efecto crucial sobre la participación de aquellos con menos expectativas de participar. Las políticas hacen énfasis en subvencionar la formación de aquellos que más lo necesitan (eliminando tasas, proporcionando asistencia al estudio personalizada y financiando actividades de ampliación educativa), garantizando plazas a los estudiantes y reduciendo las trabas económicas. Esta estrategia también compensa la tendencia de las empresas a ofrecer poco o ningún respaldo financiero a los empleados con baja cualificación (Desjardins & Rubenson, 2009).

*Fuente:* Dæhlen, M. & B. Ure (2009), "Low-skilled adults in formal continuing education: Does their motivation differ from other learners", *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 28, Nº 5, pp. 661-674; Desjardins, R. & K. Rubenson (2009), "The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education: A bounded agency model", *Adult Education Quarterly*, Vol. 59, Nº 3, pp. 187-207; Desjardins, R. & K. Rubenson (2013), "Participation patterns in adult education: the role of institutions and public policy frameworks", *European Journal of Education*, Vol. 48, Issue 2, pp. 262-280; Green, F. (2013), *Skills and Skilled Work: An Economic and Social Analysis*; Payne, J. (2006), "The Norwegian competence reform and the limits of lifelong learning", *Journal of Lifelong Education*, Vol. 25, Nº 5, pp. 477-506; Tuijnman, A. & Z. Hellström (eds.) (2001), *Curious Minds: Nordic Adult Education Compared*; Windisch, H. C. (En preparación), "Adults with low literacy and numeracy skills: A literature review on policy interventions", *OECD Education Working Papers*, Nº 123.

### **Cuadro 9. ¿Qué están haciendo otros países para apoyar la educación y formación de adultos con baja cualificación?**

#### **El programa Workplace English Language and Literacy (WELL) del Gobierno Australiano**

Introducido por el Gobierno Australiano en 1991, el programa Workplace English Language and Literacy (WELL) - Programa de inglés y alfabetización en el lugar de trabajo - concede subvenciones para favorecer la integración lingüística, la comprensión lectora y la competencia matemática (CLCM) en la formación profesional, impartida en el lugar de trabajo. El principal objetivo del programa WELL es asistir a las organizaciones para que doten a sus trabajadores de competencias CLCM vinculadas al trabajo. El programa WELL está integrado con la formación profesional y se centra en las necesidades propias del lugar de trabajo. Al desarrollar las competencias CLCM de los trabajadores a la vez que la formación profesional, el programa WELL pretende incrementar la flexibilidad y la responsabilidad de la masa laboral, la productividad y la eficiencia, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la comunicación, las reuniones y el trabajo en equipo y la creación de una cultura de la formación en el lugar de trabajo. Entre 2009 y 2014, más de 72 000 empleados y 530 participantes del Indigenous Employment Programme (IEP) - Programa para el empleo indígena - han recibido la formación financiada por el programa WELL. Durante ese período, el programa ha respaldado 1030 proyectos de formación dirigidos por 160 Organizaciones de formación acreditadas en 740 lugares de trabajo de empresas de Australia. La mayor parte de los empleadores (en torno al 80 %) consideran que la formación tiene un efecto positivo sobre las competencias CLCM y sobre las perspectivas profesionales de los empleados. Coordinar la adquisición de competencias CLCM con la formación profesional mejora las cualidades clave para la inserción laboral en mayor medida que los programas exclusivamente de formación profesional. Los aspectos más relevantes para el éxito futuro consisten en centrarse en actividades que ayuden a identificar las necesidades laborales, disponer de formadores apropiados y experimentados y un proceso eficiente de aplicación.

#### **Cuadro 9 (continuación)**

#### **La iniciativa Accelerating Opportunity (AO) en EE.UU.**

Lanzada en 2011, la iniciativa Accelerating Opportunity (AO) - Oportunidad de aceleración - tiene como finalidad capacitar mejor a los estudiantes con bajos niveles de competencias básicas para que obtengan acreditación profesional relevante y consigan trabajos bien remunerados. La iniciativa AO alienta a los estados a modificar la educación básica para adultos que se imparte a los estudiantes interesados en adquirir competencias de carreras profesionales matriculándolos simultáneamente en carreras por créditos y cursos de educación técnica en centros de estudios superiores mientras mejoran su educación básica y su habilidad con el idioma inglés. Se desarrolla aprovechando el legado de la iniciativa para la educación de adultos Breaking Through y el programa I-Best del estado de Washington. La iniciativa promueve y apoya el desarrollo de itinerarios profesionales y de educación superior que incorporen enseñanza contextualizada e integrada, la enseñanza en equipo entre los instructores de la formación de adultos y los de estudios superiores y la mejora de los servicios de apoyo en los centros formativos superiores. AO está diseñada también para cambiar el modo en que los estados y los centros de enseñanza se coordinan con gobierno, empresas e interlocutores sociales y reformulan políticas y prácticas para cambiar en esencia el modo en que los estudiantes poco cualificados se desenvuelven en la educación secundaria y el trabajo.

Cuatro estados (Illinois, Kansas, Kentucky y Carolina del Norte) recibieron fondos para comenzar a implementar el modelo AO en el semestre de primavera de 2012 y supervisaron el desarrollo de itinerarios profesionales en 33 centros formativos superiores y de formación profesional. Louisiana, como quinto estado, comenzó la implementación en el semestre de otoño de 2012 en nueve centros formativos superiores más. En el primer año de implementación, estos 42 centros admitieron aproximadamente a 2600 estudiantes y fueron capaces de proporcionarles instructores de formación superior y de educación de adultos, ofrecerles servicios íntegros de apoyo y de formar asociaciones para apoyar la sostenibilidad y adaptación de escala de la iniciativa AO. Los estudiantes del modelo AO que participaron en grupos de debate durante las visitas a centros realizadas en el primer año describieron su experiencia como significativamente positiva; muchos de ellos tenían pensado continuar su educación postsecundaria tras finalizar un itinerario y varios de ellos tenían trabajos relacionados con su campo de estudio.

*Fuente:* Anderson, T. et al. (2014), *The First Year of Accelerating Opportunity: Implementation Findings from the States and Colleges*, [www.jff.org/sites/default/files/publications/materials/413238-The-First-Year-of-Accelerating-Opportunity.pdf](http://www.jff.org/sites/default/files/publications/materials/413238-The-First-Year-of-Accelerating-Opportunity.pdf); UNESCO (2014), Australian Workplace English Language and Literacy (WELL) Programme, [www.unesco.org/uii/litbase/?menu=4&programme=134](http://www.unesco.org/uii/litbase/?menu=4&programme=134); Windisch, H. C. (En preparación), "Adults with low literacy and numeracy skills: A literature review on policy interventions", *OECD Education Working Papers*, N° 123



#### **Cuadro 10. El punto de mira en España: Estrategias para mejorar las competencias de los trabajadores con baja cualificación**

La Fundación Esplai lleva a cabo el proyecto «Conecta Joven», que agrupa a 23 centros de todo el país y proporciona competencias básicas de TIC, centrándose especialmente en mujeres de más de 45 años, personas mayores e inmigrantes. La formación es impartida por personas jóvenes contratadas y formadas para ser «dinamizadoras». Entre los socios clave se incluyen Microsoft Corporation, Wrigley, el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Injuve y diversas ONG. Los principios básicos de este proyecto son la colaboración intergeneracional que promueva la ciudadanía entre personas jóvenes y mayores de la sociedad, facilitar la adquisición de competencias digitales a grupos vulnerables, fomentar el aprendizaje a través del servicio y el aprendizaje a lo largo de la vida y fortalecer la inclusión social y las redes sociales locales entre los participantes y las instituciones. El contenido del curso se desarrolla y se imparte mediante herramientas y servicios web 2.0 (como blogs, foros de discusión o sitios de redes sociales). Una evaluación externa realizada por el Centro Especial de Investigación en Teorías y Prácticas Superadoras de Desigualdades (CREA) de la Universitat de Barcelona comprobó que los participantes utilizaban sus competencias digitales recientemente adquiridas en su vida diaria al comunicarse por correo electrónico (64 %), generar documentos (69 %) y buscar trabajo (44 %). Al mismo tiempo, los jóvenes «dinamizadores» adquirieron experiencia docente, mayor nivel de competencias en TIC y competencias personales y sociales, como la paciencia, el compromiso y la solidaridad.

Source: Hayward, D. (2010), "Case Study Conecta Joven", Links-up.eu, [www.links-up.eu/Dissemination\\_case\\_study\\_Conecta\\_Jovena85b.pdf%3b?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=17](http://www.links-up.eu/Dissemination_case_study_Conecta_Jovena85b.pdf%3b?option=com_k2&view=item&task=download&id=17).

#### **Se han dado pasos para mejorar el acceso a la educación y la formación de adultos**

En 2014, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en colaboración con las Comunidades Autónomas desarrolló un **Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida**. El plan incluye todas las actividades formativas realizadas en cualquier momento de la vida de una persona con el fin de mejorar sus conocimientos teóricos y prácticos, sus competencias y sus aptitudes y/o cualificaciones por motivos personales, sociales y/o profesionales. El Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida dará acceso a la educación formal a distancia (primaria, secundaria y formación profesional) y a pruebas gratuitas para obtener acreditación de nivel de educación secundaria y universitaria, además de recursos (por ejemplo, portales de aprendizaje online) para aprender a lo largo de la vida a través de diferentes actividades y en diferentes contextos (MECD, 2015).

El Ministerio de Educación, nuevamente en colaboración con las Comunidades Autónomas, también ha desarrollado la herramienta *InFórmate* para proporcionar información y asesoramiento sobre las distintas opciones para continuar formándose en el sistema educativo y fomentar el regreso a los estudios. El diseño del sitio web es sencillo y comprende dos páginas, preguntas de respuesta múltiple y una ventana de ayuda con una sección de preguntas frecuentes. Los usuarios suministran la información básica y a continuación son dirigidos a otros sitios web con ofertas formativas pertinentes. La cantidad relativamente grande de opciones de formación puede resultar abrumadora, especialmente para los adultos con bajos niveles de comprensión lectora y competencias digitales. Pinchar en los numerosos sitios web y buscar información relevante puede llevar bastante tiempo y resultar engorroso. Completar el sitio web con una función de búsqueda y una línea telefónica de atención, y con centros locales de información y orientación, podría mejorar la experiencia de usuario y garantizar que quienes más necesitan la formación puedan informarse fácilmente sobre esta.

**El Gobierno también ha introducido una serie de reformas para dar apoyo a las personas con baja cualificación en su perfeccionamiento y actualización de competencias.** El Real Decreto-ley 3/2012 reconoce por vez primera la formación profesional como un derecho individual. El Programa Nacional de Reformas 2013 afirma que el Gobierno tiene previsto reformar el Sistema de Formación Profesional con el fin de mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Esta misma ley contempla la posibilidad de utilizar



contratos de formación y aprendizaje basados en la formación dual en el lugar de trabajo. Desde que se introdujeron estas medidas, el número de contratos de formación se ha más que duplicado, desde 60 000 en 2012 hasta 140 000 en 2014. El Ministerio confía en que esta cifra aumente a 175 000 en 2015. Además, el número de certificados emitidos aumentó desde menos de 12 000 en 2012 a 70 000 en 2014. Con el antiguo sistema, los contratos para la formación y el aprendizaje no siempre conducían a la obtención de un certificado. Desde junio de 2015 y en adelante, toda la formación impartida mediante este tipo de contrato tendrá que ser acreditada con un certificado. Por lo tanto, se espera que el número de certificados emitidos aumente considerablemente. Por último, el Ministerio está desarrollando actualmente un nuevo marco para la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones y centros que desempeñan algún papel en la impartición de formación dual. Esto permitirá el desarrollo e intercambio de herramientas para la financiación, la gestión, el control y la evaluación del sistema.

**En marzo de 2015 se introdujo una profunda reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral con el fin de mejorar la eficiencia y la efectividad del sistema formativo (Cuadro 11).** La reforma tiene implicaciones en el marco institucional, además de incluir medidas que crean un entorno competitivo en la oferta de cursos formativos para personas empleadas o que buscan empleo. También se contempla un análisis con vistas al futuro de las necesidades en materia de formación, junto a una cooperación más estrecha con las Comunidades Autónomas. El sistema desempeñará un papel importante en el mantenimiento de las competencias de los trabajadores empleados y en el perfeccionamiento o la actualización de las competencias de los que buscan empleo.

### Cuadro 11. Reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral

En marzo de 2015, el Gobierno acometió una profunda reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. (Real Decreto-ley 4/2015 de 22 de marzo). La reforma introduce un nuevo modelo basado en los siguientes ejes:

- Un modelo único para todas las administraciones competentes (nacionales y regionales), para favorecer la unidad del mercado en la prestación de servicios de formación.
- Formación eficaz basada en previsiones multianuales, en análisis de las necesidades del mercado laboral y del perfil de competencias de los trabajadores, y una adecuación óptima entre ambos.
- Competencia en el acceso a la financiación: con la introducción de centros de formación privados que compitan por el 100 % de los fondos públicos disponibles para formación. Hasta 2012, solo se aceptaban las asociaciones profesionales de trabajadores y las asociaciones empresariales, y los fondos se distribuían según su representatividad. Con la reforma, los centros de formación han tenido acceso a una cantidad cada vez mayor de fondos (el sistema de licitación se introdujo gradualmente entre los proveedores de formación).
- Sistemas de información mejorados y evaluación permanente, lo que permitirá: el cálculo de los fondos públicos destinados a la formación en todo el país; el conocimiento de la formación que se está llevando a cabo y su ubicación; la evaluación de la eficacia de dicha formación (evaluación del impacto); y el seguimiento del historial formativo de un individuo a lo largo de su carrera profesional («Cuenta de Formación»).
- Mayor flexibilidad formativa en la empresa: reducción de obstáculos a las empresas que deseen formar a sus trabajadores sobre temas específicos de su puesto de trabajo y más oportunidades para que las pequeñas empresas participen en esta formación. En particular, las nuevas «entidades organizadoras» desempeñarán un papel importante en la coordinación de las necesidades de diversas empresas y resolverán cualquier problema de tamaño que hasta ahora limitara la formación de los trabajadores (solo el 26 % de las microempresas formó a sus trabajadores, frente al 93 % de las grandes empresas).
- Cambio de gobernanza en el sistema: los interlocutores sociales desempeñarán un papel esencial contribuyendo a identificar las necesidades y prioridades formativas, dados sus conocimientos y su estrecho contacto con la actividad económica. Sin embargo, no recibirán fondos directos para formar a los trabajadores, dados los nuevos mecanismos introducidos de licitación.
- Transparencia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos para la formación, para evitar los casos de malversación que han salido a la luz durante años.

*Fuente:* Jefatura del Estado (2015), "Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo", *Boletín Oficial del Estado*, Nº 70, Lunes 23 de marzo de 2015, [www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3031.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3031.pdf).

### Resumen e implicaciones para las políticas a seguir

**España posee muchos adultos con baja cualificación que serán parte de la mano de obra disponible durante muchos años.** En España hay cerca de 10 millones de adultos con baja cualificación de entre 25 y 64 años. Aproximadamente, dos terceras partes de ellos seguirán en el mercado laboral dentro de diez años, y más de una tercera parte incluso dentro de veinte años.

**Muchos de los adultos con baja cualificación requieren ayuda para ajustarse a los cambios que se están produciendo en la estructura del empleo y en las competencias requeridas por los trabajos.** Muchos tienen trabajos que son susceptibles de verse desplazados por la tecnología o de ser trasladados a países con salarios bajos. Otros se enfrentan a lugares de trabajo en constante cambio en los que los requisitos de competencias también suelen cambiar y aumentar. Las oportunidades de perfeccionamiento y actualización de competencias serán cada vez más necesarias para mucha gente para poder mantener sus actuales trabajos o encontrar otros nuevos.

**Los adultos con baja cualificación en España no solo tienen menos expectativas de participar en programas de educación y formación que sus compatriotas más cualificados, sino también que los**

**adultos con baja cualificación de los demás países de la OCDE.** Todo ello a pesar de que España tiene un sistema educativo de adultos relativamente completo y flexible y cuenta con una amplia variedad de medidas para apoyar la educación y formación de adultos, incluidas algunas dirigidas específicamente a los adultos con baja cualificación.

**Puede que sea necesario un mayor apoyo a la formación en el lugar de trabajo con el fin de ayudar a los adultos con baja cualificación a conservar sus empleos y progresar en sus carreras profesionales.** Para tener éxito al respecto hará falta superar ciertas barreras, tales como las limitaciones de capacidad de las microempresas y las empresas pequeñas y la insuficiente concienciación de la importancia de la formación para la viabilidad a largo plazo.

**Dados los retos que conlleva implicar a los adultos con baja cualificación en la educación y la formación, sería una buena estrategia centrarse en aquellos con mayor riesgo de pérdida de empleo y/o aquellos que más probabilidades tengan de sacar provecho de la educación y la formación.** Estas estrategias deberían atacar las principales barreras a la participación de los adultos españoles en el aprendizaje, como la falta de tiempo, el cuidado de los hijos y otras responsabilidades familiares. También podrían fomentar la concienciación de la importancia y los beneficios derivados de adquirir competencias, tanto para sí mismos como, indirectamente, para sus hijos.

**Más vale evitar que curar.** La mejor forma de garantizar que los adultos con baja cualificación sigan teniendo empleo remunerado en el futuro es asegurarse de que los jóvenes de hoy no abandonan también sus estudios con niveles bajos de competencias. Los ejemplos del pasado y los pronósticos sobre las futuras necesidades de competencias sugieren que la proporción de trabajos poco cualificados se estancará en el mejor de los casos, pero podría también disminuir. Muchos estudios también han observado que la proporción de trabajos medianamente cualificados está disminuyendo. Si estas previsiones son ciertas, el añadir más adultos con baja cualificación al gran stock ya existente de estos supone el riesgo de excluir completamente a un buen número de ellos del mercado laboral.

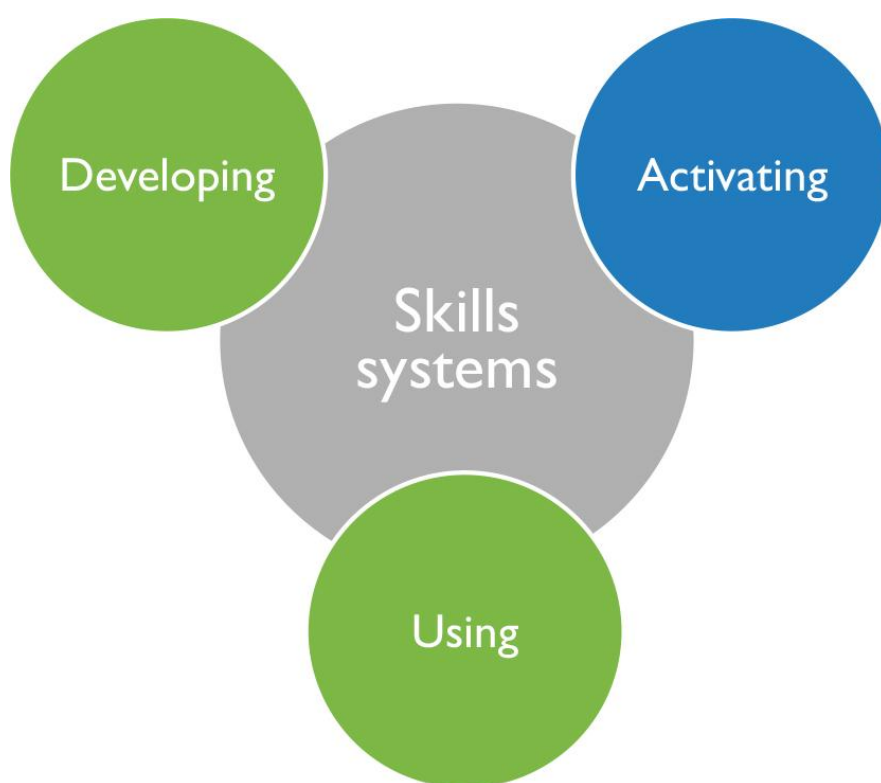
## REFERENCIAS

- Anderson, T. et al. (2014), *The First Year of Accelerating Opportunity: Implementation Findings from the States and Colleges*, Urban Institute, Washington D.C., [www.iff.org/sites/default/files/publications/materials/413238-The-First-Year-of-Accelerating-Opportunity.pdf](http://www.iff.org/sites/default/files/publications/materials/413238-The-First-Year-of-Accelerating-Opportunity.pdf).
- CEDEFOP (2015), *Spotlight on VET Spain*, 2013/14, European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), 2014, [www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/8035](http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/8035).
- Comisión Europea (CE) (2014), “2014 SBA Fact Sheet: Spain”, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2014/spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2014/spain_en.pdf).
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2015a), *Adult Education and Training in Europe: Programmes to Raise Achievement in Basic Skills*, Eurydice Report, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/179EN\\_CD.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/179EN_CD.pdf).
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2015b), *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*, Eurydice Report, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/179EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/179EN.pdf).
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2011), *Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe*, Eurydice Report, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, P9 Eurydice, Bruselas, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/128EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/128EN.pdf).
- Dæhlen, M. & B. Ure (2009), “Low-skilled adults in formal continuing education: Does their motivation differ from other learners?”, *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 28, Nº 5, Routledge, Londres, pp. 661-674.
- Desjardins, R. & K. Rubenson (2013), “Participation patterns in adult education: The role of institutions and public policy frameworks”, *European Journal of Education*, Vol. 48, Issue 2, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, NJ, pp. 262-280.
- Desjardins, R. & K. Rubenson (2009), “The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education: A bounded agency model”, *Adult Education Quarterly*, Vol. 59, Nº 3, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, pp. 187-207.
- Foro para integración social de los inmigrantes (2014), “Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España”, Aprobado en Pleno de 23 de junio de 2014 [www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/Documento\\_N\\_4\\_Informe\\_2014.pdf](http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/Documento_N_4_Informe_2014.pdf).
- Green, F. (2013), *Skills and Skilled Work: An Economic and Social Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Hayward, D. (2010), “Case Study Conecta Joven”, Links-up.eu, [www.links-up.eu/Dissemination\\_case\\_study\\_Conecta\\_Joven85b.pdf?%3b?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=17](http://www.links-up.eu/Dissemination_case_study_Conecta_Joven85b.pdf?%3b?option=com_k2&view=item&task=download&id=17).
- Jefatura del Estado (2015), “Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo”, *Boletín Oficial del Estado*, Nº 70, Lunes 23 de marzo de 2015, [www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3031.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3031.pdf).

- McDonnell, P., L. Soricone & M. Sheen (2014), “Promoting persistence through comprehensive student supports”, Jobs for the Future, Boston,  
[www.iff.org/sites/default/files/publications/materials/Promoting-Persistence-Through-Comprehensive-Student-Supports%20\\_031814.pdf](http://www.iff.org/sites/default/files/publications/materials/Promoting-Persistence-Through-Comprehensive-Student-Supports%20_031814.pdf)
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2015), “Plan estratégico de Aprendizaje a lo largo de la vida”, [www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/mc/aprendealolargodelavida/plan-alv.pdf](http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/mc/aprendealolargodelavida/plan-alv.pdf).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2015a), “Datos estadísticos de contratos”,  
[www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/estadisticas/datos\\_estadisticos/contratos/datos/estadisticas\\_nuevas.html](http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/contratos/datos/estadisticas_nuevas.html).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2015b), “Encuesta Anual Laboral”,  
[www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm](http://www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm).
- OCDE (2015 en preparación), *Adult learning and the Survey of Adult Skills Country Studies: England*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París,  
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2013a), *Skilled for Life? Key Findings from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París,  
[www.oecd.org/site/piaac/SkillsOutlook\\_2013\\_ebook.pdf](http://www.oecd.org/site/piaac/SkillsOutlook_2013_ebook.pdf).
- OCDE (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).
- OCDE (2005), *Promoting Adult Learning*, Education and Training Policy, OECD Publishing, París,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264010932-en>.
- Payne, J. (2006), “The Norwegian competence reform and the limits of lifelong learning”, *Journal of Lifelong Education*, Vol. 25, N° 5, Routledge, Londres, pp. 477-506.
- The State Public Employment Service (SEPE), Spain (2013), “Peer Review ‘PES approaches to low-skilled adults and young people: work first or train first?’”, Peer PES Paper, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Lituania, junio de 2013, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10468&langId=en>.
- Stone, I. (2012). Upgrading Workforce Skills in Small Business: Reviewing International Policy and Experience, Report for Workshop on ‘Skills Development for SMEs and Entrepreneurship’, Copenhagen, 28 de noviembre de 2012, OECD.
- Tuijnman, A. & Z. Hellström (eds.) (2001), *Curious Minds: Nordic Adult Education Compared*, Nordic Council, Copenhagen.
- UNESCO (2014), Australian Workplace English Language and Literacy (WELL) Programme,  
[www.unesco.org/uii/litbase/?menu=4&programme=134](http://www.unesco.org/uii/litbase/?menu=4&programme=134).
- Windisch, H. C. (En preparación), “Adults with low literacy and numeracy skills: A literature review on policy interventions”, *OECD Education Working Papers*, N° 123, OECD Publishing, París.
- INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA



# ACTIVAR LA OFERTA DE COMPETENCIAS







## INTRODUCCIÓN A LA ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS

Para hacer efectivos todos los beneficios de la inversión en competencias, las competencias de los adultos en edad de trabajar deben aplicarse íntegramente en el mercado laboral. No obstante, si el mercado laboral no brinda suficientes oportunidades de empleo remunerado, las competencias de la población quedarán en desuso y con el tiempo acabarán atrofiándose. En los países de la OCDE, ciertos grupos tienen poca presencia en el mercado laboral por enfrentarse a obstáculos específicos que impiden la explotación de su potencial completo de competencias. En algunos casos, las políticas públicas no generan suficientes incentivos o, lo que es peor, generan impedimentos para que los individuos ofrezcan sus competencias en el mercado laboral. Los gobiernos y los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental para la localización y movilización del talento en desuso o infrautilizado.

España tiene una de las mayores tasas de desempleo de la OCDE y hay grandes cantidades de desempleados de larga duración. El desempleo juvenil es particularmente alto. Como costes de no solucionar el elevado desempleo podemos mencionar la pérdida de ingresos, un menor crecimiento económico, una menor recaudación de impuestos y unos mayores costes sociales. Además, muchas de las personas que encuentran trabajo firman contratos temporales en los que la estabilidad laboral, las expectativas profesionales y la formación por parte de la empresa son muy limitadas. En especial, este es el caso de los jóvenes y las personas con baja cualificación. Aunque los contratos temporales proporcionan flexibilidad a los empleadores, que de otro modo no contratarían a nadie, en España muy rara vez son un peldaño hacia los contratos indefinidos. Mucha gente está ocupada en la economía sumergida, sin poder acceder a prestaciones por desempleo ni a los sistemas de atención sanitaria, jubilación o formación financiados por su empleador.

Las elevadas tasas de desempleo y las bajas tasas de empleo no son nuevas para España. Las bajas tasas de desempleo, en la media de la OCDE, que se daban en España justo antes del inicio de la reciente crisis económica eran más bien la excepción que la norma. Las históricamente altas tasas de desempleo y bajas tasas de empleo con respecto a otros países de la OCDE sugieren que España se ha enfrentado a una serie de impedimentos para lograr un equilibrio del mercado de trabajo. La estricta legislación para la protección del empleo y la alta carga impositiva sobre el trabajo pueden haber supuesto un freno a la contratación y el empleo en España. Es necesario luchar contra estos obstáculos para garantizar que las personas y la sociedad sacan partido de su considerable inversión en el desarrollo de competencias.

En los países de la OCDE, las políticas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo desempeñan un papel fundamental para ayudar a las personas desempleadas o con empleos mal pagados a regresar rápidamente al empleo íntegro y retribuido. Los programas de prestaciones para los desempleados deben crear los incentivos adecuados, y no desincentivar, para que los adultos ofrezcan sus competencias en el mercado laboral. Las políticas activas del mercado de trabajo y el Servicio Público de Empleo (SPE) deben localizar y reactivar a las personas inactivas y desempleadas. Y cuando estas personas carezcan de las competencias necesarias para el mercado laboral, los SPE deberán facilitar el acceso a la formación. En España, la capacidad que tiene el Servicio Público de Empleo para apoyar la búsqueda de trabajo y la formación es baja respecto a los estándares de la OCDE. España también tiene una de las proporciones más altas de solicitantes de empleo público de la OCDE. Aunque el gasto en políticas activas del mercado de trabajo ha aumentado desde 2007, la cantidad de fondos destinados a las políticas activas del mercado de trabajo no se ha mantenido a la par del enorme aumento de desempleados.

Los jóvenes que no son capaces de hacer transiciones fluidas desde el sistema de la educación a la vida activa están especialmente en riesgo. Tienen un riesgo mayor de estar desempleados o empleados en trabajos

mal pagados y tener ingresos más bajos a lo largo de su vida. Incluso antes de la crisis, el desempleo juvenil en España se situaba en torno al 20 %. La crisis ha exacerbado la situación y durante los últimos años, el desempleo juvenil ha aumentado a más del 50 %, lo cual es casi 2.5 veces más que el de los trabajadores adultos jóvenes. La cantidad de jóvenes no empleados ni en educación o formación (NI-NI) ha aumentado también de forma constante y se encuentra casi en el máximo de la OCDE.

Si no se producen mejoras significativas en sus mecanismos de activación, España continuará sufriendo unas altas tasas de desempleo y se arriesga a tener una generación perdida, con unas previsiones poco halagüeñas en cuanto a empleo de larga duración, salarios y perspectivas sociales.

## RETO 4: REMOVER LAS BARRERAS REGULATORIAS Y FISCALES A LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES.

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Eliminar las barreras legales artificiales a la contratación indefinida con el fin de reducir los contratos temporales»*

*«El problema en España es el alto nivel de desempleo»*

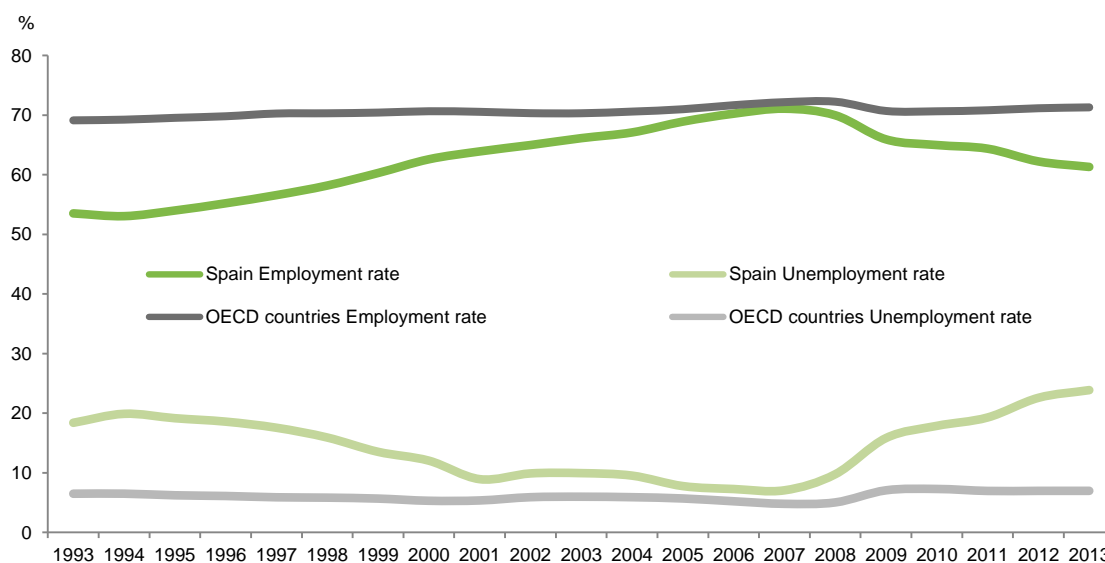
*«Hay un exceso de oferta laboral»*

*«Se necesita más y mejor empleo»*



**Para obtener el máximo beneficio de las inversiones en competencias, las competencias de las personas deben ser activadas en el mercado laboral.** Con una tasa de desempleo que es la segunda más alta de la OCDE y una tasa de empleo que es la tercera más baja de la OCDE en 2014, muchos adultos en edad de trabajar en España no están obteniendo todos los rendimientos posibles de la inversión hecha en sus competencias. En la primera década de este siglo, el desempleo cayó y el empleo creció hasta aproximarse a la media de la OCDE, a causa en gran medida del fácil acceso al capital y de un insostenible auge de la construcción. Los salarios, a su vez, crecieron muy rápidamente, con incrementos superiores a los de la mayor parte de los demás países europeos. El crecimiento de los salarios nominales excedió también al de la productividad (Peeters y den Reijer, 2012). Sin embargo, cuando la burbuja estalló y la recesión arraigó, la economía española perdió puestos de trabajo a mayor velocidad que cualquier otra de la OCDE. La pérdida de empleos ha afectado a amplias capas de la población. A día de hoy, incluso muchas personas altamente cualificadas y con un nivel educativo alto están teniendo problemas para encontrar empleo.

**Puede decirse que el alto nivel de desempleo y el bajo nivel de empleo son los mayores retos a los que se enfrenta España hoy en día.** Las rigideces y la dualidad del mercado laboral contribuyeron a la pérdida de puestos de trabajo y la caída del empleo durante la crisis. Incluso con el inicio de un relativamente vigoroso crecimiento del empleo a finales de 2013, la tasa de desempleo sigue siendo muy alta y la de empleo se mantiene comparativamente baja. Como muestra la Figura 43, las altas tasas de desempleo y las bajas tasas de empleo no son nuevas en España. La existencia de un amplio sector de economía sumergida ha sido durante mucho tiempo una característica de la economía española. Todo ello sugiere que existen impedimentos estructurales para el equilibrio del mercado laboral en España. Estas trabas deben ser abordadas para garantizar que los individuos y la sociedad obtengan los beneficios de sus considerables inversiones previas en el desarrollo de competencias.

**Figura 43. Tasas de empleo y desempleo en España y países de la OCDE, 1993-2013**

Fuente: OCDE (2015b), "LFS by sex and age - indicators", OECD Labour Force Statistics (OECD.Stat database), [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS\\_SEXAGE\\_I\\_R](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R) (acceso del 24 de marzo de 2015).

### La economía española se caracteriza por la dualidad del mercado laboral

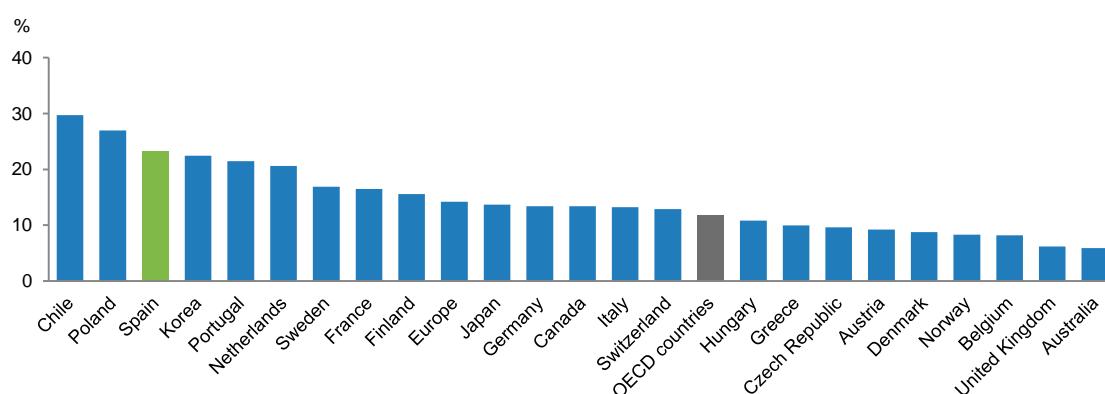
**La Legislación para la protección del empleo (LPE) regula la contratación y el despido de los trabajadores.** El propósito de la LPE es proteger al trabajador individual, y al país en su totalidad, de los costes derivados de la pérdida del empleo (OCDE, 2013a). Para las personas, estos costes consisten en la pérdida de sus ingresos, la merma de su salud mental y física y la posible obsolescencia o atrofia de sus competencias y experiencia. Para el país, la pérdida de empleos implica costes adicionales relativos a la elevación del gasto en atención sanitaria (mental y física), prestaciones por desempleo y medidas activas de empleo, así como la pérdida de recaudación fiscal.

**Una legislación LPE estricta incrementa los costes de la contratación y el despido de los trabajadores. Para minimizar estos costes, los empleadores recurren con frecuencia a los contratos temporales.** Los contratos temporales permiten a las empresas comprobar si un trabajador es una buena elección antes de ofrecerle un contrato indefinido y permiten también una mayor flexibilidad a la hora de despedir trabajadores durante las recesiones económicas. Los contratos temporales propician, por lo tanto, una forma de flexibilidad que puede crear un mercado laboral segmentado: algunos trabajadores disfrutan de las ventajas y la seguridad de los contratos indefinidos, mientras que otros encadenan contratos temporales en empleos precarios. Esta segmentación se describe habitualmente como *dualidad del mercado laboral*. La dualidad del mercado laboral convierte a la contratación y el despido de trabajadores —en lugar del ajuste salarial— en el mecanismo dominante para el ajuste del ciclo económico. En consecuencia, los países con niveles elevados de dualidad del mercado laboral tienden a experimentar mayores pérdidas de empleo durante las recesiones económicas.

**En España, los niveles históricamente altos de protección a los trabajadores en los contratos indefinidos han contribuido a una significativa dualidad del mercado laboral desde ya bien antes de la crisis.** Esta protección incluía una estricta definición de lo que constituía un despido colectivo procedente y una relativamente alta indemnización por despido. En España casi una cuarta parte de los trabajadores están empleados con contratos temporales (Figura 44). Esta proporción es notablemente más alta que la media de la

OCDE (12 %) y mucho mayor que la de países tales como Australia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido, donde menos del 10 % los trabajadores tienen un contrato temporal (OCDE, 2015b). De hecho, solo Chile (35 %) y Polonia (27 %) tienen mayores proporciones de trabajadores empleados con contratos temporales. En España, los jóvenes (Reto 6) y los trabajadores con baja cualificación (Reto 4) corren especialmente el riesgo de ser contratados de forma temporal.

**Figura 44. Porcentaje de trabajadores temporales en países seleccionados de la OCDE, 2013**



*Nota:* Datos para Australia y Japón de 2012.

*Source:* OCDE (2015b), "Incidence of permanent employment", OECD Labour Force Statistics (OECD.Stat database), [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I).

**Los contratos temporales pocas veces son un peldaño hacia los indefinidos.** En España, solo el 20 % de los trabajadores con contratos temporales pasaron a un contrato indefinido en un plazo de tres años, en contraste con una media de los países europeos de alrededor del 50 % (OCDE, 2014b). Los trabajadores con contratos temporales tienen una probabilidad de estar desempleados un año después seis puntos porcentuales más alta que la de los trabajadores con contratos indefinidos. Además, es más probable que un año después se hayan convertido en inactivos. Estos trabajadores tienen una menor probabilidad de recibir formación por parte de sus empresas, tienen menos garantías de obtener ingresos, tienen menos probabilidad de percibir prestaciones por desempleo o tener seguro sanitario y son menos capaces de ahorrar para sus pensiones (OCDE, 2014b). El resultado es un gran grupo de personas que quedan abandonadas a un encadenamiento de contratos temporales, típicamente con bajos sueldos y pocas oportunidades de promoción profesional.

No existen soluciones simples para una dualidad del mercado laboral arraigada. Entre las opciones políticas para reducir la dualidad del mercado laboral, podemos mencionar el hacer más difícil y costoso el recurso a los contratos temporales, relajar la legislación sobre el despido de trabajadores fijos o fomentar la convergencia de los costes de extinción de los diferentes tipos de contrato. Muchos países limitan el uso de los contratos temporales por ley. La mayor parte de los países establecen que tras un cierto número de contratos temporales, el trabajador debe ser contratado de modo indefinido. Muchos países establecen también que la cuota de trabajadores temporales no puede superar un cierto porcentaje de la masa laboral (p. ej., el 20 % en Italia), con excepciones para las empresas pequeñas o con actividades económicas estacionales tales como la agricultura o el turismo (OCDE, 2013a). También España tiene una normativa que regula el uso de los contratos temporales, pero, en la práctica, su aplicación ha sido laxa. Estas restricciones no son a menudo suficientes para proteger a los trabajadores del encadenamiento de contratos temporales, ya que las empresas pueden emplear a los trabajadores mediante diferentes tipos de contratos. Para reducir la dependencia de los contratos temporales, algunos analistas han recomendado que los países consideren la introducción de un

contrato único con indemnización por despido creciente conforme a la antigüedad del trabajador (OCDE, 2012; Bentolila et al., 2011).

### **La rigidez del mercado laboral ha exacerbado la pérdida de empleos y ha generado obstáculos a la contratación**

**Una LPE estricta y la dualidad del mercado laboral pueden exacerbar la pérdida de empleos y deprimir la contratación.** Cuando las condiciones económicas son inciertas, como sucede en el periodo que sigue a una recesión, los empleadores pueden ser reacios a contratar trabajadores si disponen de poca flexibilidad para ajustar salarios y el coste de despedir trabajadores es alto. Antes de las reformas de 2012 (Cuadro 12), en España era relativamente difícil y costoso para las empresas despedir trabajadores. Bassanini & Garnero (2013) señalan que en los países de la OCDE una estricta legislación para la protección del empleo (incluida la legislación estricta contra el despido) está asociada con unos índices más bajos de obtención de empleo y con un mayor desempleo. Bentolila et al. (2011, 2010b) consideran que la diferencia en el alcance de la protección del empleo puede explicar aproximadamente el 45 % del incremento mucho mayor del desempleo en España que en Francia. Observaron que aunque España y Francia tienen instituciones del mercado laboral similares, en España existía una mayor brecha entre los costes de despido de contratos indefinidos y temporales y, en la práctica, una regulación más indulgente sobre la utilización de contratos temporales. El resultado fue un mayor recurso a los contratos temporales y la consiguiente alta tasa de destrucción de empleo en la recesión.

**Una LPE estricta también es nociva para la reubicación eficiente de los empleados.** Para los trabajadores, una LPE estricta aumenta el riesgo asociado a los cambios de empleo, y da como resultado una demanda de salarios más altos para cambiar de trabajo y una reducción general de la movilidad laboral (Orsini & Vila Núñez, 2014; Gielen & Tatsiramos, 2012). En suma, la falta de flexibilidad salarial y los elementos disuasorios que encuentran los trabajadores para trasladarse desde empresas e industrias en declive a otras en crecimiento dificulta el crecimiento de la productividad y la creación de empleo (Orsini & Vila Núñez, 2014).

**La negociación colectiva de amplios sectores ha tendido a limitar la flexibilidad de las empresas para ajustar salarios u horas de trabajo a las condiciones económicas.** Antes de 2012, el sistema de negociación colectiva en España estaba caracterizado por un grado intermedio de centralización por sector o región. Según este sistema, los resultados de una negociación colectiva se hacían extensibles por ley a todas las empresas del sector o la región, incluso cuando esas empresas no estuvieran representadas en el acuerdo (OCDE, 2012). La reducida flexibilidad para ajustar salarios y horas de trabajo hace de los despidos el principal mecanismo de ajuste. Esta falta de flexibilidad probablemente ha exacerbado la pérdida de empleos en España durante la recesión.

### **Las recientes reformas pretenden aumentar la flexibilidad del mercado laboral y la contratación**

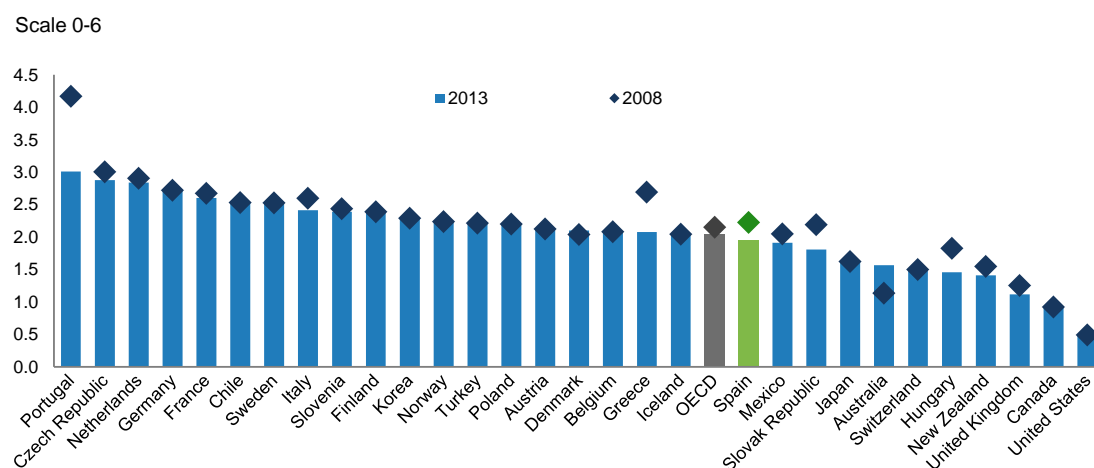
**Las reformas del mercado laboral de 2012 incluyen medidas orientadas a facilitar la flexibilidad de las empresas para responder a los cambios en las circunstancias económicas.** Con la reforma se ha delimitado lo que constituye un despido procedente, y esto debería dar lugar a menores demandas por despido improcedente y menores costes asociados. El despido se considera justificado por razones económicas si una empresa experimenta una disminución de ingresos durante tres trimestres consecutivos en comparación con el año anterior. En caso de despido improcedente, la indemnización máxima se ha reducido de 45 a 33 días de sueldo por año trabajado (con un máximo de 24 meses). Esto es aplicable a todos los nuevos contratos y para los años futuros de servicio en los contratos ya existentes. La reforma también aclara las condiciones en las cuales un empleador puede realizar despidos colectivos. Además, las empresas ya no tienen que pagar salarios de tramitación mientras los procedimientos judiciales están en curso ni requieren aprobación administrativa. Se exige de las empresas que proporcionen formación y un plan de recolocación a los trabajadores cuando el despido colectivo afecte a más de 50 trabajadores. Además, establece límites sobre las circunstancias en que los trabajadores pueden impugnar individualmente acuerdos de despido colectivo y límites inequívocos sobre la



facultad de los tribunales para anular acciones de despido colectivo. La reforma también impone un límite de 24 meses a la duración de los contratos de duración determinada (CE, 2015; OCDE, 2012, 2013a, 2013b).

**La reforma ha acercado el grado de protección ofrecido por los contratos indefinidos a la media de la OCDE.** Antes de la reforma laboral de 2012, el nivel de protección del empleo en España era casi el mayor de la OCDE. La reforma lo ha reducido hasta acercarlo a la media de la OCDE (Figura 45). Sin embargo, los costes asociados con los despidos improcedentes en España siguen siendo todavía altos comparándolos internacionalmente. En particular, sigue siendo alta la diferencia respecto a los costes de despido de trabajadores con contratos temporales (OCDE, 2012).

**Figura 45. Rigor de la legislación de protección del empleo<sup>1</sup>**



Nota:

1. Indicador sintético del rigor de la legislación para la protección del empleo (LPE) con una escala de 0 a 6 de más a menos restrictivo. La LPE mostrada en esta figura incorpora tres aspectos de protección ante el despido: trabas procesales que los empleadores afrontan cuando inician el proceso; periodos de preaviso y pago de indemnización; y dificultad del despido.

Fuente: OCDE (2014), "Employment protection legislation", en OECD, *OECD Economic Surveys: Spain 2014*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933128650>.

La reciente reforma de la negociación de convenios colectivos pretende restaurar la competitividad y preservar puestos de trabajo al permitir que los salarios se ajusten más flexiblemente a las condiciones económicas (OCDE, 2013b; Cuadro 12). La reforma permite a las empresas descolgarse de la negociación colectiva sectorial y negociar convenios colectivos como empresa (OCDE, 2012). Se permite también a las empresas adoptar medidas de flexibilidad interna, como puede ser la introducción de cambios unilaterales en salarios y horas de trabajo cuando ello esté justificado por motivos objetivos de carácter económico, técnico, productivo u organizativo. Además, si no es posible alcanzar un acuerdo, los empleadores pueden optar por abandonar la negociación colectiva y someter el conflicto a un arbitraje. Los resultados de este arbitraje pueden ser recurridos ante un tribunal solo en casos muy limitados. Finalmente, la vigencia de los convenios colectivos ya no podrá prolongarse más allá de un año a partir de su fecha de finalización, con el fin de crear incentivos para que los agentes sociales negocien nuevos acuerdos que den respuesta a las condiciones económicas del momento (OCDE, 2013b, 2012).

#### **Cuadro 12. Recientes reformas del mercado laboral en España**

##### **La reforma de la legislación de protección del empleo de 2012**

Las reformas del mercado laboral de 2012 estaban destinadas a reducir la dualidad del mercado laboral español mediante la reforma de la legislación para la protección del empleo y a fomentar la flexibilidad interna:

- La ley redefine las razones económicas para el despido, especificando con detalle las condiciones en las que podría estar justificado un despido objetivo. En este caso, el empleador paga como indemnización por despido 20 días de salario por año trabajado. La ley especifica que un despido está justificado por razones económicas si la empresa afronta una disminución persistente de ingresos o beneficios, es *decir* durante tres trimestres consecutivos en comparación con el mismo periodo del año anterior. Por lo que se refiere a otras razones objetivas para el despido que podrían igualmente avalar un despido procedente, la empresa debe únicamente mostrar que ha emprendido cambios técnicos, de organización o de otros procesos relacionados con la producción, pero ya no está obligada a probar que el despido era necesario para la rentabilidad futura de la empresa.
- Si se determina que un despido es injustificado, la indemnización máxima queda reducida a 33 días de sueldo por año trabajado, con un máximo de 24 meses, en comparación con los 45 días y un máximo de 42 meses que se establecían previamente para los contratos indefinidos. Esto es aplicable a todos los nuevos contratos y para los años futuros de servicio en los contratos ya existentes.
- La ley suprime la necesidad de contar con una autorización administrativa de despido colectivo, en línea con las actuales reglamentaciones de la mayor parte de los países europeos.
- Aunque suprime la opción del despido exprés, mediante el cual las empresas podían declarar de antemano el despido como improcedente y pagar como indemnización 45 días de sueldo por año trabajado para evitar litigios, las empresas ya no están obligadas a pagar salarios de tramitación mientras el procedimiento judicial esté en curso.
- La ley introduce un nuevo tipo de contrato indefinido para empresas con menos de 50 trabajadores. La contratación bajo esta modalidad está condicionada a un periodo de prueba de un año, más amplio que el máximo previo de seis meses, y disfruta de diversas desgravaciones fiscales.
- Introduce una restricción adicional al uso de contratos temporales mediante el restablecimiento de una duración máxima de dos años. Esta ley fue suspendida temporalmente en agosto de 2011.

#### **La reforma de la negociación colectiva de 2012**

Uno de los principales pilares de la reforma del mercado laboral de 2012 concierne al sistema de negociación colectiva con el fin de mejorar la adaptabilidad de las empresas a las crisis. También pretende reducir la dualidad del mercado laboral fomentando la flexibilidad interna de las empresas:

- Permite a las empresas acordar un convenio colectivo con representantes de los trabajadores para establecer condiciones de trabajo relevantes, incluyendo en particular salarios base, dietas, compensación por horas extraordinarias o la distribución del tiempo de trabajo. Estos convenios de empresa tienen prioridad ante los de nivel superior.

- Si no existe convenio colectivo de empresa, la nueva ley pretende dar más facilidades para descolgarse de los convenios de nivel superior. No existen condiciones adicionales aplicables a la salida en lo que concierne a horas de trabajo, salarios, lugar de trabajo o funciones si la empresa ha sufrido una disminución de ingresos durante dos trimestres consecutivos en comparación con el mismo periodo del año anterior. La salida es también más fácil de justificar por razones técnicas, organizativas o de producción. En particular, la ley introduce el arbitraje obligatorio si trabajadores y empleadores no se ponen de acuerdo sobre las condiciones de la salida.
- Si una empresa sufre una disminución de ingresos durante dos trimestres consecutivos, puede alterar o suspender unilateralmente contratos de trabajo más allá de lo originalmente acordado entre empleadores y trabajadores. Cambiar un contrato unilateralmente por parte del empleador es posible por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción, similares a las que permiten el despido por razones justificadas o la salida. En caso de desacuerdo con la decisión del empleador, el trabajador puede optar por cobrar una indemnización de 20 días por año trabajado y terminar la relación laboral o recurrir ante el Juzgado de lo Social.
- La reforma pretende alentar una renegociación más flexible de los convenios y reducir su inercia. Establece un máximo de un año (*ultra-actividad*) durante el cual un convenio vencido es válido. Si no se alcanzara un nuevo acuerdo dentro del año, las relaciones laborales quedarían regidas por las disposiciones de un convenio acordado a nivel superior (p.ej., un convenio sectorial o regional, o, en el caso de que tampoco este haya sido renovado, el Estatuto de los Trabajadores).

Fuente: OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Spain 2012*, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2012-en).

### Una mayor flexibilidad del mercado laboral puede crear nuevos retos

Unas reglas menos estrictas para los despidos deberían crear mayores incentivos para la contratación, pero también implicarán ciclos más frecuentes de empleo y desempleo, incluso durante las épocas de bonanza económica. En consecuencia, es de la máxima importancia garantizar que las políticas activas del mercado de trabajo (Retos 5 y 6), las prestaciones por desempleo (Reto 5), la asistencia social, otras transferencias y el sistema fiscal (Reto 11) se ajustan para acortar los periodos de desempleo y suavizar el regreso de las personas desempleadas al mercado laboral. En países como Estados Unidos y Canadá, la percepción de prestaciones por desempleo y la asistencia social están condicionadas a la búsqueda de empleo activa y supervisada. En muchos casos, la persona desempleada debe asistir a agrupaciones o cursillos de búsqueda de empleo o participar en actividades de desarrollo de competencias.

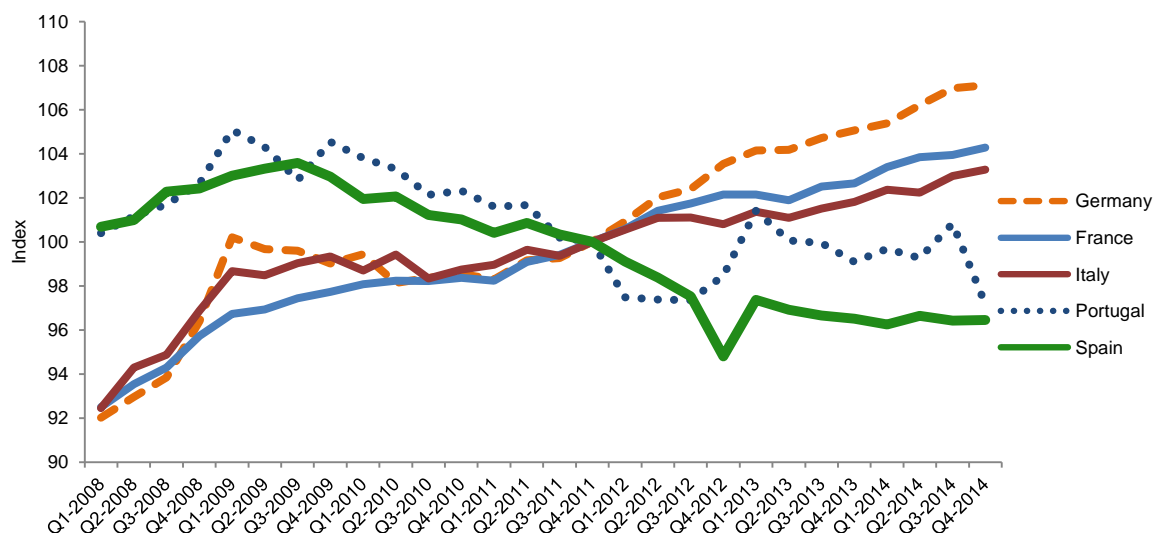
La negociación colectiva a escala de empresa puede otorgar a las empresas mayor flexibilidad para ajustar sueldos y horas de trabajo para que el despido de trabajadores no sea su única opción durante las recesiones económicas, lo cual ayuda a proteger puestos de trabajo y medios de vida (OCDE, 2012). Sin embargo, el ajuste puede crear dificultades económicas para los trabajadores y sus familias, especialmente para los poco cualificados y los que tienen contratos temporales, pues con frecuencia estos tienen sueldos más bajos y menor crecimiento salarial. España necesitará, por lo tanto, asegurarse de que su mercado laboral y la arquitectura de su política social, incluyendo sus impuestos y programas de transferencia, están bien adaptados a este nuevo panorama. Muchos países caracterizados por la flexibilidad de su mercado laboral han desarrollado políticas para complementar las rentas salariales bajas. En los Estados Unidos y Canadá, los trabajadores con rentas bajas tienen derecho a varios programas de subsidios, sujetos a una comprobación previa de haberes, para ayudar a garantizar que siempre compensa trabajar (Cuadro 13).

España ha experimentado una de las mayores caídas de costes laborales unitarios de Europa desde 2012 (Figura 46). Entre el cuarto trimestre de 2011 y el segundo trimestre de 2013, los costes laborales unitarios bajaron en España un 3.9 %, en tanto que en otros países europeos crecieron moderadamente o cayeron solo un poco (OCDE, 2013b). Sin embargo, ello no puede atribuirse únicamente a las reformas del

mercado de trabajo realizadas por el gobierno. La OCDE (2013b) observa que la moderación salarial en España fue particularmente notoria en el sector público en 2012 por razones estrechamente relacionadas con la consolidación fiscal, y no con las reformas del mercado laboral. No obstante, los costes laborales más bajos ayudaron a compensar el hecho de que los salarios nominales hubieran crecido más rápidamente que la productividad durante los años de la crisis. Estos también ayudaron a reforzar la competitividad de España a nivel internacional.

**Figura 46. Evolución de los costes laborales unitarios en algunos países europeos, 2008-13**

T4-2011 = 100



Fuente: OCDE (2014e), "Unit labour costs" (indicator), <http://dx.doi.org/10.1787/37d9d925-en>.

### Cuadro 13. Subsidios para trabajadores con rentas bajas

#### El programa federal Earned Income Tax Credit de Estados Unidos

El programa Earned Income Tax Credit (EITC) - Bonificaciones fiscales por rendimientos del trabajo - de Estados Unidos proporciona una desgravación fiscal reembolsable a los trabajadores con ingresos de bajos a moderados.

El importe máximo de la desgravación en 2014 fue de 496 USD para familias sin hijos, 3 035 USD para familias con un hijo, 5 460 USD para familias con dos hijos y 6 143 USD para familias con tres o más hijos.

Su aplicación depende de los ingresos y del número de hijos que reúnan los requisitos. Por ejemplo, una sola persona sin hijos debería ingresar menos de 14 590 USD para ser incluida, mientras que un individuo casado que haga una declaración conjunta con su cónyuge, con tres o más hijos a su cargo, podría ingresar un tope máximo de 52 247 USD.

Fuente: Internal Revenue Service, [www.irs.gov](http://www.irs.gov).

#### El programa Working Income Tax Benefit de Canadá

El Working Income Tax Benefit (WITB) - Incentivos fiscales por remuneración en activo - de Canadá es una desgravación reembolsable prevista para aligerar el tratamiento fiscal a individuos y familias con bajos ingresos que ya estén integrados en el mundo laboral y para animar a otros canadienses a entrar en él.

En 2014, la cantidad de la ayuda varió por provincias, con un valor máximo situado entre 640 CAD y 1 260 CAD para personas solas y entre 1 280 CAD y 1 914 CAD para familias.

Para individuos sin hijos, la cantidad máxima del WITB se abona si los ingresos laborales están comprendidos entre 6 992 CAD y 11 332 CAD, en 2014. El pago en concepto de WITB se va reduciendo gradualmente para ingresos netos superiores a 11 332 CAD (esta cantidad, se conoce como base límite). No se percibe ninguna cantidad por WITB cuando los ingresos netos son superiores a 17 986 CAD. Estas cantidades varían ligeramente para residentes en Alberta, Quebec, Nunavut y la Columbia Británica.

En el caso de las familias, en 2014 se abonó la cantidad máxima por WITB si los **ingresos laborales** estaban comprendidos entre 10 252 CAD y 15 649 CAD. El pago por WITB se va reduciendo gradualmente para **ingresos netos** familiares superiores a 15 649 CAD (esta cantidad es conocida como base umbral). El pago por WITB se reduce a cero cuando los ingresos netos familiares son superiores a 27 736 CAD. Estas cantidades varían ligeramente para residentes en Alberta, Quebec, Nunavut y la Columbia Británica.

Source: Canada Revenue Agency, [www.cra-arc.gc.ca/menu-e.html](http://www.cra-arc.gc.ca/menu-e.html).

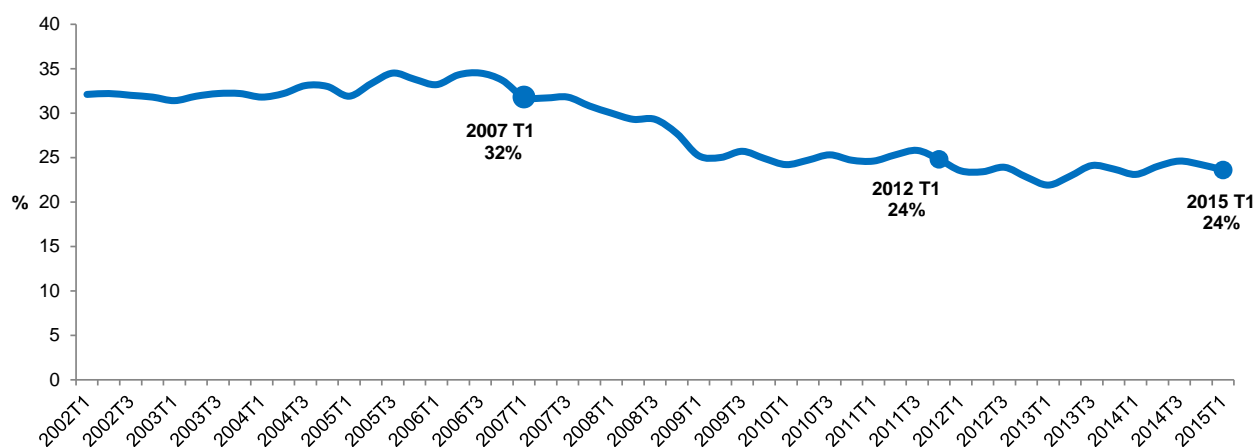
### El alto desempleo y el bajo empleo persisten y los contratos temporales siguen siendo comunes

**A pesar de las recientes reformas, la tasa de desempleo sigue siendo muy alta, la tasa de empleo permanece deprimida y la dualidad del mercado laboral persiste.** El desempleo sigue siendo uno de los más altos de la OCDE, y el empleo, de los más bajos. Tras la gran reducción de trabajadores con contrato temporal producida desde 2008 —debida a los masivos despidos de estos trabajadores como resultado de la crisis económica— la proporción de empleo temporal se ha mantenido bastante estable en torno al 24 %, como se muestra en la Figura 47. Los flujos hacia el empleo indefinido no son todavía lo bastante intensos como para compensar la actual segmentación del mercado laboral. De todo el crecimiento del empleo neto producido en 2014, el 45 % fue empleo temporal. La incertidumbre económica a corto plazo, la estructura de la economía española (p.ej., la relevancia de un sector como el turismo, en el que el trabajo estacional es habitual, o la de

aquellos en los que el trabajo es irregular, tales como la agricultura y la construcción) y una arraigada costumbre de las empresas pueden explicar la constante prevalencia de las formas temporales de empleo. Una reciente encuesta a empresas (Encuesta Anual Laboral, MEYSS, 2015b) observó que entre las empresas que manifestaban que responderían a una baja demanda reduciendo costes laborales (67 %), la mayor parte (45 %) indicó que reduciría empleo temporal, en lugar de recortar horas de trabajo (23 %) o salarios (15 %).

**Los contratos temporales siguen siendo particularmente prevalentes entre los jóvenes (Reto 5) y entre aquellos con bajo nivel de cualificación (Reto 3).** Como ya se ha comentado, un problema clave con los contratos temporales es que tienden a no ser un peldaño hacia los indefinidos. Uno de los factores que podrían explicar la constante dependencia de los contratos temporales es su capacidad para sortear el límite de 24 meses establecido para la duración de los contratos de duración determinada redefiniendo el trabajo y recontratando al mismo trabajador con otro contrato temporal tras un corto periodo de desempleo (OCDE, 2012).

**Figura 47. Porcentaje de empleados con contratos temporales en España, 2002-15**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2015), "Asalariados por sexo y tipo de contrato o relación laboral. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo", [Encuesta de población activa (EPA)], [www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4223](http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4223).

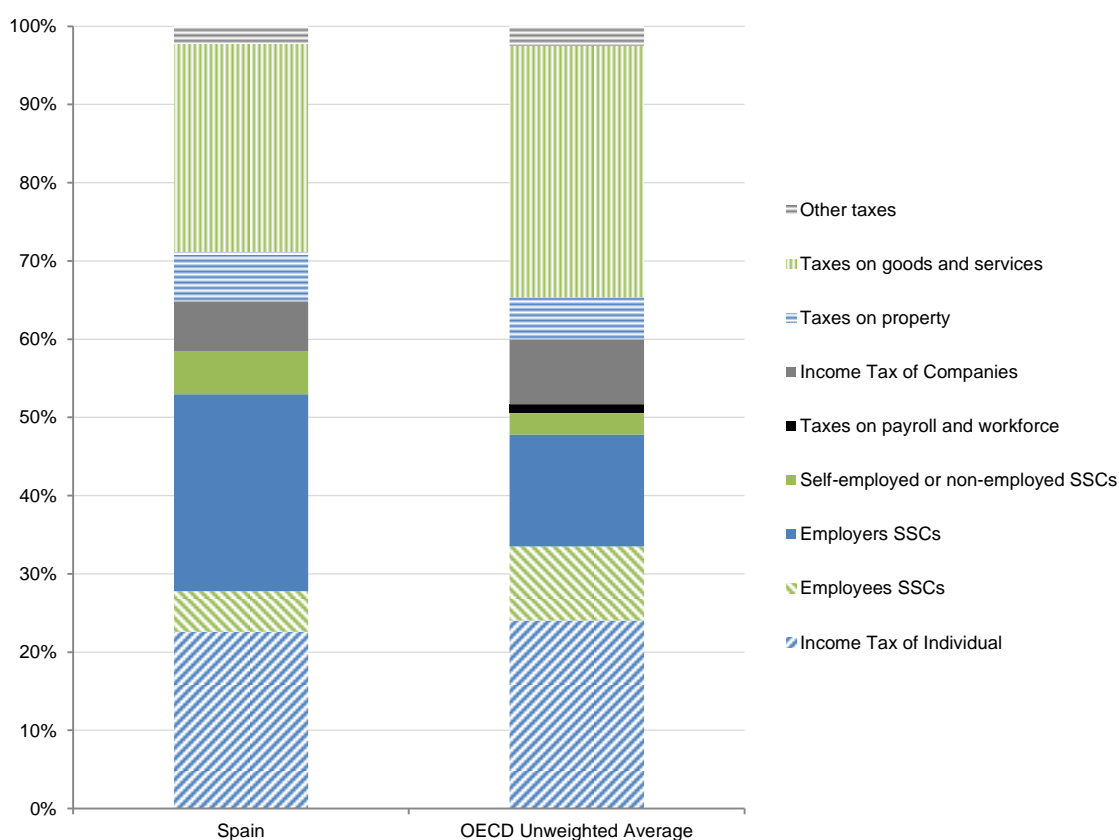
### El régimen fiscal español desalienta la contratación y la activación de los trabajadores

**La carga impositiva sobre los ingresos laborales es un importante factor para determinar si a los empleados les compensa trabajar y a los empleadores contratar.** El impuesto sobre la renta, las cotizaciones a la seguridad social (CSS) hechas por el empleado y el empleador y los impuestos sobre las nóminas (y otros costes de contratación) introducen una brecha fiscal entre lo que cuesta a la empresa un trabajador y lo que este se lleva realmente a casa tras el pago de impuestos. Las brechas fiscales demasiado altas pueden inducir a la gente a trabajar menos horas, trabajar (parcial o totalmente) en la economía sumergida para evadir impuestos o hacerles abandonar el mercado laboral por completo. Las brechas fiscales demasiado altas pueden también reducir los incentivos de los empleadores para contratar. Un objetivo crucial para España es garantizar que las recompensas financieras a la activación de competencias en el mercado laboral legal son suficientes tanto para el trabajador como para la empresa. España afronta retos significativos en esta área. Dado que la participación en el mercado laboral es baja y el desempleo alto, especialmente entre los jóvenes, es algo preocupante que la estructura tributaria de España dependa tan fuertemente como lo hace de los impuestos sobre los ingresos laborales.

**Los impuestos sobre el trabajo financian una parte significativa del estado español.** La figura 48 muestra que España recauda el 58 % de sus ingresos totales mediante impuestos que recaen sobre los ingresos

laborales: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y cotizaciones a la Seguridad Social. Este dato contrasta con una media en la OCDE de un 51 % de ingresos totales a partir de estas fuentes. En particular, España obtiene el 36 % de sus ingresos gubernamentales de las cotizaciones a la Seguridad Social (CSS), en contraste con una media en la OCDE del 27 %. Sin embargo, el Sistema de la Seguridad Social todavía afronta retos tanto a corto como a largo plazo y depende de las contribuciones sociales para garantizar unas pensiones adecuadas. Esto hace de la reforma un desafío desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal; estimular la activación de competencias por medio de reducciones de impuestos sobre el trabajo requiere aumentos en algún otro lugar. España tiene unos ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) comparativamente bajos y una escasa recaudación por impuestos medioambientales; existe por lo tanto potencial para desplazar la estructura tributaria en esta dirección y reducir la parte correspondiente al trabajo.

**Figura 48. Recaudación procedente de los principales impuestos como porcentaje de la recaudación total, 2012**



Fuente: OCDE (2014c) "Revenue Statistics - Comparative tables" 1965-2013, Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics (OECD.Stat database), <http://dotstat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.

**La elevada carga impositiva sobre el trabajo de España podría desalentar la participación en el mercado laboral.** Los altos ingresos por impuestos sobre el trabajo de España son el resultado de unos tipos impositivos efectivos sobre las rentas del trabajo relativamente altos. La figura 49 compara los tipos impositivos efectivos de España según varias tipologías familiares y niveles de ingresos con las respectivas medias de la OCDE. Los tipos impositivos efectivos de España son superiores a las medias de la OCDE en todas las categorías, y en algunos casos de forma significativa. Esto resulta muy desafiante desde una

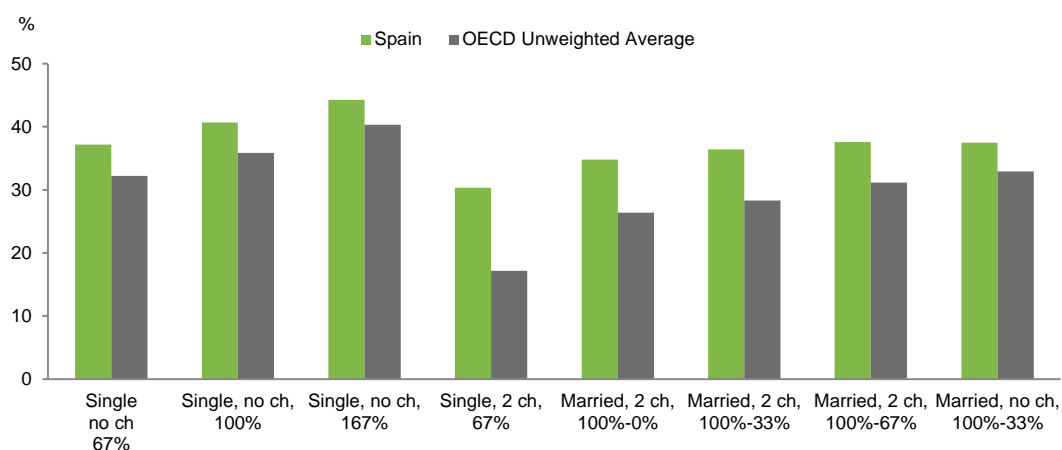


perspectiva de activación de competencias. Si el sistema impositivo eleva demasiado la carga sobre el trabajo, trabajar deja de ser atractivo financieramente para los contribuyentes, lo que conduce a la inactividad y crea trampas de pobreza.

**Las altas cargas impositivas sobre el trabajo son particularmente preocupantes para la actividad en el mercado laboral de madres o padres solteros y quienes aportan al hogar un sueldo de apoyo.** Hay tipos impositivos altos y abruptamente crecientes para madres y padres solteros en España. Pero las madres y los padres solteros tienden a estar poco ligados al mercado laboral y son más proclives a abandonar completamente el trabajo como consecuencia de los impuestos (Athreya, Reilly & Simpson, 2014; Bargain, Orsini & Peichl, 2014). También hacen frente cuando trabajan a costes fijos considerables, como el cuidado de los niños. Muchos países de la OCDE rebajan más las cargas impositivas a los padres, y a madres y padres solteros en particular, precisamente por esta razón. Mejorar los incentivos financieros para activar las competencias de estos grupos debería ser una prioridad urgente para España.

**Una alta carga impositiva sobre el trabajo es un elemento disuasorio para la contratación de trabajadores con baja cualificación.** Para los empleadores, las cargas impositivas elevadas sobre los ingresos laborales resultan problemáticas cuando la media de productividad de los trabajadores es baja. Los impuestos sobre los ingresos laborales y, en particular, las cotizaciones de los empleadores a la Seguridad Social incrementan significativamente los costes de contratación de trabajadores para los empleadores españoles. Los bajos niveles de competencias de los adultos españoles –tal como reflejan las bajas puntuaciones en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC)– se traducen en una baja productividad laboral. Aunque los déficits de competencias, tanto de los trabajadores empleados como de los desempleados, deberían ser atacados de raíz mejorando directamente las competencias de los trabajadores (Retos 1, 2 y 3), el sistema tributario debería estar diseñado para aliviar, en lugar de agravar, los problemas generados por los bajos niveles de competencias. Reducir a los empleadores la cotización a la Seguridad Social por los trabajadores con bajos ingresos y los menos cualificados puede aumentar los incentivos de contratación de trabajadores con déficits de competencias y productividad.

**Figura 49. Impuesto sobre la renta más cotizaciones de empleadores y empleados menos beneficios económicos, como % de los costes laborales, para unidades familiares específicas, 2013**



*Nota:* Ch = hijos; Los salarios están expresados como un % del salario medio; para parejas casadas, se asume que el principal aportador gana el salario medio, mientras que los ingresos del segundo aportador varían.

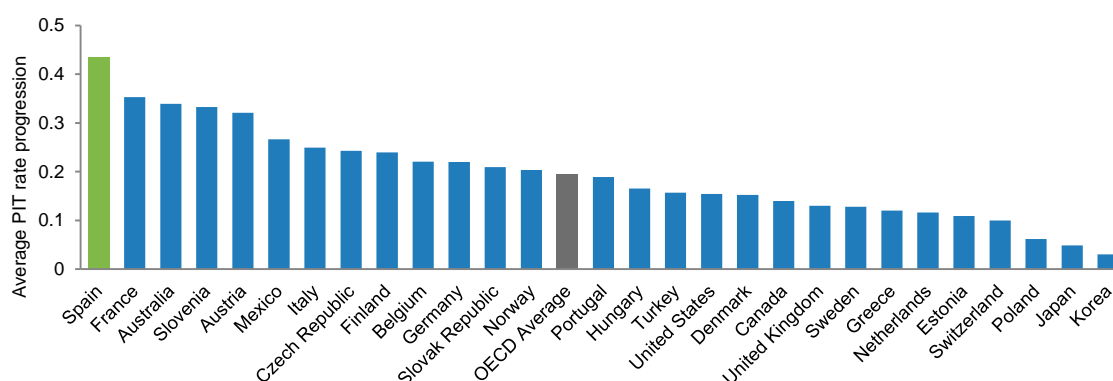
*Fuente:* OCDE (2014d), *Taxing Wages 2014*, [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_wages-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2014-en). Los datos corresponden a 2013.

**Los crecientes tipos impositivos efectivos sobre las rentas más bajas de la distribución de ingresos son un elemento disuasorio para que los trabajadores ofrezcan su mano de obra, trabajen**

**más horas e inviertan en el desarrollo de competencias.** La progresividad tributaria suele resultar beneficiosa desde el punto de vista de la equidad de impuestos; aplicar unos tipos impositivos superiores a las personas con mayores ingresos mejora la ecuanimidad del sistema tributario. Sin embargo, cuando esta progresividad se hace efectiva en los niveles de rentas bajas, el resultado es que cada euro adicional ganado por un trabajador con pocos ingresos tributa de forma muy creciente. En España, la progresividad tributaria en los niveles de renta baja es la más alta de la OCDE (Figura 50). Este nivel de progresividad supone un desincentivo económico para estos trabajadores a la hora de ampliar sus horas de trabajo, de ascender o aumentar su sueldo y, más significativamente, de perfeccionar sus competencias.

**El sistema tributario podría ser más eficaz para activar a aquellas personas con menos expectativas de participación en el mercado laboral.** Las reformas del sistema tributario de España deberían centrarse en esta interacción entre las desgravaciones y el plan de tipos impositivos (es decir, los tipos y los tramos). Las reformas deberían calcularse cuidadosamente para garantizar que los tipos impositivos marginales y las brechas fiscales son lo más bajos que sea posible para grupos específicos cuya activación en el mercado laboral necesita fomentarse especialmente: para quienes tienen bajos ingresos, para quienes con mayor probabilidad tendrán un vínculo débil con el mercado laboral y para quienes tienen bajos niveles de competencias. Ampliar la base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la vez que se bajan los tipos impositivos personales y las CSS de los empleadores, especialmente las de aquellos en la zona más baja de la distribución de ingresos, haría que se consiguieran dichos efectos.

**Figura 50. Progresión de los tipos impositivos medios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), 50-67 % del salario medio, 2012**



*Nota:* Los datos corresponden a 2012. Este gráfico muestra la progresión general del tipo medio en el IRPF desde el 50 % del salario medio al 67 % del salario medio para contribuyentes solteros sin hijos.

*Fuente:* OCDE (2013c), *Taxing Wages 2013*, [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_wages-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2013-en).

**Los recientes recortes en las cotizaciones a la Seguridad Social pretenden fomentar la creación de empleo, en especial la de empleo con contrato indefinido.** En marzo de 2014, el Gobierno introdujo un recorte condicional y temporal en la cotización de los empleadores a la Seguridad Social por nuevo contrato indefinido, con una cuota fija de 100 euros al mes. La reducción era aplicable a los puestos creados entre el 25 de febrero y el 31 de diciembre de 2014 y continuará vigente hasta pasados dos años desde la firma de los contratos. Una vez transcurridos estos dos años, las empresas con menos de diez empleados tendrán derecho a una reducción permanente del 50 % en la cotización a la Seguridad Social. El recorte está sujeto a las condiciones de que la empresa no haya despedido a trabajadores en los seis meses anteriores y que el contrato suponga un incremento neto de empleados (OCDE, 2014a). Desde marzo de 2014, una oleada de empleos

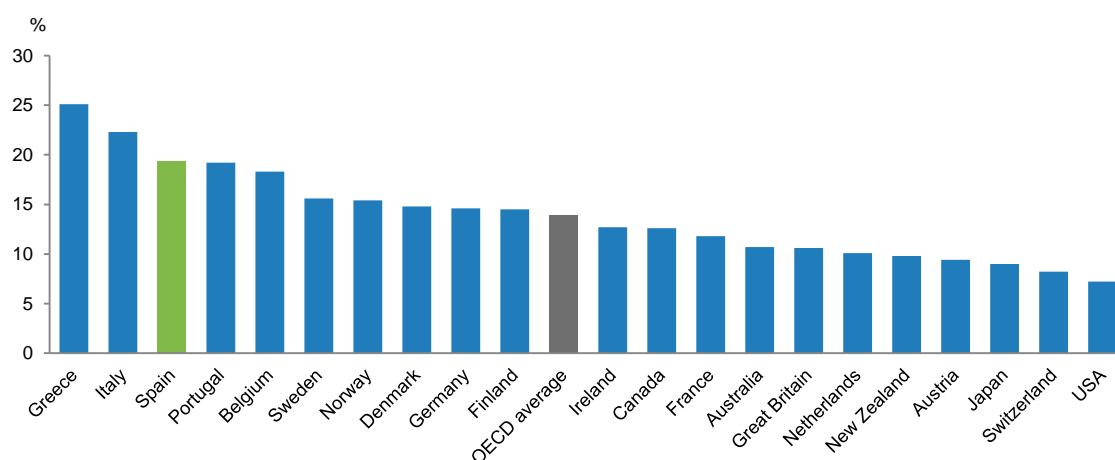
indefinidos ha elevado las cifras de nuevos contratos indefinidos en torno a un 20 %. Hasta que se realice un estudio más en profundidad, los datos son, en principio, alentadores. En marzo de 2015, se introdujo un nuevo recorte en las cotizaciones dirigido a los salarios bajos. Los primeros 500 euros del salario están exentos de cotización. Esta reforma parece especialmente destinada a los trabajos poco cualificados y con salarios bajos, donde puede resultar más efectiva.

**El régimen fiscal de España, así como su estricta LPE, pueden favorecer que la contratación y la oferta laboral se produzcan en forma de economía sumergida**

**La economía sumergida en España es relativamente grande.** Aunque no existen cifras definitivas sobre la cantidad de mano de obra irregular, un estudio (Feld & Schneider, 2010) estima que la economía sumergida en España representaba aproximadamente el 19 % del PIB en 2007, lo cual significaría que la economía sumergida de España es considerablemente mayor que la de la mayoría de los países de la OCDE (Figura 51). Esto sugiere que podría haber muchas personas trabajando irregularmente en España.

**La irregularidad laboral tiene repercusiones económicas negativas para la economía general y para las finanzas públicas.** La no inclusión de esos trabajadores dentro del sistema tributario reduce la cantidad recaudada en concepto de impuestos sobre el trabajo. Esto obliga a aplicar a los trabajadores legales unos mayores tipos impositivos que pueden agravar los retos del mercado laboral y las competencias. Los trabajadores irregulares pueden también seguir recibiendo prestaciones sociales pese a estar trabajando, lo cual añade carga fiscal al Estado.

**Figura 51. Tamaño de la economía sumergida en 21 países de la OCDE como porcentaje del PIB oficial, 2007**



Fuente: Feld, L.P. & F. Schneider (2010), "Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries", *German Economic Review*, Vol. 11, Nº 2, pp. 109-149.

**El sistema tributario español puede estar contribuyendo a la economía sumergida.** Las altas cotizaciones a la Seguridad Social y los elevados impuestos sobre la renta favorecen la irregularidad del mercado laboral, especialmente en el caso de los trabajadores con rentas bajas. Allí donde la carga impositiva es elevada, los trabajadores y los empleadores pueden encontrar económicamente preferible trabajar y contratar en negro para evadir impuestos.

**Los impuestos sobre el trabajo podrían estar mejor diseñados para disminuir la irregularidad laboral.** Existen evidencias de que la reducción de los impuestos sobre el trabajo podría tener efectos

considerables sobre la economía sumergida. Aunque investigar sobre las irregularidades laborales resulta complicado debido a la poca calidad de los datos existentes, un estudio asoció un incremento de un 13 % en los impuestos sobre el trabajo con un descenso de un 4.9 % en la tasa de empleo y un aumento de la economía sumergida del 3.8 % del PIB (Davis & Henrekson, 2004). Reducir las cotizaciones a la Seguridad Social (CSS) en España puede alentar a muchos trabajadores irregulares (y a los empleadores que los contratan) a regularizar su situación en el mercado laboral, sobre todo si al mismo tiempo se potencia el esfuerzo de las administraciones tributarias por combatir el fraude en materia fiscal y de CSS. Dicha regularización puede compensar al erario público parte del coste derivado de la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social o los impuestos sobre la renta. Por lo tanto, estas reformas pueden, al menos en parte, pagarse a sí mismas.

**La irregularidad laboral también podría ser una respuesta de los empleadores a una LPE rigurosa.** Los acuerdos realizados en la economía sumergida permiten a los empleadores crear trabajos que de otro modo no habrían creado en la economía formal. Aunque estos podrían resultar beneficiosos para trabajadores que de otro modo no tendrían ningún trabajo, dichos acuerdos van en detrimento de la calidad del trabajo, del crecimiento económico y de la recaudación de impuestos. Los trabajadores de la economía sumergida no tienen protección laboral, tienen pocas expectativas de recibir formación y mejorar sus competencias y no tienen opción de percibir prestaciones por desempleo. Además no pagan el impuesto sobre la renta al Estado y tanto ellos como sus empleadores no contribuyen al sistema sanitario y de pensiones. Para las empresas en situación irregular resulta beneficioso no crecer para así evitar inspecciones por parte de las autoridades tributarias, y existe una relación directa entre el tamaño de la economía sumergida y el tamaño del sector de las microempresas (OCDE, 2013b). Las empresas que funcionan en la economía sumergida también tienden a no invertir en modernizar la producción. Esto se traduce en una baja productividad por trabajador y, por consiguiente, en unos bajos salarios. Además, el sector laboral irregular no contribuye a la financiación de los servicios e infraestructuras estatales y ejerce una competencia desleal hacia las empresas regularizadas (OCDE, 2014a).

## **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**El alto nivel de desempleo y el bajo nivel de empleo están entre los principales retos a los que se enfrenta España hoy en día.** Las altas tasas de desempleo han sido desde hace tiempo una característica del mercado laboral español. Aunque el desempleo disminuyó hasta alcanzar mínimos históricos durante la primera década de este siglo, los factores sobre los que se asentaba este cambio radical demostraron ser insostenibles. Con la crisis económica, el desempleo alcanzó nuevos récords en España. Una serie de barreras legislativas y tributarias han contribuido a la tendencia ya prolongada al alto desempleo y han exacerbado la pérdida de empleos durante la recesión y dificultado la contratación durante la recuperación.

**La amplia gama de reformas laborales introducidas desde 2012 puede contribuir a flexibilizar el mercado laboral.** El aumento de la negociación colectiva a escala de empresa puede proporcionar a las empresas una mayor flexibilidad a la hora de ajustar las condiciones económicas. Últimamente, el crecimiento del empleo ha sido firme. No obstante, el desempleo sigue siendo obstinadamente elevado y la dualidad del mercado laboral persiste. Los empleadores deben dejar de recurrir a los contratos temporales y verse alentados a aplicar la flexibilidad interna, a la vez que mejoran la calidad del trabajo y la inversión en competencias. Las nuevas reformas que se introduzcan deberán centrarse en fomentar la flexibilidad interna y reducir más la segmentación disminuyendo los incentivos al uso de contratos temporales por parte de los empleadores. La OCDE (2015a) recomienda que las indemnizaciones se establezcan uniformemente, de forma que para cualquier tipo de contrato estas sean inicialmente bajas y vayan aumentando gradualmente con la antigüedad.

**Aunque una mayor flexibilidad del mercado laboral debería potenciar la contratación y el empleo, también puede generar nuevos retos que requieran políticas públicas más integradas.** Los mercados laborales flexibles implican para los trabajadores ciclos más frecuentes de empleo y desempleo,

incluso durante las épocas de bonanza económica. Sin embargo, también pueden conducir a una reducción de los salarios y/o del crecimiento salarial para algunos trabajadores. España necesitará, por lo tanto, asegurarse de que su mercado laboral y la arquitectura de su política social estén bien adaptados a este nuevo panorama. Esto podría suponer nuevas mejoras en las políticas del mercado laboral (Retos 5 y 6), complementos por salarios laborales reducidos y cambios en la forma de financiación de la mejora de competencias (Reto 11) para garantizar un apoyo y unos incentivos al trabajo adecuados.

**La alta carga impositiva sobre el trabajo puede ser un elemento disuasorio para la contratación y la activación, así como para la participación en la economía formal.** Afrontar este reto es complicado. Las necesidades recaudatorias en España son considerables, y el sistema de la Seguridad Social debe mantenerse en una dirección fiscalmente sostenible, sobre todo teniendo en cuenta el envejecimiento de la población. Se necesitan medidas sostenibles adicionales para incrementar la contratación y fomentar la participación en la economía formal.

## REFERENCIAS

- Athreya, K., D. Reilly & N. Simpson (2014), “Single mothers and the earned income tax credit: Insurance without disincentives?”, *Working Paper Series*, N° WP 14-11, Federal Reserve Bank of Richmond.
- Bargain, O., K. Orsini & A. Peichl (2014), Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the US: New Results, *Journal of Human Resources*, Vol. 49, N° 3, The University of Wisconsin Press, Madison, WI, pp. 723-838.
- Bassanini, A. & A. Garnero (2013), “Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data”, *Labour Economics*, Vol. 21, Elsevier, Amsterdam, pp. 25-41.
- Bentolila, S. et al. (2011), “Why have Spanish and French unemployment rates differed so much in the Great Recession”, VOX CEPR’s Policy Portal, [www.voxeu.org/article/why-spain-s-unemployment-so-high](http://www.voxeu.org/article/why-spain-s-unemployment-so-high).
- Bentolila, S. et al. (2010), “Two-tier labor markets in the Great Recession: France vs. Spain”, Discussion paper, no. 8152, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Canada Revenue Agency, [www.cra-arc.gc.ca/menu-e.html](http://www.cra-arc.gc.ca/menu-e.html).
- Comisión Europea (CE) (2015), “Country report Spain 2015: Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances”, Commission Staff Working Document, SWD(2015) 28 final, COM(2015) 85 final, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_en.pdf).
- Comisión Europea (CE) (2014), “Macroeconomic imbalances Spain 2014”, *Occasional Papers*, 176, marzo de 2014, Comisión Europea, Bruselas, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications).
- Davis, S. J. & M. Henrekson (2004), “Tax effects on work activity, industry mix and shadow economy size: Evidence from rich-country comparisons”, *NBER Working Paper*, N° 10509.
- Feld, L.P. & F. Schneider (2010), “Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries”, *German Economic Review*, Vol. 11, N° 2, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 109-149.
- Gielen, A. & K. Tatsiramos (2012), “Quit behaviour and the role of job protection”, *IZA Discussion Paper*, N° 6450, May 2012, IZA, Bonn.
- Internal Revenue Service, [www.irs.gov](http://www.irs.gov).
- Instituto Nacional de Estadística (2015), “Asalariados por sexo y tipo de contrato o relación laboral. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo”, [Encuesta de población activa de España (EPA)], [www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4223](http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4223).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2015), “Encuesta Anual Laboral”, [www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm](http://www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm).
- OCDE (2015a), *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2015-en>.
- INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

- OCDE (2015b), *OECD Labour Force Statistics* (OECD.Stat database), OECD Publishing, París, <http://stats.oecd.org>.
- OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Spain 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2014-en).
- OCDE (2014b), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en).
- OCDE (2014c) “Revenue Statistics - Comparative tables” 1965-2013, Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics (OECD.Stat database), <http://dotstat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.
- OCDE (2014d), *Taxing Wages 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_wages-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2014-en).
- OCDE (2014e), “Unit labour costs” (indicator), <http://dx.doi.org/10.1787/37d9d925-en>.
- OCDE (2013a), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en).
- OCDE (2013b), *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en>.
- OCDE (2013c), *Taxing Wages 2013*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_wages-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2013-en).
- OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Spain 2012*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2012-en).
- Orsini, K. & S. Vila Núñez (2014), “The impact of the Spanish labour market reform on the on-the-job search rate”, *ECFIN Country Focus*, Vol. 11, Issue 7, junio de 2014.
- Peeters, M. & A. den Rejer (2011), “On wage productivity, wage flexibility and wage coordination – A focus on the wage impact of productivity in Germany, Greece, Ireland, Portugal, Spain and the United States”, ECB/CEPR/IFW Labour Market Workshop on “Wages in a Time of Adjustment and Restructuring”, Frankfurt am Main, European Central Bank 13-14 diciembre de 2011, [www.ecb.europa.eu/events/conferences/shared/pdf/labour\\_market8/08\\_Marga\\_Peeters.pdf?f51ca9e4296fb65ae1cb140d3182f807](http://www.ecb.europa.eu/events/conferences/shared/pdf/labour_market8/08_Marga_Peeters.pdf?f51ca9e4296fb65ae1cb140d3182f807).



## RETO 5: REINTEGRAR A LOS DESEMPLEADOS A TRAVÉS DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE APOYO ORIENTADAS A LA BÚSQUEDA DE EMPLEO

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«El asesoramiento, la activación laboral y el seguimiento de las personas desempleadas por parte del servicio público de empleo, así como la diferenciación de estrategias y análisis de las necesidades individuales, son deficientes.»*



*«El servicio público de empleo necesita coordinarse mejor con los empleadores y con la política industrial.»*

*«Hacer que las prestaciones por desempleo dependan de la búsqueda activa de empleo puede ser desalentador.»*

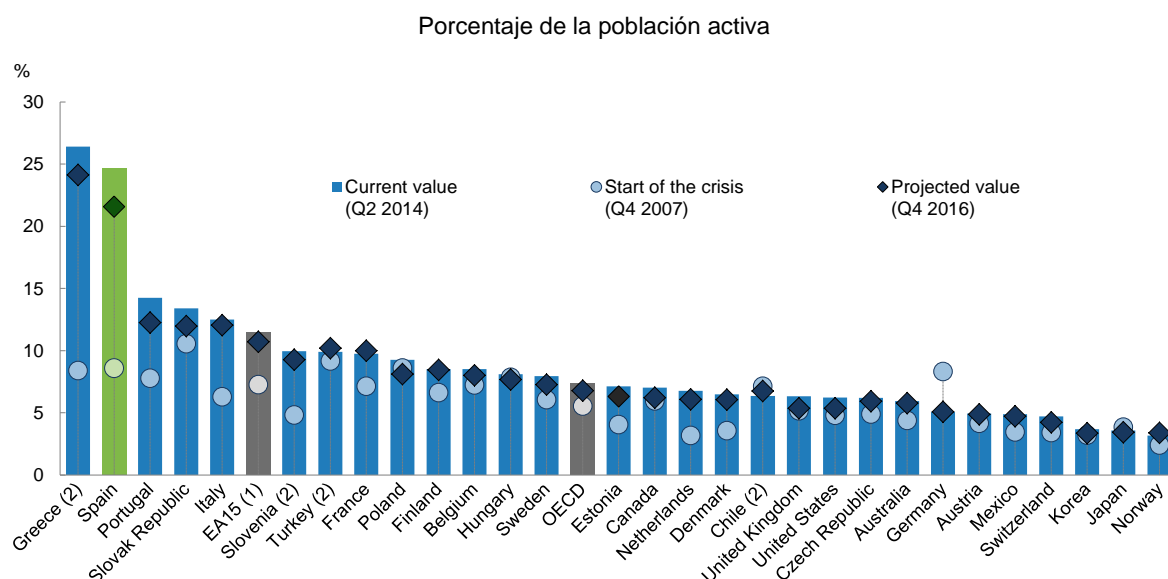
*«Hay información sobre el mercado laboral, pero no se usa. No hay filtros sobre la calidad de las ofertas de empleo.»*



En los países de la OECD, las políticas del mercado laboral y los servicios públicos de empleo desempeñan un papel fundamental en asistir a los individuos inactivos, desempleados o subempleados para que recuperen rápidamente un empleo pleno y remunerado. Los programas de apoyo a los ingresos deben crear incentivos y no desincentivar a los adultos que ofrecen sus competencias en el mercado laboral. Las políticas activas del mercado de trabajo y el servicio público de empleo deben ayudar a las personas desempleadas a buscar y encontrar trabajo. Cuando los individuos no dispongan de las competencias que requiere el mercado laboral, deben facilitar la mejora de las competencias. Es crucial que todas estas medidas funcionen como un todo coherente y que se refuercen entre sí.

**España tiene una alta tasa de desempleo y de desempleo de larga duración**

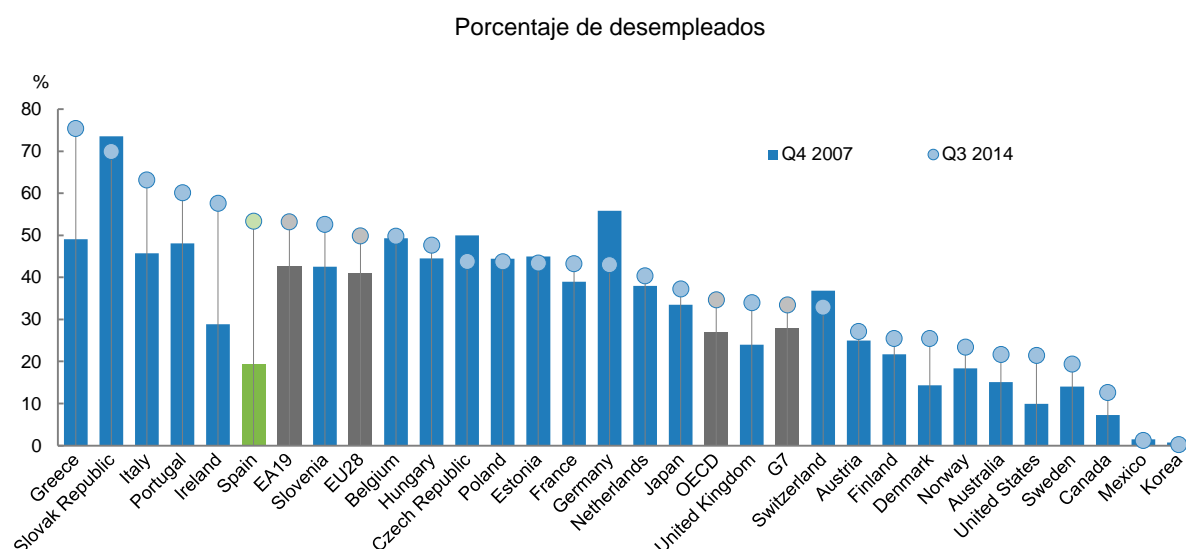
El desempleo en España se encuentra en un nivel sin precedentes y entre los países de la OCDE solo es superado por Grecia (Figura 52). Este puesto destacado es muy preocupante, como también lo es la alta tasa de desempleo de larga duración, que era de un 53.4 % en el tercer trimestre del 2014 en comparación con una media del 34.7 % en la OCDE (Figura 53). **España no puede permitirse contar con tantos desempleados ni con tantos desempleados de larga duración.**

**Figura 52. Tasa de desempleo**

Notas: Países ordenados de forma descendente según su tasa de desempleo actual (2º trimestre del 2014).

1. Suma de 15 países de la OCDE de la zona del euro.
2. Valores anuales.

Fuente: Valores de la OCDE basados en OCDE (2015a), "Main challenges facing the labour market", OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00688-en>.

**Figura 53. Tasa de desempleo de larga duración**

Nota: Los países aparecen en orden descendente según la incidencia del desempleo de larga duración en el 3º trimestre del 2014. Los datos no se han desestacionalizado, pero se han suavizado mediante medias móviles de tres trimestres. Los datos correspondientes a la OCDE son la media ponderada de 33 países de la OCDE excluyendo Chile.

Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en encuestas trimestrales de la población activa de cada país.

**El desempleo tiene muchas implicaciones negativas para los individuos y la sociedad.** Para los individuos, el desempleo, y especialmente el desempleo de larga duración, equivale a menores ingresos y mayores dificultades para sostener a sus familias y para su jubilación. Para la sociedad, significa unos costes más elevados asociados al gasto en prestaciones por desempleo o de asistencia social y al gasto en medidas de empleo activo, así como unos menores ingresos fiscales. Un alto nivel de desempleo también se asocia a una serie de consecuencias sociales negativas, como por ejemplo peores condiciones de salud y mayor criminalidad, las cuales suponen un coste para la sociedad. Las altas tasas de desempleo también significan que las competencias de las personas se atrofian y/o se vuelven obsoletas, de forma que se desperdician las inversiones individuales y sociales dedicadas al desarrollo de estas competencias.

**Los programas activos de mercado laboral son cruciales para ayudar a los solicitantes de empleo a garantizar su colocación.**

**Una fuerte coordinación entre los servicios públicos de empleo (SPE) estatales y regionales es extremadamente importante dada la descentralización en la prestación de servicios de empleo en España.** Mientras que el Gobierno central es responsable de la legislación sobre el mercado laboral y las políticas pasivas sobre el mercado laboral (p. ej., prestaciones por desempleo), las regiones son las autoridades competentes en cuanto a la implementación de las políticas de empleo y son responsables del funcionamiento de los SPE regionales. El Gobierno central también aporta a las regiones los fondos necesarios para la implementación de estas políticas. Es necesario encontrar el equilibrio: al mismo tiempo que se otorga autonomía a las regiones hay que garantizar que las políticas sean coherentes y que el nivel y la calidad del servicio sean similares en todo el país.

**Durante los últimos años, el Gobierno ha ido reformando gradualmente el marco institucional para que las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) garanticen un mejor apoyo a la activación laboral.** El sistema resultante, diseñado con el consenso de las regiones, favorece una mayor coordinación entre los distintos niveles del Gobierno y se centra especialmente en la evaluación y la consecución de resultados. El nuevo enfoque de las políticas de activación laboral fue introducido en el 2013 y se lanzó oficialmente en septiembre del 2014, como la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, un marco plurianual para la coordinación de las políticas de activación laboral en España que establece objetivos comunes (MEYSS, 2014a). Estos objetivos se especifican cada año en planes anuales, los cuales determinan qué medidas de PAMT pueden llevar a cabo los SPE regionales. En el 2015 se aprobó un Catálogo común de servicios de empleo básicos. Según sus contextos específicos, los SPE regionales son libres de escoger las mejores medidas para conseguir los objetivos comunes. Los SPE estatales y regionales están elaborando conjuntamente protocolos, metodologías y criterios de calidad mínima comunes en la prestación de servicios.

**La financiación por parte del estado de las PAMT depende de los resultados y se anima a las regiones a compartir sus mejores prácticas.** Los fondos estatales dedicados a la implementación de las PAMT por regiones se distribuyen cada vez más en función de los resultados conseguidos. En el 2016, el 70 % de los fondos dependerá de los resultados conseguidos (en el 2013, el 2014 y el 2015, la cifra fue del 15 %, el 40 % y el 60 %, respectivamente). Los indicadores para evaluar los resultados se acuerdan anualmente con las regiones y se especifican en los planes anuales. Se usó una plataforma en línea para facilitar la comunicación entre el Gobierno central y los regionales, así como entre Gobiernos regionales. Según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, dos años después de la implementación de este nuevo marco, el promedio en el cumplimiento de objetivos por parte de las regiones ha aumentado. Además, a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en la que se reúnen periódicamente los representantes de las regiones y del Gobierno central, se le ha dado mayor relevancia desde el 2012. Por otra parte, se han tomado medidas para difundir entre las regiones los enfoques que dan buenos resultados: en 2014 se introdujo un programa para compartir las mejores prácticas entre los distintos SPE. Este programa constaba de temas como la evaluación

del perfil de los solicitantes, la implementación de un cheque-formación o la certificación de competencias que se habían adquirido mediante la experiencia laboral.

**Un mayor énfasis en la evaluación podría ayudar a mejorar la eficiencia de las políticas activas del mercado de trabajo.** Se sabe que el diseño de políticas de empleo basadas en indicadores es una buena herramienta para mejorar la eficiencia. Para ello se requiere información sobre la implementación de políticas, además de una cultura de la evaluación que integre, en el diseño y rediseño de políticas, las lecciones aprendidas.

#### **Cuadro 14. El cambio de rumbo de los SPE de Alemania hacia la orientación y evaluación de los programas según resultados y la evaluación comparativa de las unidades regionales**

A comienzos del 2003, se hicieron efectivos cambios legales para modernizar el SPE de Alemania guiándose por los principios de la orientación hacia los resultados y de una evaluación más completa. Antes de la modernización, el SPE de Alemania se caracterizaba por la realización de tareas complejas, por una combinación ineficaz de actividades, por una orientación al servicio deficiente y por una gran cantidad de casos por funcionario, cada uno de los cuales era responsable de entre 600 y 800 personas desempleadas. La transformación de una autoridad burocrática pública en un proveedor de servicios moderno se produjo en varias etapas. En el 2004, el SPE de Alemania se red denominó como Bundesagentur für Arbeit (BA) para reflejar la nueva política de mercado de trabajo orientada a objetivos. Las antiguas oficinas de empleo organizadas jerárquicamente se convirtieron en centros de empleo orientados al cliente y el antiguo enfoque en el que la gestión se realizaba según directivas fue sustituido por otro en el que la gestión está orientada a objetivos. Se fijaron objetivos cuantitativos para cada oficina local, teniendo en cuenta las circunstancias especiales de su entorno en cuanto al mercado de trabajo local.

##### **Gestión del rendimiento en el Bundesagentur für Arbeit**

El BA fija sus metas y sus objetivos de rendimiento independientemente del Gobierno. A pesar de que las cuotas y las prestaciones las define la legislación, el SPE goza de una amplia autonomía en lo que respecta a la implementación. Hasta el 2012, el proceso de gestión se caracterizó por una mezcla entre los enfoques «de arriba hacia abajo» y los «de abajo hacia arriba». Los objetivos nacionales de evitar el desempleo y reducir su duración se usaron en todos los niveles de la organización, hasta los equipos de las oficinas locales. El consejo directivo del BA distribuyó las metas generales e incluso, en alguna ocasión, directrices operativas vinculantes. Sin embargo, los directores regionales tenían la libertad de considerar la variación local en cuanto a capacidades y condiciones del mercado de trabajo y acordar los niveles de los objetivos con las agencias locales.

En el 2013, ha habido un cambio de rumbo hacia un enfoque más «de abajo hacia arriba», que proporciona un alto grado de autonomía y responsabilidad descentralizada a nivel local. Las oficinas de empleo locales ahora pueden decidir la distribución de los fondos entre distintos tipos de medidas y desarrollar su propio plan de negocio anual según los objetivos operativos, considerando la estructura del cliente y las condiciones del mercado laboral. Las necesidades presupuestarias son fijadas por las entidades locales y se comunican y consolidan pasando por el nivel regional hasta el central. Cada trimestre se mantienen conversaciones sobre el rendimiento entre los diferentes niveles que sirven para llevar un seguimiento del proceso. Por consiguiente, no hay una conexión directa entre la asignación de recursos y la consecución de objetivos, ya que esto podría propiciar falsos incentivos. Si premiar el buen rendimiento significase recibir más fondos en el siguiente periodo, esto reforzaría las diferencias de desempleo entre las regiones. En lugar de ello, las recompensas se ofrecen a lo largo de toda la jerarquía de la organización, donde, a todos los niveles, la evaluación de rendimiento de cada directivo se ve afectada en parte por la consecución de los acuerdos de rendimiento que hubiera firmado. Entonces, este factor se utiliza para juzgar si puede optar al aumento de su salario en una pequeña proporción (prima asociada al rendimiento) y también influye en sus posibilidades de ascenso.

##### **Evaluación comparativa de las unidades regionales**

Un factor clave para mejorar el rendimiento es la evaluación comparativa de las agencias locales. Las agencias locales son objeto de evaluación comparativa entre sí y con otras agencias locales de referencia con condiciones similares de mercado laboral. Los objetivos de las agencias locales se acuerdan con vistas a elevar todas las agencias al nivel de aquellas que tienen un mejor rendimiento dentro del grupo comparativo. Se realizó un modelo de clasificación que identificaba factores exógenos que afectaban al rendimiento de los SPE, con el objetivo de evaluar

comparativamente el rendimiento de los SPE en los mercados laborales de los 156 distritos. Las regiones fijan las expectativas de contribución de cada una de las agencias a nivel local mediante un proceso de negociación. La variación en el rendimiento dentro y fuera de las regiones se usa para identificar las buenas prácticas, las cuales se comparten entre regiones y localidades. La experiencia del BA con el sistema de evaluación comparativa es positiva y se considera una forma eficaz de compartir la información y mejorar. La experiencia en Alemania muestra que un sistema abierto y basado en la confianza, con información compartida (mediante un sistema informático centralizado) y apoyo, es esencial para garantizar que la evaluación comparativa facilite una competencia sana.

### **Integración de la gestión y la evaluación del rendimiento**

En los últimos 10 a 15 años, en Alemania se ha producido una actualización general en el estudio de la evaluación, iniciada con el mandato de evaluación exhaustivo como parte de las «reformas Hartz». Se ha producido un considerable avance en la metodología; la disponibilidad y la calidad de los datos son altas. El BA usa una serie de fuentes para el seguimiento y la evaluación de las operaciones y la gestión del rendimiento. Recoge una serie de informaciones en un almacén de datos para hacer el seguimiento y evaluar el éxito o el fracaso de las intervenciones activas en el mercado de trabajo para así desarrollar campañas rentables. En los últimos años, el BA ha introducido un modo más avanzado de mejorar el rendimiento, mediante la puesta a prueba de los efectos de la prestación de diversos servicios de forma experimental, los cuales han ido seguidos de una rigurosa evaluación de resultados en estrecha cooperación con institutos de investigación.

*Fuente:* Konle-Seidl, R. (2014), "The shift of the German PES towards result-orientation and evaluation of programmes and benchmarking regional units", presentado en el seminario *Helping the unemployed find jobs: the crucial role of activation policies in the regions*, Madrid, 8 de julio de 2014.

**Mejorar la selección y la supervisión del servicio de apoyo a la búsqueda de empleo podría facilitar que las reincorporaciones al trabajo fueran más rápidas**

**Una mejor selección de los servicios de empleo basada en las necesidades de grupos específicos podría facilitar que las reincorporaciones al trabajo fueran más rápidas.** Por ejemplo, las herramientas de evaluación del perfil de los solicitantes pueden ayudar a seleccionar los grupos con mayor riesgo de desempleo de larga duración, de manera que reciban un apoyo más intensivo, como por ejemplo reuniones más extensas con los asesores y una formación apropiada. Estas herramientas también se podrían usar para identificar a aquellos solicitantes que deberían ser remitidos a servicios especializados de apoyo en la búsqueda de empleo.

**Hacer un seguimiento de las acciones en la búsqueda de empleo y poner sanciones por su incumplimiento pueden aumentar la responsabilidad y mejorar los resultados.** Mientras que el Servicio Público de Empleo (SPE) tiene la responsabilidad de facilitar a los solicitantes una serie de ayudas a la empleabilidad, el solicitante es responsable de buscar empleo activamente y participar en las sesiones de asesoramiento y en la formación para mejorar su empleabilidad. Sin esta obligación mutua, los solicitantes tienen pocos incentivos para volver al trabajo, especialmente si las prestaciones por desempleo son relativamente generosas, como es el caso de España<sup>2</sup>.

### **Cuadro 15. Nuevas reformas de las PAMT en España**

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 pretende mejorar la activación laboral de los desempleados. Lo hace mediante la introducción de un sistema de evaluación del perfil de los solicitantes, un portal

2. Basados en las tasas netas de reposición tras 60 meses de desempleo en 2012. Las medias corresponden a las medias no ponderadas de dos niveles de ingresos y cuatro situaciones familiares, después de los impuestos e incluyendo las prestaciones por desempleo y las prestaciones familiares. Se parte de la base de que ni en la situación de empleo ni en la de desempleo se dispone de «extras» de la asistencia social ni de subsidios de vivienda en metálico. Para más detalles, véanse los Modelos de impuestos y prestaciones de la OCDE.

de empleo único en toda España, un sistema informático común y la promoción de la puesta en común de las mejores prácticas entre las regiones y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Además, la financiación por parte del Gobierno central de las PAMT en las regiones depende cada vez más de los resultados de la evaluación, habiendo pasado de un 15 % en el 2013 a un 40 % en el 2014 y a un 60 % en el 2015. Los 22 indicadores para la evaluación del rendimiento se han establecido conjuntamente con las autoridades regionales y se actualizan continuamente. Unos objetivos comunes, unos principios rectores y las disposiciones para compartir la información sirven para mejorar la coordinación y la calidad de las PAMT. Además, los SPE regionales y el SEPE han empezado a compartir las mejores prácticas entre ellos en temas como «la evaluación del perfil de los solicitantes y los itinerarios personalizados» o «las políticas de formación». Para garantizar unos criterios de calidad mínima en la prestación de servicios, se ha creado un catálogo común de servicios básicos de empleo. Esto ayuda a garantizar la aplicación de metodologías comunes en las distintas regiones y a mejorar las comparaciones entre ellas.

Como parte de las reformas laborales se han introducido subvenciones a la contratación. Se han introducido *Incentivos a la contratación de colectivos desfavorecidos*, en concreto solicitantes de menos de 30 años de edad, desempleados de más de 45 años de edad, desempleados de larga duración y trabajadores con contratos temporales. Las mujeres que encajan en estos criterios optan a una mayor subvención. Los subsidios se dirigen a microempresas y pequeñas empresas por debajo de 50 empleados. El *Contrato de apoyo a emprendedores* (CAE) permite a las empresas contratar trabajadores con un contrato fijo que tiene un periodo de prueba de un año. Si los trabajadores no pasan el periodo de prueba y las empresas deciden no renovar el contrato, estas no tienen que pagar indemnizaciones por despido a los trabajadores. De esta forma las empresas obtienen incentivos para ofrecer este tipo de contratos permanentes en vez de los contratos temporales.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2014b) "Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre", *Boletín Oficial del Estado*, Nº 231, martes 23 de septiembre de 2014, [www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9623.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9623.pdf).

**En España los solicitantes de empleo deben demostrar que buscan trabajo de forma activa y se enfrentan a sanciones graves si no lo hacen, pero la aplicación de la ley es deficiente.** En España, para poder optar a las prestaciones por desempleo se deben aportar pruebas del registro en un SPE y hacer un uso activo de sus servicios. Los solicitantes de empleo que reciben la *prestación por desempleo* firman un *compromiso de actividad* que les obliga a buscar activamente un trabajo, presentarse a una entrevista de trabajo, aceptar una oferta de trabajo adecuada y participar en la formación y el asesoramiento que aumenten su empleabilidad. Sin embargo, no se realiza un seguimiento sistemático. Además, a pesar de que los solicitantes de empleo están obligados a aceptar una oferta «adecuada», no hay una definición clara de la «adecuación» de las ofertas, y esto dificulta la aplicación de la ley.

**España se encuentra entre los países de la OCDE con los criterios más estrictos para optar a prestaciones por desempleo** (Venn, 2012). A pesar de que las sanciones han aumentado desde el 2012, datos recientes parecen indicar que una proporción importante (el 20 % en el 2013) de los solicitantes de empleo registrados no cumple con los requisitos de búsqueda activa de trabajo (Báñez García, 2013). La vinculación estricta del pago de las prestaciones por desempleo con el cumplimiento de una búsqueda activa de empleo se complica por el hecho de que el Gobierno central es responsable del pago de las prestaciones por desempleo, pero las comunidades autónomas son responsables de las PAMT (OCDE, 2014a). En el cuadro 16 se recogen ejemplos de lo que están haciendo otros países para promover la activación laboral.



## Cuadro 16. Ejemplos de países con estrategias de activación laboral

### La estrategia de activación laboral en Finlandia

En Finlandia, el SPE se gestiona de forma local en vez de estatal. Comités de trabajo locales se reúnen con agentes sociales y oficinas de prestaciones para determinar los criterios de asignación y las sanciones por no cumplir las obligaciones de búsqueda de trabajo. Los municipios son responsables de las prestaciones de asistencia social y proporcionan a los desempleados algunos servicios de reconstrucción. En el 2004, se crearon centros de servicios para la población activa, con personal procedente de las oficinas de los SPE locales y de los servicios municipales, para prestar servicios especializados a los solicitantes de empleo en mayor riesgo. En el 2006, se produjo una gran reforma de la financiación del sistema de prestaciones. Hasta aquel momento, la financiación del sistema de prestaciones procedía del Gobierno estatal, mientras que las PAMT se implementaban localmente. Esto causaba ineficiencia y unos constantes y elevados niveles de desempleo en los años 80 y 90. Con la reforma, los municipios aceptaron pagar la mitad del coste de las prestaciones a los desempleados de larga duración. Esto incentivó la puesta en marcha de medidas de activación laboral rentables. A diferencia de otros países, para mejorar los incentivos laborales, las autoridades de Finlandia no redujeron las prestaciones por desempleo, que son generosas en comparación con otros países. En lugar de ello, han confiado en una aplicación estricta de la ley en cuanto a las condiciones del sistema de prestaciones y en unas PAMT rentables. Finlandia dedica más recursos a las PAMT que la mayoría de países de la OCDE o de la UE. En el 2011, su gasto en PAMT fue superior al 1 % del PIB, mientras que el promedio en la OCDE estuvo justo por debajo del 0.6 %. A consecuencia de estas reformas, durante la última década los resultados en el mercado de trabajo han mejorado de forma significativa. Actualmente, la tasa de desempleo se sitúa alrededor del 8 %. El caso de Finlandia refleja el modo de construir una interacción positiva entre la financiación del sistema de prestaciones y las responsabilidades locales en el diseño y la prestación de servicios de empleo, de manera que aumenten los incentivos que tienen los actores locales para hacer más efectivas las medidas de activación laboral.

### La estrategia de activación laboral en Australia

En comparación con otros países de la OCDE, Australia gasta poco en PAMT (solo un 0.3 % del PIB, o sea, la mitad del promedio de la OCDE). El modelo del servicio de empleo de Australia es algo único entre los países de la OCDE, ya que los servicios públicos de empleo dejaron de existir a mediados de los noventa. En cambio, los servicios que normalmente presta el servicio público de empleo los ofrecen proveedores privados que compiten por los contratos del ministerio estatal. Otros países de la OCDE, entre los cuales están los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda, han tomado una vía similar, pero ninguno de ellos ha ido tan lejos como para eliminar por completo su SPE. Por ejemplo, en el Reino Unido, el SPE (JobCentre Plus) todavía se encarga de dar servicio a los desempleados de corta duración, mientras que los desempleados de larga duración son derivados a proveedores privados que operan a escala regional. En Australia, los proveedores privados pueden ser proveedores con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro, como el Ejército de Salvación o Mission Australia. En estos momentos, hay más de 100 proveedores que compiten entre sí en más de 2 300 puntos en toda Australia. El Ministerio de Empleo de Australia redacta y hace el seguimiento de los contratos de pago según rendimiento. Los contratos se asignan para periodos de tres a cuatro años y los proveedores se evalúan según estimaciones de rendimiento, ajustadas mediante econometría y que tienen en cuenta la cantidad de solicitantes, el estado del mercado laboral local y otros factores. Los proveedores que no cumplen los objetivos especificados no reciben nuevos contratos. Algunos estudios muestran que el cuasi-mercado en los servicios de empleo que ha creado esta forma de llevar a cabo la contratación ha contribuido a un rendimiento del mercado laboral relativamente bueno en las dos últimas décadas. Las tasas de desempleo han estado por debajo del 6 % desde principios de la década del 2000. Sin embargo, debido al fenómeno de «captación de los mejores clientes» por parte de los contratistas, que se centran en solicitantes de empleo de fácil colocación, una contrapartida de este sistema ha sido el descuido de los sectores vulnerables, como por ejemplo las personas con enfermedades crónicas o las que reciben prestaciones por discapacidad. Sus necesidades son mucho más heterogéneas que aquellas de los receptores de prestaciones por desempleo y en general requerirán un rango más amplio de acciones de apoyo hechas a medida para prepararles para trabajar. Esto se podría solucionar revisando las condiciones de las bonificaciones que premian a los proveedores que obtienen mejores resultados de colocación con este sector desfavorecido.

*Fuente:* Martin, J. (2014), "Activation and active labour market policies in OECD Countries: stylized facts and evidence of their effectiveness", *IZA Policy Paper*, Nº 84, junio de 2014, <http://ftp.iza.org/pp84.pdf>.



**La capacidad del servicio público de empleo se ha visto sometida a una gran presión a causa del gran aumento del desempleo.**

La gran cantidad de solicitantes hace que a los trabajadores del SPE les resulte difícil proporcionar el oportuno asesoramiento individualizado y asistencia en la búsqueda de empleo necesarios para promover rápidas reincorporaciones al trabajo. En España, hay un empleado del SPE por cada 250 solicitantes de empleo, una proporción superior al resto de países europeos, con la excepción de Irlanda (Tabla 1; OCDE, 2014a). Como se vio durante los talleres de la Estrategia de Competencias de la OCDE en España, los asesores dedican una gran parte de su tiempo a tareas administrativas en vez de al asesoramiento. Esto significa que, para prestar un nivel equivalente de servicio, España debería prestar los servicios de empleo de una forma más eficiente que otros países. Entre otras, una estrategia para mejorar la eficiencia sería automatizar la administración de las prestaciones por desempleo, de manera que el personal se pudiera asignar a tareas de asistencia individual y a la evaluación del perfil de los solicitantes para garantizar que el apoyo ofrecido se centre en aquellos que más lo necesiten. En Alemania, la mejora de la proporción entre solicitante y asesor mediante el «proyecto 1:70» ha conseguido resultados prometedores con un promedio de 10 días menos en los periodos de desempleo, con el ahorro correspondiente en prestaciones por desempleo. Después de 10 meses en activo, estos ahorros han superado los costes de contratar asesores adicionales (Hofman et al., 2012; Hainmüller et al., 2011). Aun así, el SPE ha realizado un trabajo relativamente bueno en su relación con los desempleados. En España, la proporción de individuos desempleados en edad de plenitud laboral (de 30 a 49 años) que afirmaron estar en contacto con el servicio público de empleo era cercana a la media de la OCDE (Figura 54) (OCDE, 2015).

**Tabla 1. Promedio de solicitantes de empleo en el servicio público de empleo<sup>1</sup>**

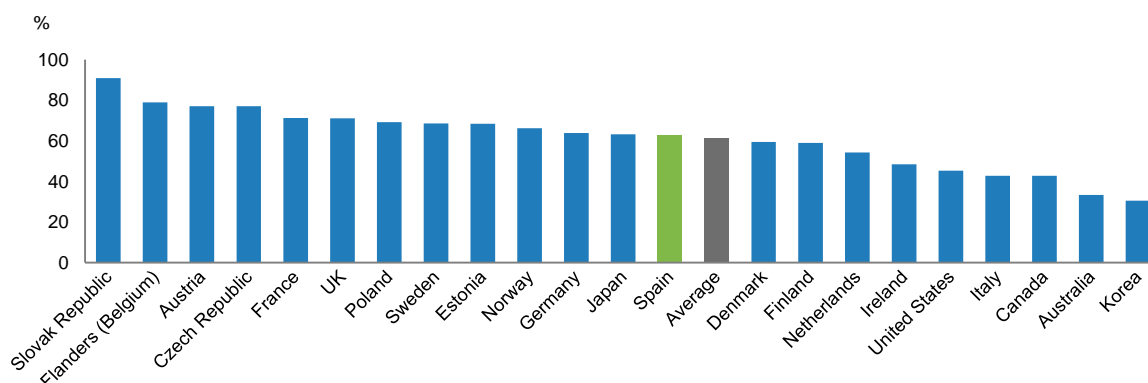
Country	Registered job seekers (thousand) <sup>2</sup>	Public employment service (PES) staff (thousand) <sup>3</sup>	Job seekers per PES staff member
<b>Spain</b>	<b>5,745.3</b>	<b>21.4</b>	<b>269</b>
Austria	258.6	4.9	53
Belgium	547.4	10.0	54
Czech Republic	509.2	7.3	70
Denmark	207.7	5.8	36
Estonia	53.2	0.5	108
Finland	470.4	3.9	120
Germany	5,207.6	110.0	47
Greece	576.6	3.4	169
Ireland	444.9	0.6	778
Netherlands	625.6	5.0	125
Poland	2,011.2	23.8	84
Portugal	639.7	3.6	177
Slovak Republic	401.5	2.3	172
Slovenia	110.7	1.0	112
Sweden	679.0	10.8	63
United Kingdom	1,571.1	72.9	22

Notas:

1. Datos del 2010 para los solicitantes de empleo de Grecia.
2. Los datos sobre el total de desempleados registrados en el SPE se dividen entre aquellos que se consideran desempleados registrados según las definiciones estatales y otros desempleados registrados.
3. Datos más recientes procedentes de los archivos del sitio web de la Comisión Europea, del 2010 o el 2011 en la mayoría de los casos excepto en España (del 2012). El cometido del SPE varía según el país en cuanto a sectores cubiertos (p. ej., discapacitados, solicitantes de empleo ya contratados) y servicios prestados (p. ej., asesoramiento sobre la carrera laboral, formación interna). Para obtener más detalles se puede consultar el estudio SPE Business Models realizado por el Mobility Lab, disponible en el sitio web de la Comisión Europea (enlace más abajo).

Fuente: CE (2014d), "Persons registered with Public Employment Services - PES", Eurostat database, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp\\_rju&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp_rju&lang=en); Las cifras relativas al volumen de personal del SPE de España las ha suministrado el Ministerio de Empleo y Seguridad Social; las otras cifras sobre el personal de los SPE proceden de CE (2014b), Employment, Social Affairs and Inclusion, Public Employment Services, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>, consultado en abril del 2014.

**Figura 54. Porcentaje de los desempleados en edad de plenitud laboral (30 a 49 años) que se pusieron en contacto con los servicios públicos de empleo en las últimas cuatro semanas, PIAAC 2012.**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (2012) (base de datos). [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Debido a la capacidad limitada del SPE, ha habido un cambio de rumbo hacia un mayor uso de agencias de colocación privadas.** En 2013, el porcentaje de vacantes en las cuales el SPE colocó con éxito a solicitantes desempleados fue de solo un 17.1 % (CE, 2014b). Para poder encontrar empleo de forma más efectiva para el gran número de desempleados, el SPE ha establecido un marco de colaboración con agencias privadas de apoyo en la búsqueda de empleo. Aplicando esta medida, se han seleccionado unas 80 agencias privadas a través de un proceso de licitación pública (Jefatura del Estado, 2013). Las autonomías participantes pueden emitir contratos a estas agencias privadas aprobadas, bajo un paquete común de normativas.

**El nuevo marco común para hacer un seguimiento de la calidad de las agencias de apoyo en la búsqueda de empleo en las diferentes regiones de España puede ayudar a potenciar la eficiencia en los procesos de adecuación entre la demanda y la oferta de empleo.** El marco refuerza la importancia de hacer un seguimiento y realizar los pagos según el éxito a la hora de conseguir empleo estable para los solicitantes. Esto pretende evitar algunos de los riesgos inherentes a la contratación de agencias privadas para proporcionar servicios de empleo. Algunos datos parecen indicar que el confiar en agencias del sector privado para la realización de programas de activación laboral se asocia con importantes pérdidas por falta de eficiencia, es decir, se prestan servicios a solicitantes de empleo que hubieran conseguido trabajo incluso sin la intervención del servicio (Heckman, Heinrich & Smith, 2002). También hay el riesgo de que las agencias privadas se centren en resultados a corto plazo más que en resultados a largo plazo (Heckman, Heinrich & Smith, 2002). Las agencias privadas podrían registrar al máximo de solicitantes de empleo posibles para maximizar los beneficios, pero dedicar un esfuerzo mínimo en su apoyo en la búsqueda de empleo (Behaghel, Crépon & Gurgand, 2012). Cuando los pagos a las agencias contratadas se realizan en función de la colocación de los desempleados, los datos parecen indicar que esto aumenta el número de colocaciones de los trabajadores más preparados para trabajar, sin afectar a la permanencia en el empleo (Koning & Heinrich, 2010). El Gobierno debería realizar evaluaciones periódicas de los programas de activación laboral para garantizar su eficacia y eficiencia. El Gobierno también debería identificar y difundir las mejores prácticas para los

desempleados en general y para grupos específicos de ellos. Países como Suiza y Australia, que han confiado mucho en agencias de empleo privadas, podrían proporcionar información muy valiosa sobre cómo mejorar la efectividad de estos servicios de empleo. En Australia, por ejemplo, el proceso de licitación se ha revisado periódicamente para mejorar los incentivos y evitar prácticas deshonestas por parte de los proveedores de servicios (OCDE, 2012a).

### **La información y la orientación también son importantes para el apoyo efectivo de las búsquedas de empleo**

En el 2014 se puso en marcha un «portal único de empleo» ([Portal del Empleo](#)) para ayudar a poner en contacto a los solicitantes de empleo con los puestos vacantes. En este portal, los empleadores pueden publicar sus ofertas y los solicitantes de empleo pueden buscarlas basándose en palabras clave como la ocupación o la localidad. Las profesiones con mayor demanda se destacan en la página principal. La calidad de las ofertas de empleo del portal es variable. Algunas ofertas aportan información específica sobre las competencias y credenciales requeridas para los puestos, así como las condiciones laborales (p. ej., los horarios de trabajo). Otras proporcionan solamente una información mínima, como por ejemplo el nombre del empleo, la ubicación y un enlace al sitio web donde se publicó originalmente la vacante. Puede que al Gobierno le interese considerar el aumento de los campos de información requerida y ofrecer a los empleadores incentivos y asistencia a la hora de rellenar sus ofertas de empleo. También se puede considerar el dar más información a los solicitantes de empleo. Esto puede incluir herramientas de exploración sobre la carrera laboral para una planificación a largo plazo, información sobre la formación relevante para el empleo y predicciones sobre el mercado laboral. Se pueden encontrar ejemplos de tales medidas en otros países de la OCDE (Cuadro 17; Reto 9, Cuadro 29).

El Observatorio de las Ocupaciones del SEPE publica anualmente en su [sitio web](#) un informe (*Perfiles de la Oferta de Empleo*) donde enumera los sectores con una mayor expectativa de crecimiento de empleo (CE, 2014c). Las ocupaciones con una alta demanda se identifican basándose en el número de ofertas de empleo encontradas en cerca de 230 sitios web de búsqueda de empleo, en los medios de comunicación impresos, así como mediante entrevistas cualitativas con agentes implicados en la comunidad (p. ej., asociaciones de empleadores, sindicatos, funcionarios universitarios, etc.). Cada ocupación se describe en unas 5 páginas, con información detallada sobre: condiciones laborales (salario, a jornada completa/parcial, contratos temporales/permanentes); tasas de empleo por región; competencias, experiencia y educación requeridas; número actual de licenciados que ocupan normalmente esta ocupación. Solamente 16 ocupaciones con alta demanda se describen en detalle, pero también se ofrecen perfiles menos detallados para otras ocupaciones.

**Cuadro 17. Ejemplos de herramientas informativas sobre el mercado laboral en países de la OCDE****Finlandia: ForeAmmatti**

ForeAmmatti ([www.foreammatti.fi](http://www.foreammatti.fi)) es un portal web donde los solicitantes de empleo pueden encontrar información actualizada sobre el número de vacantes por profesión, la ubicación de estos empleos, las competencias que piden los empleadores y la intensidad de la competencia actual y en el futuro. Hay información laboral sobre cerca de 200 profesiones según la región, la cantidad de vacantes en los últimos 12 meses, el salario medio de la profesión, el número de desempleados por profesión y por región, y también una previsión de la situación del mercado laboral (actualmente hasta el 2017). También muestra el número de desempleados por profesión.

**Canadá: Job Bank**

El sitio web Job Bank ([www.jobbank.gc.ca](http://www.jobbank.gc.ca)) es administrado por el Gobierno de Canadá y proporciona información en francés e inglés sobre empleos, carreras laborales, recursos para empleadores y tendencias del mercado laboral a nivel estatal y provincial. La interfaz de la página web proporciona una función de búsqueda de empleos en ubicaciones específicas, funciones para configurar alertas de empleo, análisis de los empleos con más ofertas y consejos para una búsqueda de empleo segura. Tanto los empleadores como los solicitantes de empleo pueden crear una cuenta personal que lleva al día sus ofertas o búsquedas. Se pueden explorar las carreras laborales según su ocupación, programa educativo, salarios, perspectiva y competencias asociadas. Las tendencias del mercado laboral se actualizan constantemente con fuentes externas de noticias.

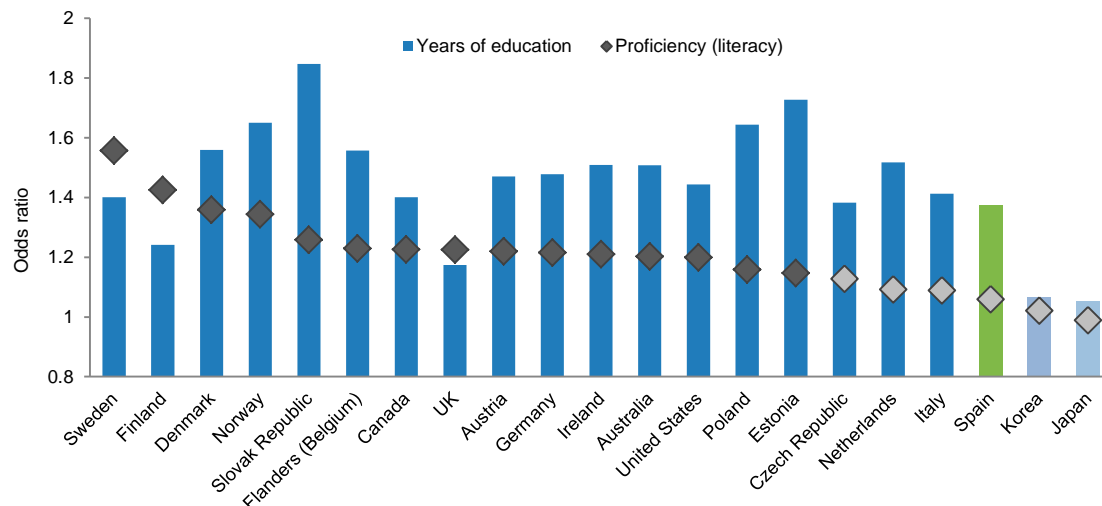
**Muchos individuos desempleados necesitarán asistencia para hacer un uso eficaz de los portales web de búsqueda e información laborales.** Algunos individuos desempleados puede que no tengan las competencias básicas o de manejo de entornos informáticos necesarias para acceder, interpretar y actuar con la información disponible en línea. Navegar por los sitios web o acceder a archivos PDF subidos a Internet les puede resultar difícil. La información sobre las ofertas y las tendencias de empleo es muy importante para los solicitantes de empleo, pero para muchos usuarios necesita ser complementada con orientación y asesoramiento. En concreto, éste es el caso de los adultos poco cualificados, los cuales se encuentran en riesgo de volverse desempleados de larga duración.

**La formación no recibe la suficiente prioridad**

**Muchas personas desempleadas en España presentan bajos niveles de competencias y de educación.** Como en otros países de la OCDE, la tasa de desempleo de los adultos poco cualificados (aquellos que puntuaron por debajo del nivel 2 en el apartado de comprensión lectora de la Evaluación de Competencias de Adultos) es mayor que la de aquellos con un alto nivel de competencias. En toda la OCDE, los adultos poco cualificados tienen el doble de posibilidades de estar desempleados que los solicitantes con un alto nivel de competencias (OCDE, 2013b). La conexión del desempleo con la educación y las competencias es menos acusada en España que en la mayoría de países de la OCDE (Figura 55). Esto podría deberse a las altas tasas de desempleo en términos generales. A pesar de ello, la tasa de desempleo de los adultos con educación terciaria en España es inferior a la mitad de la de aquellos que no han llegado a la educación secundaria superior (Figura 56). Como en otros países de la OCDE, las tasas de desempleo han aumentado para todos los adultos sea cual sea el nivel de estudios alcanzado. Sin embargo, en España ha habido un aumento especialmente grande de la tasa de desempleo de los adultos con estudios inferiores a la educación secundaria superior (Figura 56). Muchos de los desempleados en España habían sido empleados del sector de la construcción antes del hundimiento de este. Muchas de estas personas necesitarán recibir formación de reconversión si pretenden encontrar empleo en otros sectores.

**Figura 55. El efecto de la educación y la capacidad en comprensión lectora sobre la participación en el mercado laboral, PIAAC 2012**

Razones de momios que muestran el efecto de la educación y la capacidad en comprensión lectora sobre la probabilidad de participar en el mercado laboral entre adultos que no se encuentran estudiando de forma oficial.



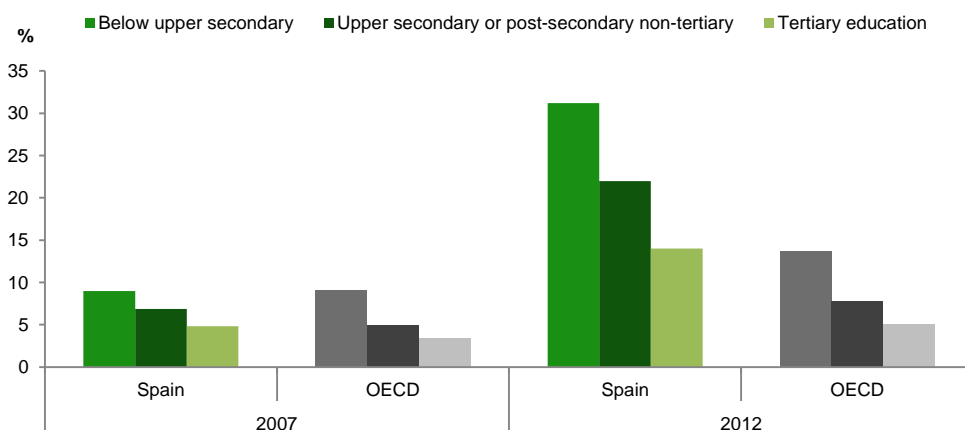
*Notas:* Los países están ordenados según las razones de momios de la capacidad en comprensión lectora.

Los resultados se han ajustado según el sexo, la edad, el estado civil y el lugar de nacimiento (extranjero o no extranjero). Las razones de momios corresponden a un incremento de una desviación estándar en la capacidad de comprensión lectora / años de educación. Los valores con relevancia estadística aparecen sombreados. Los años de educación tienen una desviación estándar del 3.05 y la comprensión lectora tiene una desviación estándar del 45.76.

*Fuente:* Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012) (database), Table A6.5 (L). <http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm>

**Figura 56. Tasas de desempleo según el nivel de estudios alcanzado en España y en la OCDE, 2007 y 2012<sup>1</sup>**

Personas de 25-64 años, como porcentaje de la población activa en cada sexo.



*Nota:*

1. Media no ponderada de los países de la OCDE

*Fuente:* OCDE (2014c), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Indicador A5, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>; OCDE (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, Indicador A5, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>.

**En general, pocos solicitantes de empleo reciben formación en España y los programas formativos solamente muestran un éxito moderado.** La Fundación Tripartita estima que, en el 2013, 252 084 solicitantes de empleo participaron en cursos formativos. Sin embargo, este número representa solamente alrededor del 4 % del número total de desempleados (según la EPA) (CE, 2014c). Una evaluación del *Programa de recualificación profesional* (PREPARA), que está dirigido a desempleados de larga duración que han agotado sus prestaciones por desempleo, mostró que la mayoría de los planes de activación laboral personalizados estaban centrados en la orientación al mercado laboral (93 %) y relativamente pocos estaban centrados en la formación (8 %). Esta falta de atención a la formación es preocupante, ya que la mayoría de los participantes (60 %) no tenían más que la educación primaria. Además, el 70 % de los participantes en el programa no consiguieron empleo. Solo el 1 % de los participantes obtuvo un contrato fijo, mientras que los demás consiguieron contratos temporales de una duración inferior a dos meses (CE, 2013).

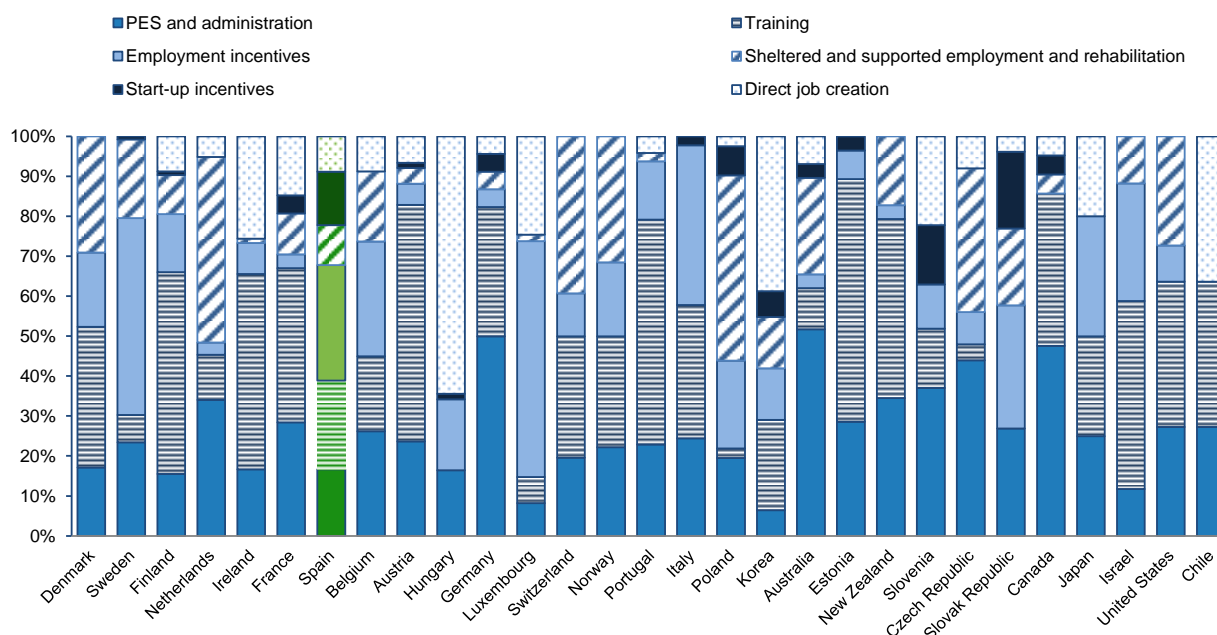
**Una proporción relativamente pequeña de los gastos de la PAMT se dedica a la formación.** La distribución del gasto de las PAMT en España es la siguiente: 29 % en incentivos al empleo, 22 % en formación, 17 % en el SEP y la administración, 13 % en los incentivos a nuevas empresas, 10 % en empleo protegido (apoyo a personas con discapacidades laborales) y un 9 % en medidas de creación directa de empleo. Numerosos países dedican muchos más fondos a la formación. En Austria e Irlanda, por ejemplo, el 60 % y el 48 %, respectivamente, del gasto total de las PAMT se dedica a la formación (Figura 57). Algunos estudios han mostrado que los programas de formación se asocian con efectos positivos a medio plazo, pero parecen ineficaces a corto plazo (Card, Kluve & Weber, 2010; Cuadro 18).

#### **Cuadro 18. Una formación eficaz de activación laboral de los desempleados**

Para que la formación sea efectiva debe estar dirigida a grupos específicos y diseñada según sus necesidades, como por ejemplo mujeres que vuelvan al mercado laboral o inmigrantes. La duración de la formación no debería ser demasiado corta y, cuando sea posible, debería estar basada en el trabajo. En una situación económica difícil, con el conjunto de la demanda laboral en un nivel bajo y una gran reestructuración debida a los cambios en el mercado laboral, es difícil discernir cuáles son las necesidades de competencias presentes y futuras para las cuales se debería ofrecer formación. En estas circunstancias, proporcionar formación en competencias generales es la estrategia más útil (CE, 2014a). Los encargados de la toma de decisiones políticas también deben tener en cuenta que la formación requiere tiempo y que hay riesgos posibles a corto plazo, como por ejemplo efectos de «congelación» (durante la formación, los participantes en los cursos formativos tienen unas tasas de hallazgo de empleo más bajas que los que no participan) y de desplazamiento (subvencionar la formación puede afectar negativamente a otros participantes o resultados en el mercado laboral) (Kluve, 2014). Si los programas de formación están mal diseñados, puede que no tengan ningún efecto.

**El sistema formativo para los desempleados y los empleados en España se ha modificado recientemente para mejorar la eficiencia y relevancia de la formación** (Reto 3, Cuadro 10). En el anterior sistema, las ofertas de formación no aumentaban realmente la empleabilidad y, a menudo, los programas ofrecidos no respondían a una mayor demanda en el mercado laboral. En concreto, un 60 % de los participantes no experimentó una mejora significativa de su empleabilidad en los 12 meses siguientes a la finalización de sus programas y menos del 20 % encontró empleo relacionado con la oferta del programa (MEYSS, 2014a). El Real Decreto 4/2015 ha modificado el sistema de formación, estableciendo lo siguiente: una evaluación y un sistema de seguimiento para garantizar la calidad; una planificación estratégica plurianual que considera las necesidades presentes y futuras del mercado laboral; un proceso de licitación abierto y transparente para los proveedores privados de formación; un sistema informático integrado; una unidad antifraude (Jefatura del Estado, 2015). El nuevo sistema también otorga una mayor atención a las necesidades de las pequeñas empresas.



**Figura 57. Gasto público en diversas políticas activas del mercado de trabajo, en porcentajes del PIB, 2012**

*Nota:* Los datos para Australia, Irlanda, Israel, Luxemburgo, Polonia y España son del 2011.

*Fuente:* OCDE/Eurostat (2015), "Public expenditure and participant stocks on LMP", Labour Market Programmes (database), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>.

### La financiación de políticas relativas al mercado laboral es baja dada la gran cantidad de desempleados

**Las políticas sobre el mercado laboral para desempleados y para aquellos que no forman parte de la población activa pueden ser pasivas o activas.** Entre las políticas pasivas del mercado de trabajo encontramos las ayudas económicas (p. ej., la prestación por desempleo) o la asistencia pública para la jubilación anticipada. Entre las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) encontramos los incentivos al empleo, la creación directa de empleo, el empleo protegido, los incentivos a las nuevas empresas, la formación, los servicios públicos de empleo (SPE) y la administración (p. ej., asesoramiento, asistencia en la búsqueda de empleo). Las medidas de activación laboral están diseñadas para atraer a los desempleados y a las personas inactivas y conseguir que formen parte de nuevo de la población activa, mejorar su empleabilidad y evitar largos periodos de desempleo. No son solamente una respuesta al desempleo (y en particular al desempleo de larga duración) sino que sirven para afrontar el reto de una población activa en proceso de envejecimiento, reducir la pobreza y combatir la exclusión social (OCDE, 2013a).

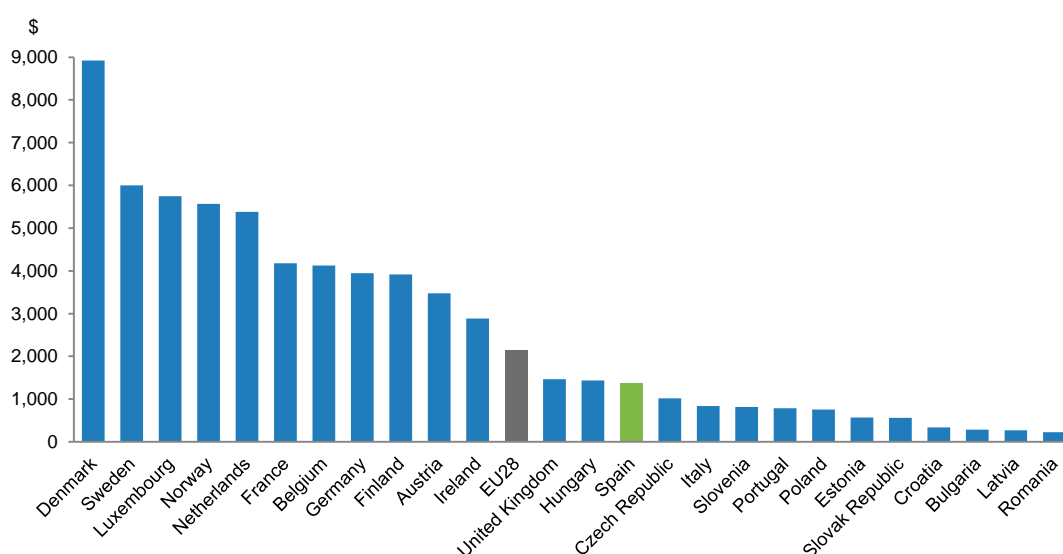
**Estos dos tipos de políticas del mercado laboral son independientes, pero deberían reforzarse mutuamente.** Todos los países con un sistema de ayudas económicas plenamente desarrollado (es decir, políticas pasivas) pueden beneficiarse de un sistema potente de activación laboral. Las políticas activas del mercado de trabajo complementan las políticas pasivas de garantía de ingresos con el apoyo para mejorar la empleabilidad a través de asistencia en la búsqueda de empleo y el acceso a programas de formación, creación de empleo y empleo protegido. La posibilidad de optar a ayudas económicas puede estar vinculada, y a menudo así ocurre, a la participación en programas de activación laboral (OCDE, 2013a).

**Los gastos totales en políticas del mercado laboral en España alcanzaron el 3.8 % del PIB en el 2011 y se encuentran entre los más altos de la OCDE, pero, en comparación, el gasto en medidas activas es bajo.** Los gastos crecientes en políticas del mercado laboral han estado motivados en gran parte por



la necesidad de gastar más en prestaciones por desempleo, a causa de la crisis económica. El gasto en políticas activas del mercado de trabajo no es alto comparado con otros países de la OCDE, si consideramos especialmente las cifras sin precedentes de personas desempleadas en España (Figura 58). Mientras que los gastos en las medidas pasivas han sido más del doble respecto al PIB, los gastos en políticas activas del mercado de trabajo solo han aumentado ligeramente en el 2008 y han descendido a un nivel de un 0.89 % del PIB en el 2011, dato inferior al nivel observado entre 1998 y 2004 (OCDE/Eurostat, 2014). España, Irlanda y los Estados Unidos son algunos de los pocos países de la OCDE donde el gasto en PAMT por desempleado ha caído de forma significativa desde el 2005 al 2011. Esto se debe principalmente a un gran aumento del número de desempleados después del 2007, a un cambio en la financiación dirigido hacia las medidas pasivas de desempleo, a fuertes presiones para una consolidación fiscal que minimice los déficits en los presupuestos públicos, y a un porcentaje cada vez más elevado de deuda pública en relación con el PIB.

**Figura 58. Gastos en políticas activas del mercado de trabajo, poder adquisitivo estándar por persona con voluntad de trabajar**

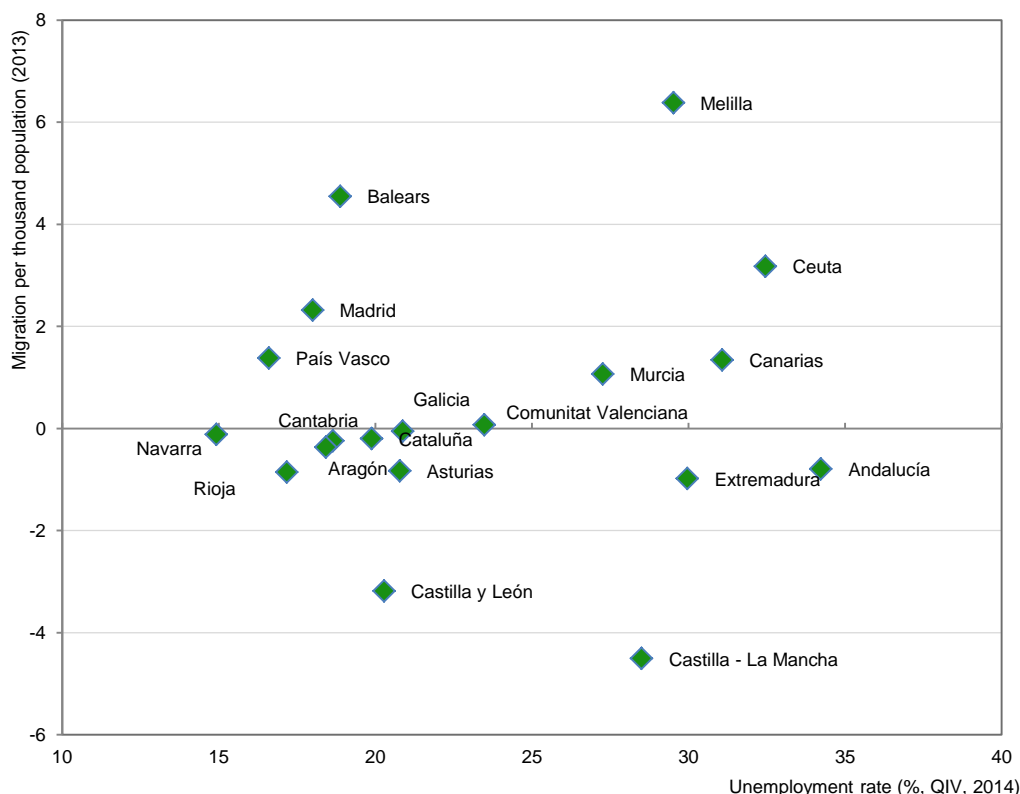


Fuente: Comisión Europea (2015), "LMP expenditure", base de datos Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp\\_ind\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp_ind_exp&lang=en), 2012 o últimos datos disponibles.

### Una mayor movilidad laboral podría aumentar el empleo

**La ausencia de movilidad laboral en España puede afectar de forma negativa a las tasas de hallazgo de empleo.** La Figura 59 muestra que no hay una relación entre las tasas de desempleo y las pautas migratorias en España. Los trabajadores no se trasladan de las regiones con tasas de desempleo más altas a aquellas donde son más bajas. Incentivar una mayor movilidad puede ayudar a reducir el desempleo. Diversos factores pueden estar impidiendo la movilidad laboral en España. En primer lugar, mientras que las prestaciones por desempleo son, en teoría, transferibles a otras regiones, la asignación depende del hecho de ser residente en una región durante un cierto periodo de tiempo, y esto limita la posibilidad de transferir estas prestaciones. En segundo lugar, en España el mercado del alquiler inmobiliario es deficiente, y eso hace que sea potencialmente difícil y caro trasladarse (ver el Reto 2 y el Reto 5 para profundizar en el debate sobre este impedimento). En tercer lugar, el uso extendido de los contratos temporales (Reto 4) desmotiva la migración, ya que este tipo de contratos implica un mayor riesgo asociado con los traslados (p. ej., el coste del traslado puede no recuperarse si no se renueva el contrato, y con el traslado el individuo pierde el apoyo de la familia y las redes sociales) (Antolín & Bover, 1997).

Figura 59. Desempleo regional y migración



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014), INEbase, [www.ine.es/en/inebmenu/indice\\_en.htm](http://www.ine.es/en/inebmenu/indice_en.htm).

### Resumen e implicaciones para las políticas a seguir

En España, los persistentes altos niveles de desempleo y una proporción creciente de desempleados de larga duración suponen un importante reto. Las implicaciones negativas para los individuos y la sociedad son generalizadas y tienen un efecto directo y de larga duración sobre los resultados económicos y sociales.

**Mejorar el rendimiento de los servicios públicos de empleo (SPE) será importante para la rápida reintegración de los desempleados.** El gran número de solicitantes de empleo supone una presión considerable para la capacidad del servicio público de empleo, en especial debido al tamaño relativamente pequeño del SPE en España. Ayudar a que los solicitantes recuperen el empleo requerirá la combinación de más recursos, una mayor eficiencia y una mejor coordinación del SPE. Los esfuerzos recientes para mejorar la coordinación entre el Gobierno central, que es responsable de las prestaciones por desempleo, y los Gobiernos regionales, que se responsabilizan de las medidas activas del mercado de trabajo, deben continuar. A medida que, en España, los Gobiernos aumenten su confianza en las agencias privadas de apoyo a la búsqueda de empleo, será necesario un seguimiento cuidadoso para garantizar la prestación de un servicio eficaz y eficiente para aquellos que más lo necesitan.

Un mayor seguimiento y una ejecución más estricta de los requisitos de búsqueda de empleo, así como una selección mejorada de los solicitantes para centrarse en los que más lo necesitan, gracias a las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), también pueden ser claves para facilitar reincorporaciones al trabajo más rápidas. Se necesitan intervenciones con un mayor grado de selección y

personalización para garantizar la identificación y el apoyo de aquellos que más ayuda requieren para encontrar trabajo. Se deben dedicar más recursos a la formación, en especial para los solicitantes poco cualificados, pero la formación también debe estar mejor vinculada a las necesidades del mercado laboral.

**Se han puesto en marcha reformas laborales importantes para mejorar el diseño, la inversión y la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo en España.** Un seguimiento y una evaluación periódicas serán necesarios para garantizar que estas políticas están consiguiendo resultados y responden a las cambiantes necesidades de competencias de la economía y de la sociedad.

**Las políticas de activación laboral se deben complementar con otras políticas para potenciar el empleo.** Se han de tomar medidas para facilitar la movilidad laboral interna. También se debe actuar para mejorar la calidad, la accesibilidad y el alcance de la información sobre vacantes de empleo actuales y tendencias del mercado laboral (ver el Reto 9 para obtener más información sobre esta cuestión). Sería útil un mayor apoyo en la orientación y el asesoramiento sobre las carreras laborales, especialmente para las personas con bajos niveles de competencias.

## REFERENCIAS

- Antolín, P. & O. Bover (1997), “Regional migration in Spain: The effect of personal characteristics and of unemployment, wage and house price differentials using pooled cross-sections”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 59, Issue 2, May 1997, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, pp. 215-235.
- Báñez García, F. (2013), “La lucha contra el fraude laboral es responsabilidad de todos”, nota de prensa del MEYSS, 5 de agosto, <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2023>.
- Behaghel, L., B. Crépon & M. Gurgand (2012), “Private and public provision of counseling to job-seekers: Evidence from a large controlled experiment”, *IZA Discussion Paper*, N° 6518, April 2012, IZA, Bonn.
- Card, D., J. Kluve & A. Weber (2010), Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, *The Economic Journal*, N° 120, noviembre, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 452-477, <http://eml.berkeley.edu/~card/papers/card-kluve-weber-EJ.pdf>.
- Comisión Europea (CE) (2015), “LMP expenditure”, base de datos Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp\\_ind\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp_ind_exp&lang=en)
- Comisión Europea (CE) (2014a), “Active Labour Market Policies”, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/24\\_almp\\_and\\_employment\\_services.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/24_almp_and_employment_services.pdf).
- Comisión Europea (CE) (2014b), Employment, Social Affairs and Inclusion, Public Employment Services, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>, consultado en abril de 2014
- Comisión Europea (CE) (2014c), “Passive labour market policies: State of play in Spain”, European Employment Policy Observatory (EEPO).
- Comisión Europea (2014d), “Persons registered with Public Employment Services - PES”, base de datos Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp\\_rjru&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp_rjru&lang=en)
- Comisión Europea (CE) (2013), “Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion: A Study of National Policies. Country report – Spain”, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9943&langId=en>.
- Hainmüller, J., et al. (2011), “Do lower caseloads improve the effectiveness of active labor market policies? New evidence from German employment offices”, *LASER Discussion Papers*, N° 52, septiembre de 2011.
- Heckman, J., C. Heinrich & J. Smith (2002), “The performance of performance standards”, *NBER Working Paper*, N° 9002, junio de 2002 [www.nber.org/papers/w9002.pdf](http://www.nber.org/papers/w9002.pdf).
- Hofmann, B. et al. (2012), “Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer : Analysen auf Basis eines Modellprojektes”, in *Zeitschrift für Evaluation*, Vol. 11, Issue 1, Waxmann corporation, Münster pp. 7-38.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014), INEbase, [www.ine.es/en/inebmenu/indice\\_en.htm](http://www.ine.es/en/inebmenu/indice_en.htm).
- Jefatura del Estado (2015), “Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 70, Lunes 23 de marzo de 2015, [www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3031.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3031.pdf).
- INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

- Jefatura del Estado (2013), “Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 47, Sábado, 23 de febrero de 2013, [www.boe.es/boe/dias/2013/02/23/pdfs/BOE-A-2013-2030.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2013/02/23/pdfs/BOE-A-2013-2030.pdf).
- Koning, P. & C. J. Heinrich (2010), “Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of performance-based contracting in social welfare services”, *IZA Discussion Paper*, N° 4801, marzo de 2010, IZA Bonn, <http://ftp.iza.org/dp4801.pdf>.
- Konle-Seidl, R. (2014), “The shift of the German PES towards result-orientation and evaluation of programmes and benchmarking regional units”, presented at the seminar *Helping the unemployed find jobs: the crucial role of activation policies in the regions*, Madrid, 8 de julio de 2014.
- Kluve, J. (2014), “Youth labour market interventions: Comprehensive programs that focus on skills can reduce unemployment and upgrade skills in OECD countries”, *IZA World of Labour*, N° 106, diciembre de 2014, <http://wol.iza.org/articles/youth-labor-market-interventions-in-oecd-countries.pdf>.
- Martin, J. (2014). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, *IZA Policy Paper No. 84*, <http://ftp.iza.org/pp84.pdf>.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2014a), “Medidas de impulso a la activación para el empleo”, <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/downloadFile.do?tipo=documento&id=2306&idContenido=1501> (consultado el 18 de junio de 2015).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2014b) “Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 231, martes, 23 de septiembre de 2014, [www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9623.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9623.pdf).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2013), “Report evaluating the impact of the labour reform”, [www.empleo.gob.es/es/destacados/home/impacto\\_reforma\\_laboral/Report\\_evaluating\\_the\\_impact\\_of\\_the\\_Labour\\_Reform.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/destacados/home/impacto_reforma_laboral/Report_evaluating_the_impact_of_the_Labour_Reform.pdf).
- OCDE (2015), *OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>.
- OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Spain 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2014-en).
- OCDE (2014b), *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en>.
- OCDE (2014c), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2013a), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en).
- OCDE (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>, [http://skills.oecd.org/OECD\\_Skills\\_Outlook\\_2013.pdf](http://skills.oecd.org/OECD_Skills_Outlook_2013.pdf).
- INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

- OCDE (2012a), *Activating Jobseekers: How Australia Does It*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185920-en>.
- OCDE (2012b), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).
- OCDE (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>.
- OCDE/Eurostat (2015), “Public expenditure and participant stocks on LMP”, Labour Market Programmes (database), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>.
- Venn, D. (2012), “Eligibility criteria for unemployment benefits: Quantitative indicators for OECD and EU countries”, in *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>.

## RETO 6: MEJORAR LA TRANSICIÓN DE LOS JÓVENES DEL SISTEMA EDUCATIVO A UN TRABAJO ESTABLE

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Es necesario tener mejor información y orientación durante la educación secundaria para facilitar la transición.»*

*«Muchos de los jóvenes ya son desempleados de larga duración.»*

*«Hay incentivos para contratar a jóvenes, pero las regulaciones de estos incentivos son inflexibles.»*

*«Es necesaria una mejor colaboración entre los centros educativos y las empresas para facilitar la transición de los jóvenes.»*



**El apoyo al buen funcionamiento de las transiciones de la educación al empleo estable es clave para el éxito a largo plazo de la economía y de la sociedad.** Los jóvenes que son incapaces de hacer una transición del sistema educativo al empleo tienen un mayor riesgo de estar desempleados en el futuro, obtener menos ingresos a lo largo de la vida y participar menos en la vida social. Con unas grandes cantidades de jóvenes no empleados ni en educación o formación (NI-NI), España necesita actuar rápidamente para garantizar que los jóvenes de hoy no se convierten en una generación perdida.

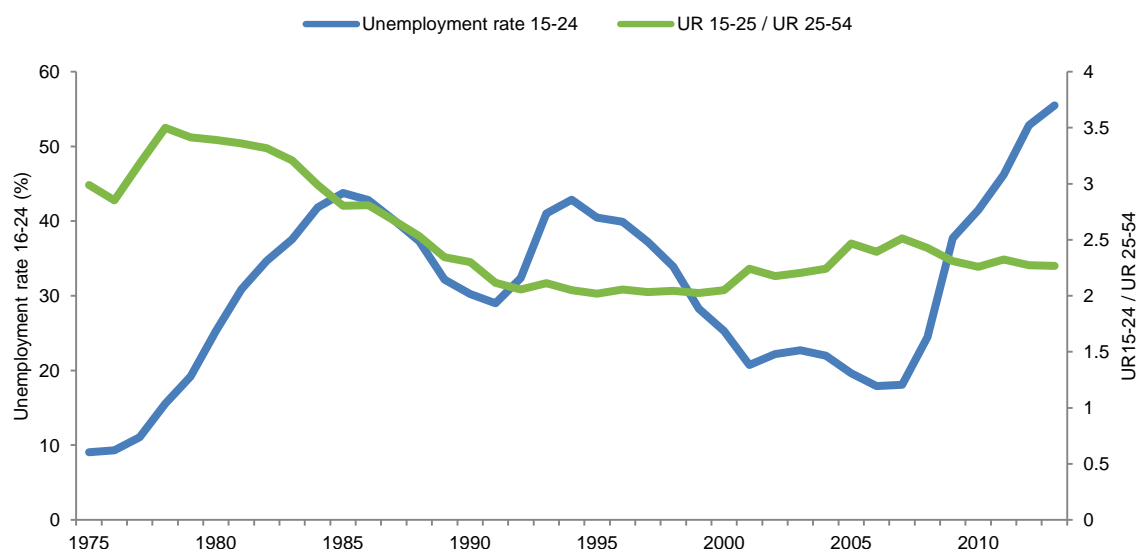
### El desempleo juvenil continúa siendo elevado

**A pesar de los recientes descensos, la tasa de desempleo juvenil se mantiene elevada.** La tasa de desempleo para las personas de 15 a 24 años de edad disminuyó solo ligeramente del 54.6 % en el 2013 al 52.4 % en el 2014. Se aprecia un descenso parecido para las personas de 25 a 29 años de edad, donde el desempleo bajó del 32.3 % en el 2013 a cerca del 29.8 % en el 2014. (CE, 2015a; MEYSS, 2014). Alrededor del 16.7 % de los jóvenes (15-29) son desempleados de larga duración (12 meses o más), una proporción superior a la de los adultos (14 %) (CE, 2014).

**España había observado ya altas tasas de desempleo juvenil durante otras recesiones.** A mediados de los 80 y principios de los 90, el desempleo juvenil llegó hasta casi el 50 %. La proporción entre el desempleo de jóvenes y de adultos se estabilizó alrededor de un 2.5 a mediados de los 90 y ha permanecido cerca de ese nivel desde entonces, incluso durante la reciente recesión (Figura 60). Esto no es significativamente superior a otros países de la OCDE, por lo que parece que España tiene un problema estructural de empleo que afecta a toda la población activa, y no solamente a la gente joven (Dolado et al., 2013). Estos problemas estructurales incluyen ciertos desincentivos a la contratación de trabajadores y a proporcionar trabajo (Reto 4). Aun así, hay muchas acciones posibles para mejorar la transición de los jóvenes hacia el trabajo y aumentar el empleo juvenil.

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

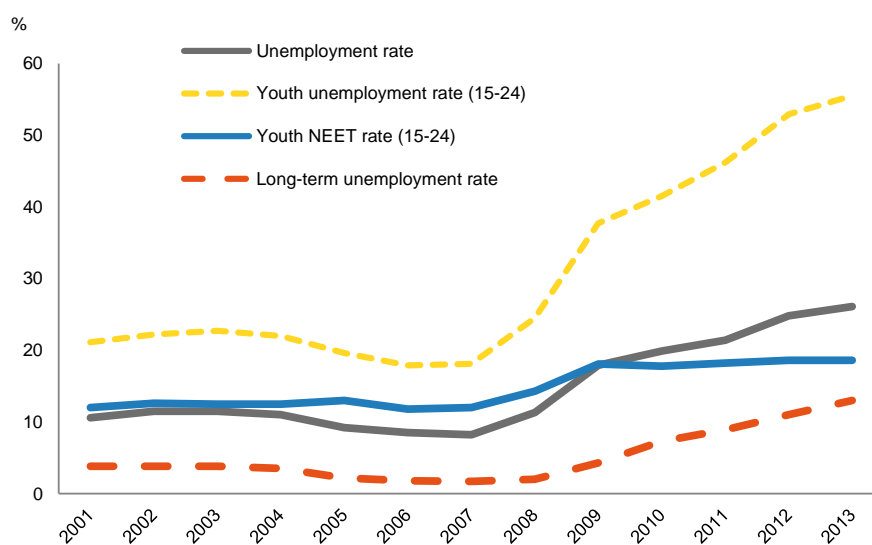


**Figura 60. Tasas de desempleo (TD) juvenil y proporción TD 16-24 / TD 25-54**

Fuente: OCDE (2014a), "Labour market statistics: Labour force statistics by sex and age: indicators", *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00310-en>.

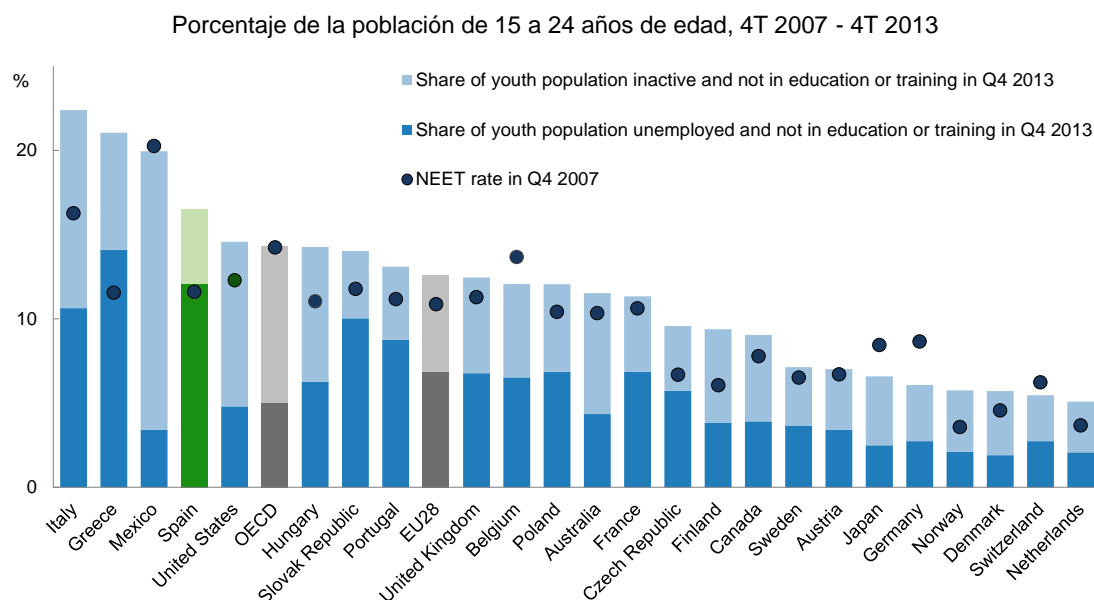
### Hay muchos jóvenes no empleados ni en educación o formación

La cantidad de jóvenes no empleados ni en educación o formación (NI-NI) creció desde el 2007 al 2009 y se ha mantenido relativamente constante en un 20 % desde entonces (Figura 61). Esta es una de las tasas más elevadas de los países de la OCDE, solo superada por México, Grecia, Italia y Turquía (Figura 62). Las altas tasas de jóvenes NI-NI están relacionadas con el gran número de abandonos escolares en la educación obligatoria, que han disminuido últimamente, pero que todavía son un problema (Reto 1). El hecho de que las tasas NI-NI hayan llegado a un máximo puede reflejar la decisión de muchos jóvenes de permanecer durante más tiempo en educación o formación mientras esperan que la economía se recupere y empiece a generar más empleos. La mayoría de los jóvenes NI-NI (alrededor del 71.2 %) están buscando trabajo activamente, pero el 35.5 % declaró que no están registrados en los servicios públicos de empleo (CE, 2015a). Estos jóvenes en concreto corren el riesgo de volverse desempleados de larga duración.

**Figura 61. Indicadores del mercado laboral**

Fuente: Comisión Europea (CE) (2015a), "Country report Spain 2015: Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances", Graph 1.6, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_en.pdf).

**Figura 62. Tasas NI-NI entre los jóvenes**



Nota: Países ordenados de forma descendente según su tasa NI-NI en el 4T del 2013.

Fuente: Las estimaciones de la OCDE se basan en encuestas de la población activa de cada país.

### Los jóvenes se esfuerzan por acceder al mercado laboral

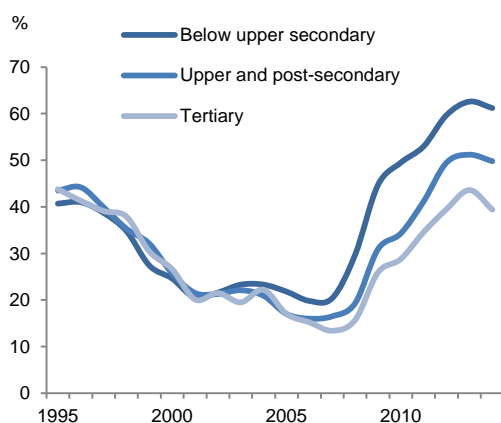
**Los jóvenes con bajos niveles de cualificaciones y competencias están especialmente en riesgo de quedarse desempleados.** El desempleo entre los jóvenes poco cualificados (15-24) fue de alrededor del 62.6 % en el 2013, una cifra mucho más elevada que en el 2007, cuando era de un 20.4 % (Figuras 63 y 64). Esto es debido, en parte, al gran descenso en el número de trabajos en el sector de la construcción, que era un gran empleador de jóvenes relativamente poco cualificados y con pocas competencias (es decir, con un nivel educativo inferior a la educación secundaria superior). Los jóvenes poco cualificados y con pocas competencias se encuentran especialmente desfavorecidos en el mercado laboral actual, ya que carecen de competencias útiles para el mercado y experiencia laboral previa. Puede que también carezcan de las competencias básicas necesarias para una participación y éxito futuros en el aprendizaje a lo largo de la vida (Scarpetta, Sonnet & Manfredi, 2010). Algunos grupos dentro de la población joven, como las mujeres y los jóvenes con un trasfondo inmigrante, se enfrentan a barreras adicionales para su integración en el mercado laboral (OCDE 2015c).

**Incluso los jóvenes con altos niveles de cualificaciones y competencias se han de esforzar para acceder al mercado laboral.** El Reto 1 y el Reto 2 han mostrado que los jóvenes de hoy tienen niveles educativos y de competencias superiores a los jóvenes del pasado. Sin embargo, como muestra la Figura 63, en el 2014 cerca del 40 % de los jóvenes (15-24) con educación terciaria estaban desempleados.

**Después de dejar los centros educativos, los jóvenes españoles necesitan más tiempo para encontrar su primer trabajo ya sea temporal o fijo.** Mientras que en España los jóvenes dedican más de 2 años a encontrar trabajo, en Alemania y Dinamarca se tarda entre 1 año y 1.5 años, respectivamente. La

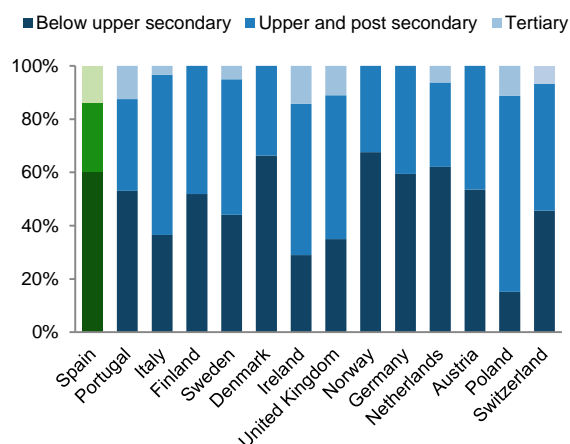
diferencia es todavía más acusada si uno considera solamente los contratos fijos: 6 años (España) frente a 2 años (Dinamarca). Esto se ha producido durante mucho tiempo, incluso mucho antes de la crisis, y se puede explicar por un alto nivel de dualidad en el mercado laboral español (Dolado et al., 2013; Quintini & Martin, 2006). Incluso tras unos 4 o 5 años, cerca de un 20 % de los jóvenes de 15 a 34 años de edad todavía no han encontrado un empleo estable en España, mientras que la proporción en otros países, como por ejemplo el Reino Unido (4 %) y los Países Bajos (5 %), es considerablemente menor (Wölfl, 2013).

**Figura 63. Tasas de desempleo juveniles (15-24) por nivel educativo en el tiempo**



Fuente: OCDE (2012), "Unemployment is particularly high among low skilled youth", in OECD, *OECD Economic Surveys: Spain 2012*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932740556>.

**Figura 64. Contribución al total de la tasa de desempleo juvenil (15-24), 2011**



Fuente: OCDE (2012), "Unemployment is particularly high among low skilled youth", in OECD, *OECD Economic Surveys: Spain 2012*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932740556>; "Unemployment rates by sex, age and educational attainment level (%)", base de datos Eurostat, 2012, 2013, 2014, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_urgaed&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_urgaed&lang=en)

**Los largos periodos de desempleo son costosos para los jóvenes.** El desempleo de larga duración puede «estigmatizar», en el sentido de que puede aumentar la probabilidad de estar desempleado en el futuro, obtener un salario menor, tener una peor salud mental y en general reducir las oportunidades en la vida (Bell & Blanchflower, 2011; Strandh et al., 2014; Arulampalam, Gregg & Gregory, 2001; Cockx & Picchio, 2013). Los largos periodos de desempleo en los CV pueden ser interpretados por los empleadores como el reflejo de unas competencias deficientes, una baja productividad y una ética o actitud laboral negativas. Todos estos factores hacen que los empleadores no se vean inclinados a contratar a estos jóvenes. También hay el peligro de que las competencias se atrofien o, incluso, se vuelvan obsoletas, cuando los jóvenes licenciados no son capaces de aplicar sus competencias pronto tras su graduación. Adicionalmente, los jóvenes pueden perder la confianza en sus competencias y generar ansiedad y pesimismo respecto a posibles empleos futuros. También es más probable que los jóvenes desempleados se queden en el hogar paterno, lo que puede aumentar la presión económica sobre los padres y disminuir sus ahorros para la jubilación.

**Cuando los jóvenes encuentran trabajo, a menudo están subempleados.**

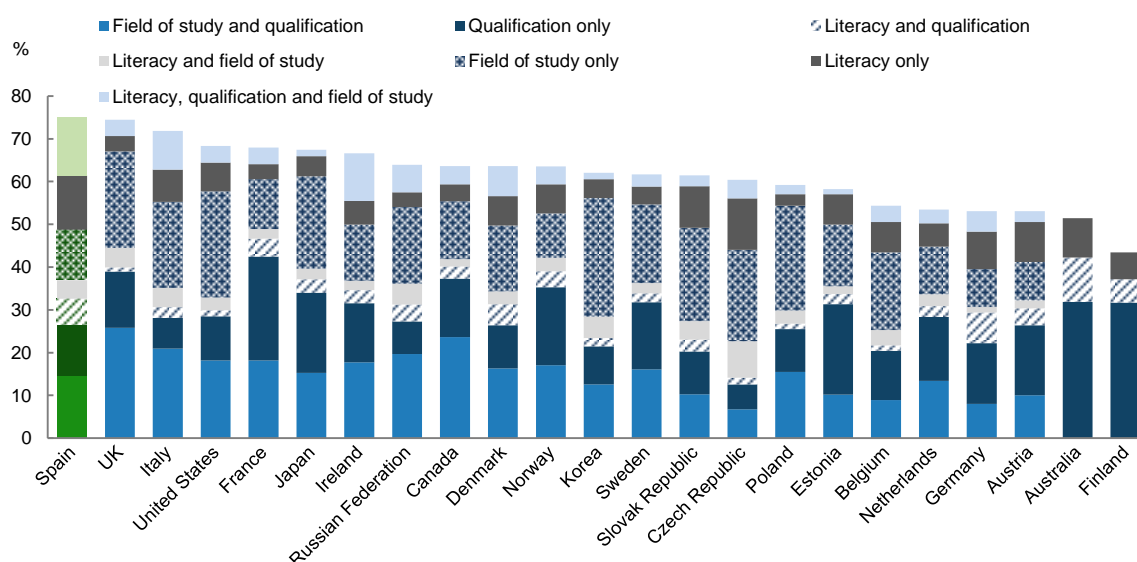
**Muchos jóvenes encuentran trabajos que no requieren un uso completo de sus competencias.** Los jóvenes que encuentran empleo en el mercado laboral actual a menudo se ven colocados en empleos que no corresponden con sus competencias, cualificaciones y campos de estudio (Figura 65). A pesar de que es normal que los jóvenes tarden algún tiempo en encontrar un empleo cuyas características correspondan con su formación, la proporción de jóvenes españoles (70 %) que se encuentran en empleos que no coinciden con su

perfil en alguna de estas facetas es considerablemente superior que la media (61 %) para todos los países participantes en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC). Los trabajadores jóvenes también están usando menos sus competencias cognitivas en el trabajo que las personas en edad de plenitud laboral. Esto es cierto incluso cuando se compara a los trabajadores jóvenes y a los trabajadores en edad de plenitud laboral con el mismo nivel de competencias cognitivas (OCDE, 2015c).

**Muchos de ellos solo encuentran trabajo a tiempo parcial.** España tiene la mayor tasa de jóvenes trabajando de forma involuntaria en empleos a tiempo parcial (22 % frente al promedio de la OCDE de un 4 %) (Figura 66). Dada la escasez de ofertas de empleo en España, muchos jóvenes prefieren aceptar cualquier trabajo disponible si la alternativa es no tener ningún trabajo. El subempleo puede provocar una autoestima significativamente más baja (Prause & Dooley, 1997), una menor productividad y pobreza con empleo (OCDE, 2014c).

**Figura 65. Total de desajustes entre los jóvenes (16-29) según el tipo de desajuste<sup>1,2</sup>**

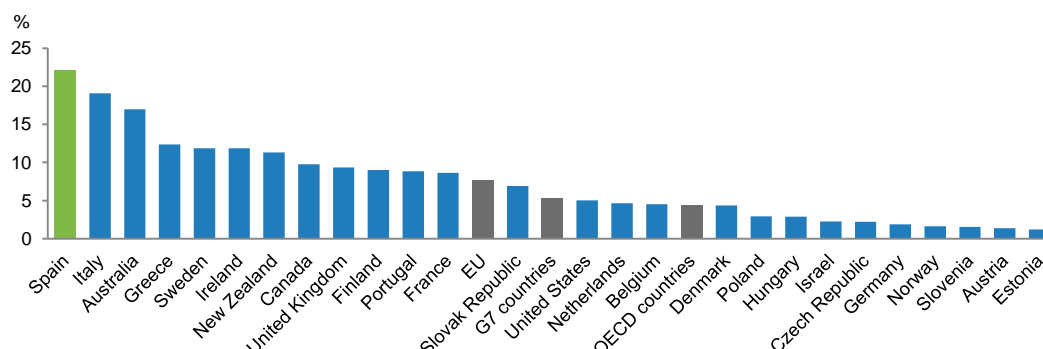
Expresado como porcentaje de todos los jóvenes desempleados



Notas:

1. Los trabajadores se clasifican como desajustados por cualificación si tienen mayores o menores cualificaciones que las que requiere el empleo; los trabajadores se clasifican como desajustados en términos de competencias en comprensión lectora si tienen una comprensión lectora superior o inferior a la requerida por el empleo; los trabajadores se clasifican como desajustados por ámbito de estudio si están trabajando en una ocupación que no está relacionada con su ámbito de estudio (ver el Cuadro 5.5 y el Anexo 5.A2 para obtener más detalles).
2. En los casos de Australia y Finlandia la ocupación solo se encuentra disponible con un detalle de 2 dígitos de la clasificación ISCO-08. Por lo tanto, en estos dos países no es posible evaluar el grado de desajuste relativo al ámbito de estudio usando la misma definición que en los demás países.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en: OCDE (2012), Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Figura 66. Tasa de jóvenes de 15 a 24 años trabajando de forma involuntaria en empleos a tiempo parcial, 2013**

Fuente: OCDE (2013a), "Incidence of involuntary part time workers", OECD Labour Force Statistics (OECD.Stat database), [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INVPT\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INVPT_I).

### Los jóvenes a menudo se enfrentan a condiciones laborales desfavorables

**Muchos jóvenes que encuentran trabajo ganan menos que los jóvenes en el pasado.** Las reformas recientes han hecho que el mercado laboral sea más flexible y los salarios respondan más a las condiciones económicas. Esto ha provocado un aumento en la contratación (Reto 4). Nuevas medidas como la reducción en las cuotas a la seguridad social han facilitado la entrada de trabajadores jóvenes y poco cualificados en el mercado laboral. Sin embargo, la crisis prolongada ha dado lugar a unos salarios menores en el momento de contratación inicial o de renovación de los contratos temporales. El salario inicial de los jóvenes ha bajado de 1 210 EUR en el 2008 a 890 EUR en el 2013 (un descenso real del -35 %) (CE, 2015a). A pesar de que unas mayores oportunidades de empleo suponen un desarrollo positivo, la contrapartida es que algunos jóvenes corren el riesgo de padecer pobreza aunque dispongan de empleo (Reto 4). En otros países, unos ingresos laborales bajos se compensan en parte mediante apoyo económico de carácter fiscal para los trabajadores con ingresos bajos (Reto 4, Cuadro 10).

**Tres de cada cuatro jóvenes trabajan con un contrato temporal.** Cerca del 71 % de los trabajadores jóvenes (16-24) son contratados de forma temporal y esta proporción ha aumentado durante la crisis. La tasa de jóvenes con un contrato temporal es 3 veces más alta que la tasa de trabajadores con contrato fijo (16+) y hace que los trabajadores jóvenes sean vulnerables a las fluctuaciones económicas. (MEYSS, 2014). Mientras que en los países europeos los contratos temporales son para los jóvenes un paso previo antes del contrato fijo, en España es más probable que los jóvenes permanezcan atrapados en los contratos temporales. En los mercados laborales caracterizados por la dualidad, como es el caso de España, hay un núcleo interno de trabajadores fijos o estables (los «*integrados*») con buenos salarios y seguridad, y un grupo periférico de trabajadores temporales (los «*marginados*») a menudo con trabajos poco productivos, salarios más bajos y alternando frecuentemente los periodos de empleo temporal con las fases de desempleo (Eichhorst, 2014; Amuedo-Dorantes, 2000). Los jóvenes con contratos temporales tienen menos perspectivas de avanzar en su carrera laboral y a lo largo del tiempo experimentan unos menores incrementos salariales. Además, los trabajadores temporales en España tienen un 17 % menos de posibilidades de recibir formación patrocinada por el empleador, un hecho que pone dificultades al desarrollo de competencias y a la productividad de la población activa (OCDE, 2014b).

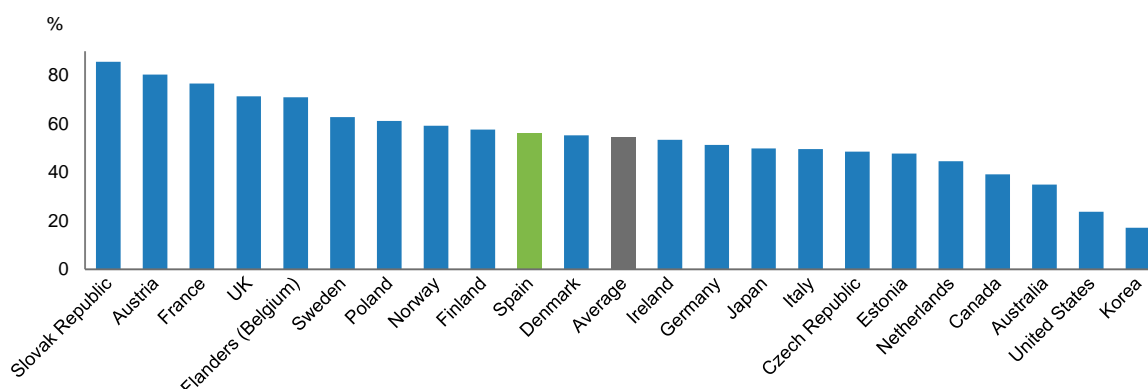
**La tasa de transición de los jóvenes del empleo temporal al permanente ha disminuido durante la crisis.** La tasa de transición es todavía inferior cuando el trabajador ha tenido múltiples contratos temporales (García-Pérez & Muñoz-Bullón, 2011). El Gobierno ha intentado contrarrestar este hecho mediante la

introducción de subsidios a las empresas que contraten a jóvenes con contratos permanentes. Esto parece haber estabilizado la tasa de transición desde el desempleo a los contratos permanentes. Sin embargo, los estudios de Dolado et al. (2013) parecen indicar que entre el 2005 y el 2012 muchos de los contratos permanentes creados por los planes de subsidios fueron rescindidos cuando terminó el periodo del subsidio. Puede que sean necesarias otras estrategias para garantizar que los contratos temporales sean un paso previo hacia los contratos permanentes y no una trampa.

**Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel importante en facilitar la transición de los jóvenes hacia el empleo.**

En los países de la OCDE, los servicios públicos de empleo (SPE) desempeñan un papel importante en la vinculación de los desempleados con el sistema educativo y con el mundo laboral. Como se ha señalado en el Reto 5, la capacidad del SPE se ha visto dificultada por el gran incremento en la cantidad de desempleados. Sin embargo, la proporción de jóvenes desempleados que han declarado estar en contacto con el SPE en España fue ligeramente superior a la media (Figura 67) (OCDE 2015c). A pesar de ello, dada la gran cantidad de desempleados, el reto para el SPE es aumentar tanto su eficacia como su eficiencia.

**Figura 67. Porcentaje de los desempleados de 16 a 29 años de edad que se pusieron en contacto con los servicios públicos de empleo en las últimas cuatro semanas, 2012.**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en: OCDE (2012), Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Los jóvenes tienen necesidades únicas que exigen medidas de empleo especiales.** A menudo tienen menos seguridad y experiencia al interactuar con las autoridades burocráticas, necesitan más orientación e información sobre opciones laborales, y tienen preferencias y actitudes diferentes a las de los solicitantes adultos. Por ejemplo, pueden sentirse más fácilmente frustrados con la terminología técnica y las regulaciones o desmotivarse por las normas que determinan el acceso a las prestaciones por desempleo (CE, 2011). Esto subraya la importancia de tener personal en los SPE que esté formado para trabajar específicamente con jóvenes y herramientas y prácticas para la evaluación de perfiles de solicitantes que incluyan ayudas individualizadas y selectivas para los jóvenes desempleados. En Eslovenia, a los jóvenes de entre 16 y 25 años que presentan un abandono temprano de la educación se les ofrece un servicio de asesoramiento exhaustivo (p. ej., asesores orientadores, consejeros financieros, educadores sexuales, consejeros sociales, consejeros educativos) que reconoce las necesidades diversas e interconectadas de los jóvenes (Walther & Pohl, 2005).

En muchos países, los SPE están ampliando el rango de sus servicios participativos para conectar con jóvenes NI-NI que no están inscritos en el servicio público de empleo y ofrecerles **información relevante, orientación y asesoramiento**. En muchos países, estos servicios se ofrecen incluso antes de que el joven finalice su educación oficial. Entre estas iniciativas encontramos: hacer que los asesores del SPE visiten los centros educativos, organizar visitas al SPE local, celebrar ferias sobre empleo, formar al cuerpo directivo y a los profesores del centro educativo sobre los servicios públicos de empleo (CE, 2011). Sin embargo, el SPE en España actualmente no realiza este tipo de actividades participativas (European Network of Public Employment Services, 2014). La ausencia de estas medidas en España puede que refleje la limitada capacidad y/o eficiencia del SPE (Reto 5). España podría aprovechar la experiencia de otros países que han desarrollado servicios participativos para el empleo de los jóvenes (Cuadro 19).

#### **Cuadro 19. Finlandia: el SPE tiende la mano a los jóvenes**

Puesto en marcha por el Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, en cooperación con diversos municipios por toda Finlandia, el programa Trabajo Participativo se implementa con la ayuda de los centros educativos, el SPE y otros servicios públicos. Trabajo Participativo ofrece el apoyo exhaustivo, personal y de largo plazo por parte de un Trabajador con Jóvenes. La gente joven se inscribe voluntariamente en el programa, que cubre tres etapas. En primer lugar, una persona joven puede ser enviada por un servicio público (como los servicios sanitarios) o pueden acceder por su cuenta. En segundo lugar, se ofrece una orientación personal individualizada a través de evaluaciones y actividades motivacionales o bien actividades de apoyo en grupo. En tercer lugar, estas actividades ayudan a la persona joven a trabajar para mejorar su calidad de vida.

El programa Trabajo Participativo está dirigido a jóvenes de hasta 25 años cuyas actividades son desconocidas, es decir aquellos jóvenes que no están inscritos en el SPE o que están participando en programas educativos o formativos o bien han solicitado su entrada en ellos. El 60 % de los jóvenes contactados tiene entre 16 y 20 años y el 25 % tiene entre 21 y 25 años.

Los Trabajadores con Jóvenes tienen cualificaciones relevantes y se les exige varios años de experiencia en trabajo social. Se encargan de un total de cinco a diez jóvenes, en función de las dificultades presentes en cada caso. En el 2013, los Trabajadores con Jóvenes estuvieron en contacto con 27 117 jóvenes, de los cuales 16 627 recibieron apoyo de larga duración. Los objetivos principales que pactan el joven y el Trabajador con Jóvenes se refieren a los estudios (29 %), a los servicios del SPE (20 %) y a los talleres para jóvenes y el trabajo juvenil (17 %). El 15 % de los jóvenes han sido derivados a otras medidas o actividades de rehabilitación. Solamente el 3 % de aquellos que fueron contactados rechazaron la ayuda y el apoyo de un Trabajador con Jóvenes.

**Componentes clave:** En unas pocas ciudades se está probando un enfoque de «ventanilla única». Agrupa de forma conjunta agencias que son relevantes para los jóvenes, como por ejemplo la de salud, la de servicios sociales y la de carreras. Hay una buena comunicación entre las diferentes agencias. La identificación de los NI-NI funciona bien porque los centros educativos ofrecen los detalles de contacto de la gente joven o de aquellos que corren el riesgo de salirse del sistema. Además, los servicios se promueven a través de anuncios colocados cuidadosamente en medios y sitios web sociales.

**Recursos:** Hay 418 Trabajadores con Jóvenes a cargo del servicio. El presupuesto anual es de 12 millones de euros. La financiación es estatal, procedente en un 70 % del Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura y en un 30 %, de los municipios. Los municipios deben pedir la financiación estatal para el apoyo de la figura del Trabajador con Jóvenes. Pueden contar con la participación de ONG en caso necesario. Se hace un seguimiento del uso de los fondos y se verifica con las autoridades regionales.

**¿Qué funciona, para quién funciona y por qué funciona?** Este enfoque centrado en el cliente se adapta a las necesidades del individuo. No se fijan objetivos específicos, ya que el propósito es que el joven tenga una vida mejor, algo que a menudo implica educación y empleo.

**Obstáculos y mejoras:** No se realiza un seguimiento de la progresión de los participantes ni de los resultados. Hay dificultades en el intercambio de datos para crear este proceso. Se prevé que más municipios apliquen este enfoque de «ventanilla única» en el futuro.

**Fuente:** Comisión Europea (CE) (2015b), "PES practices for the outreach and activation of NEETs", marzo de 2015, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13728&langId=en>.

**En España es difícil acceder a la información actualizada y a los servicios de orientación.** Los graduados que proceden de la educación secundaria superior y de la educación terciaria y esperan entrar en el mercado laboral no reciben una orientación fácilmente accesible ni asesoramiento en la búsqueda de empleo



coordinada por las instituciones educativas y los centros de empleo. Actualmente, la información disponible se encuentra dividida en diferentes sitios web: [educación y formación profesional](#), [oportunidades de empleo en España](#), [oportunidades de empleo en Europa](#), [observatorio de empleo](#), y [servicios de orientación al empleo por regiones](#), entre otras. La información no está integrada y por lo tanto es difícil navegar por ella. Reestructurar la información en un único portal sería de ayuda. El sitio web del [Sistema de Garantía Juvenil](#), puesto en marcha en julio del 2014, pretende ser el punto de contacto unificado para todos los relacionados con el Sistema de Garantía Juvenil.

**Los jóvenes españoles se enfrentan a impedimentos a la movilidad geográfica, como por ejemplo los alquileres relativamente altos.** A pesar de las amplias y persistentes diferencias en las tasas de desempleo entre regiones, hay relativamente poca migración interna desde aquellas regiones con un desempleo más alto hacia aquellas con un desempleo menor (Reto 5). A pesar de que los jóvenes de entre 16 y 34 años de edad son los más propensos a moverse en España, el número total sigue siendo bastante reducido (CE, 2015a). Dolado et al. (2013) opinan que es más probable que los jóvenes españoles vivan con sus padres que sus homólogos de otros países europeos, sea cual sea su nivel educativo y el tipo de contrato de trabajo (temporal o permanente). Por ejemplo, el 70 % de los hombres jóvenes en España con contratos fijos siguen viviendo con sus padres, una proporción significativamente superior a sus homólogos del Reino Unido (30 %), Alemania (21 %), Países Bajos (16 %) y Francia (16 %). Este patrón también es aplicable a las mujeres, aunque en menor medida. En España menos del 10 % de los jóvenes de entre 22 y 29 años de edad son responsables de su propia vivienda y viven en un hogar de alquiler, mientras que cerca de un 16 % de los jóvenes poseen su propia casa. Esta tasa es significativamente inferior a las de Alemania (58 %), Francia (47 %), los Países Bajos (42 %) y el Reino Unido (33 %). Las viviendas de alquiler en España son relativamente caras. El alquiler absorbe más de la mitad de los ingresos disponibles, en comparación con el 35 % en Francia, el 33 % en el Reino Unido, el 25 % en los Países Bajos y el 23 % en Alemania. Al mismo tiempo, solamente un 16.2 % de los jóvenes españoles tienen derecho a recibir una prestación para la vivienda (un subsidio para los jóvenes empleados con un bajo nivel de ingresos anuales – *Renta Básica de Emancipación*), mientras que el 54.2 % de los jóvenes en Francia y el 36 % de los jóvenes en los Países Bajos reciben ayudas similares. El Plan para la Implementación del Sistema de Garantía Juvenil tiene la intención de que el Ministerio de Empleo y las comunidades autónomas implementen programas que promuevan la movilidad en el país y en Europa (MEYSS, 2013). Sin embargo, en la práctica los programas parecen centrarse en la movilidad internacional y no en la movilidad en el interior de España. Esto podría deberse a los retos que supone coordinar esfuerzos en un país tan descentralizado como España.

**La empleabilidad de los jóvenes ha sido el punto central de los programas políticos de los recientes Gobiernos.**

**Actualmente España está implementando la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, que ha supuesto algunas mejoras a corto plazo, pero todavía queda mucho por hacer.** Hasta diciembre del 2014, casi 365 000 jóvenes se habían beneficiado de estas medidas, la más común de las cuales fueron los subsidios por desempleo (CE, 2015a). La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven incluye 100 medidas diseñadas para integrar a los jóvenes en el mercado laboral. 15 de estas medidas tienen carácter urgente y están diseñadas para: proporcionar educación y formación para ayudar a mejorar la empleabilidad; promover el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia; mejorar el apoyo de los SPE y de las organizaciones asociadas; crear incentivos para la contratación de jóvenes.

**España también estableció, en el 2014, el Sistema de Garantía Juvenil, un programa con apoyo financiero de la Unión Europea (Ley 18/2014).** El objetivo del programa es aumentar las tasas de empleo de los jóvenes presentando o bien una oferta de empleo concreta o bien la participación en un programa activo del mercado de trabajo dentro de los cuatro meses posteriores a la finalización de la educación oficial o a la pérdida del empleo. El programa está dirigido a jóvenes que han abandonado la educación oficial o que se han graduado recientemente de la educación secundaria, básica o superior, o de la educación terciaria. Entre las

políticas activas del mercado de trabajo encontramos programas educativos como segunda oportunidad, programas de aprendizaje profesional o de cursos preparatorios al aprendizaje profesional, asesoramiento vocacional, programas de experiencia laboral u otros cursos educativos (Carcillo et al., 2015).

**El Sistema de Garantía Juvenil ofrece a las empresas incentivos para contratar a los jóvenes.** Las empresas que contratan a jóvenes con menos de tres meses de experiencia laboral y les ofrecen un contrato fijo optan a recibir un subsidio, con unas cuotas a la seguridad social reducidas de 500 euros al año durante tres años. Como incentivos adicionales se incluyen las bonificaciones en las cuotas de la seguridad social en los contratos de trabajo de jóvenes desempleados por parte de cooperativas y sociedades limitadas propiedad de los trabajadores. Cuando las empresas contratan a jóvenes NI-NI de menos de 25 años de edad, pueden recibir un subsidio equivalente al 50 % del sueldo mínimo durante como máximo un año (MEYSS, 2014). Los programas de subsidios deben ser diseñados y seguidos cuidadosamente para evitar los efectos de pérdidas por falta de eficiencia (es decir, dar subsidios a empleadores que igualmente hubieran empleado a jóvenes aunque no hubiera habido un subsidio) y los efectos de sustitución (es decir, la sustitución de trabajadores que no reciben incentivos económicos por jóvenes que sí los reciben, hecho que no conduce al crecimiento del empleo).

#### Cuadro 20. Programas estatales dirigidos a los jóvenes

La Cámara de Comercio de España proporciona un programa integral de cualificación y empleo para jóvenes ([Programa Integral de Cualificación y Empleo](#), PICE). Los jóvenes reciben orientación para su carrera y un plan de formación individualizado con el objetivo final de conseguir empleo o generar autoempleo. El programa se dirige a los jóvenes NI-NI de entre 16 y 25 años de edad (hasta 30 años en el caso de discapacitados). La formación presencial para el desarrollo de habilidades se imparte en las oficinas de la Cámara de Comercio. Los jóvenes también pueden participar en un programa de formación dual que les ofrece experiencia real en el puesto de trabajo. Además, los jóvenes también pueden recibir apoyo para ir a otros países europeos.

Las *Escuelas Taller* y las *Casas de Oficios* son programas que ayudan a los jóvenes desempleados. Combinan la enseñanza teórica en las aulas con formación práctica y están basados en la metodología del aprendizaje a través de la práctica. Los cursos en las Escuelas Taller duran entre uno y dos años, mientras que en las Casas de Oficios se limitan a un año. En ambos hay una fase inicial de formación de seis meses, en la cual el joven desempleado recibe 9 euros por día de formación. Después de la fase de formación en las aulas, el desempleado empieza la formación en el lugar de trabajo (de 6 a 18 meses) con un contrato de prácticas y recibiendo un salario que es el 75 % del salario mínimo. El número de jóvenes participantes es bastante bajo. En el 2011, cerca de 3 791 jóvenes desempleados participaron en las Escuelas Taller (87 %) y en las Casas de Oficios (13 %). En el 2013, dos tercios de los beneficiarios del 2011 pudieron encontrar un trabajo. No ha habido grandes cambios en la implementación de estos programas desde los años 90, cuando la responsabilidad de la implementación se transfirió a las regiones. Las evaluaciones de su efectividad se realizan a nivel regional. [La Fundación Servicio Valenciano de Empleo](#) opinó que esta práctica era el sistema de formación alternativo con mejores resultados dentro de las políticas del mercado laboral en España, con altas tasas de inserción en el mercado laboral (hasta el 100 % en algunos sectores y territorios), baja proporción participantes/formadores (8:1) y una integración adecuada con las necesidades de los empleadores. Las sinergias entre los participantes, el modelo de formación y las necesidades territoriales son una de las características más positivas de este programa (Bravo, E. A., 2008).

*Fuente:* Bravo, E. A. (2008), "Veinte años del programa de Escuelas taller, Casas de oficios y Taller de empleo. (Reflexiones para el futuro)", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº 71, pp. 123-148 [www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/71/est06.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/71/est06.pdf).

#### Resumen e implicaciones para las políticas a seguir

**Los jóvenes en España tienen dificultades para hacer una transición fluida entre la educación y el trabajo.** A pesar del reciente descenso, si bien lento, del desempleo juvenil, la tasa de desempleo juvenil se resiste a bajar de sus altos niveles en España. Muchos jóvenes desempleados poseen bajas cualificaciones y bajos niveles de competencias. El número de jóvenes no empleados ni en educación o formación (NI-NI) está situado entre los primeros puestos de la OCDE. Estos jóvenes corren el riesgo de pasar a ser desempleados de larga duración y padecer dificultades para integrarse en el mercado laboral en el futuro.

**Cuando los jóvenes encuentran trabajo, suele ser en condiciones laborales desfavorables.** Muchos jóvenes encuentran trabajos que no hacen un uso completo de sus competencias y su educación. Muchos de ellos trabajan a tiempo parcial y/o ganan menos que los jóvenes en el pasado. Muchos están contratados con contratos temporales, lo cual aumenta su vulnerabilidad al desempleo en el futuro. España es el país donde los jóvenes con un contrato temporal tienen menos posibilidades de pasar a un contrato fijo. Es importante llegar a un equilibrio entre, por un lado, un aumento de la flexibilidad del mercado laboral que permita aumentar las oportunidades de empleo para los jóvenes, y por el otro, la salvaguarda de la calidad, la estabilidad y la remuneración de esos empleos.

**Hay muchas cuestiones que se tienen que tratar al mismo tiempo para ayudar a los jóvenes a encontrar sus primeros empleos.** Los SPE tienen que mejorar su rendimiento a la hora de apoyar y guiar a los jóvenes en su transición de la educación al empleo, en concreto mediante intervenciones tempranas que estén diseñadas de acuerdo a sus necesidades individuales. Los SPE también deben participar en el sistema educativo para ayudar a que una mayor cantidad de ellos pueda hacer una transición fluida de la educación al trabajo sin un periodo intermedio de desempleo. También se debe abordar el problema de las barreras a la movilidad juvenil. Esto incluye un mercado del alquiler con un funcionamiento deficiente que limita su capacidad de trasladarse a lugares donde hay mejores oportunidades de trabajo. Una información actualizada y de calidad, y unos servicios de orientación diseñados de acuerdo con las necesidades específicas de los jóvenes también facilitarían el éxito en las transiciones.

**Unas transiciones eficientes entre la educación y el trabajo son esenciales para evitar el estigma del desempleo y el subempleo y para no perder las competencias en cuyo desarrollo tanto han invertido los jóvenes y la sociedad.** Sin un apoyo adecuado hay un riesgo real de crear una generación perdida cuyo empleo de larga duración, ingresos y perspectivas sociales sean escasas. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, así como el Sistema de Garantía Juvenil son prometedores. Será necesario efectuar un seguimiento cercano y una evaluación de los programas para garantizar que están teniendo los resultados esperados.

## REFERENCIAS

- Amuedo-Dorantes, C. (2000), "Work transitions into and out of involuntary temporary employment in a segmented market: Evidence from Spain", *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 53, Nº 2, enero de 2000, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, pp. 309-325, [www.jstor.org/stable/pdf/2696078.pdf?acceptTC=true](http://www.jstor.org/stable/pdf/2696078.pdf?acceptTC=true).
- Arulampalam, W., P. Gregg & M. Gregory (2001), "Unemployment scarring", *The Economic Journal*, Vol. 111, Nº 475, Features, November, Blackwell Publishing, Oxford, pp. F577-F584.
- Bell, D.N.F. & D. G. Blanchflower (2011), "Young people and the Great Recession", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, Number 2, 2011, Oxford University Press, Oxford, pp. 241-267, <http://oxrep.oxfordjournals.org/content/27/2/241.full.pdf+html>.
- Bravo, E. A. (2008), "Veinte años del programa de Escuelas taller, Casas de oficios y Taller de empleo. (Reflexiones para el futuro)", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº 71, pp. 123-148 [www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/71/est06.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/71/est06.pdf).
- Carcillo, S. et al. (2015), "NEET youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nº 164, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en>.
- Cockx, B. & M. Picchio (2013), "Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers", *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 176, Issue 4, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 951-980, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-985X.2012.01086.x/full>
- Comisión Europea (CE) (2015a), "Country report Spain 2015: Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances", Commission Staff Working Document, SWD(2015) 28 final, COM(2015) 85 final, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_en.pdf).
- Comisión Europea (CE) (2015b), "PES practices for the outreach and activation of NEETs", marzo de 2015, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13728&langId=en>.
- Comisión Europea (CE) (2014), "Youth long-term unemployment rate (12 months or longer) by sex and age", *Eurostat*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth\\_empl\\_120&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_120&lang=en).
- Comisión Europea (CE) (2011), "Youth guarantees: PES approaches and measures for low skilled young people", 10 de mayo 2011, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=105&newsId=1009&furtherNews=yes>.
- Dolado J.J., et al. (2013), "Youth labour market performance in Spain and its determinants: A micro level perspective", *OECD Economics Department Working Paper*, Nº 1039, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k487n5bfz5c-en>.
- Eichhorst, W. (2014), "Are fixed-term contracts a stepping stone to a permanent job or a dead end?", *IZA World of Labour*, Nº 45, May 2014, <http://wol.iza.org/articles/fixed-term-contracts.pdf>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) (2012), *NEETs: Young people Not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

European Network of Public Employment Services (2014), “The role of PES within the Delivery of the Youth Guarantee”, PES Network Contribution to the High-Level Youth Employment Conference, Milán, 8 e octubre de 2014, <http://ec.europa.eu/social/contentAdmin/BlobServlet?docId=12864&langId=en>.

García-Pérez, J. I. & F. Muñoz-Bullón (2011), “Transitions into permanent employment in Spain: An empirical analysis for young workers”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 49, Issue 1, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 103-143.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2015), “Sistema Nacional de Garantía Juvenil: Fichero de Inscripción”, datos a 30 de Abril de 2015, [www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/Datos\\_GJ\\_Inscripcion\\_30ABR15\\_WEB.pdf](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/Datos_GJ_Inscripcion_30ABR15_WEB.pdf).

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2014), “Informe: Jóvenes y Mercado de Trabajo”, diciembre de 2014, [www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/debes\\_saber/Jovenes/Numeros/2014diciembre/jovenes\\_diciembre\\_2014.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/Jovenes/Numeros/2014diciembre/jovenes_diciembre_2014.pdf).

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2013), “Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España”, diciembre de 2013, [www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/plannacionalgarantiajuvenil\\_es.pdf](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/plannacionalgarantiajuvenil_es.pdf).

OCDE (2015a), “Main challenges facing the labour market”, internal document DELSA/ELSA(2015)4, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD, París.

OCDE (2015b), “Local implementation of Youth Guarantees: Emerging lessons from European experiences”, *OECD Working Paper*, OECD, París, [www.oecd.org/cfe/leed/THE%20LOCAL%20IMPLEMENTATION%20OF%20YOUTH%20GUARANTEES\\_FINAL2015.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/THE%20LOCAL%20IMPLEMENTATION%20OF%20YOUTH%20GUARANTEES_FINAL2015.pdf).

OCDE (2015c), *OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>.

OCDE (2014a), “Labour market statistics: Labour force statistics by sex and age: indicators”, *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00310-en>.

OCDE (2014b), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en).

OCDE (2014c), “Preventing unemployment and underemployment from becoming structural”, Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting, Melbourne, Australia, 10-11 de septiembre de 2014, [www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/OECD-Preventing-unemployment-and-underemployment-from-becoming-structural-G20.pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/OECD-Preventing-unemployment-and-underemployment-from-becoming-structural-G20.pdf).

OCDE (2013a), “Incidence of involuntary part time workers”, OECD Labour Force Statistics (OECD.Stat database), [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INVPT\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INVPT_I).

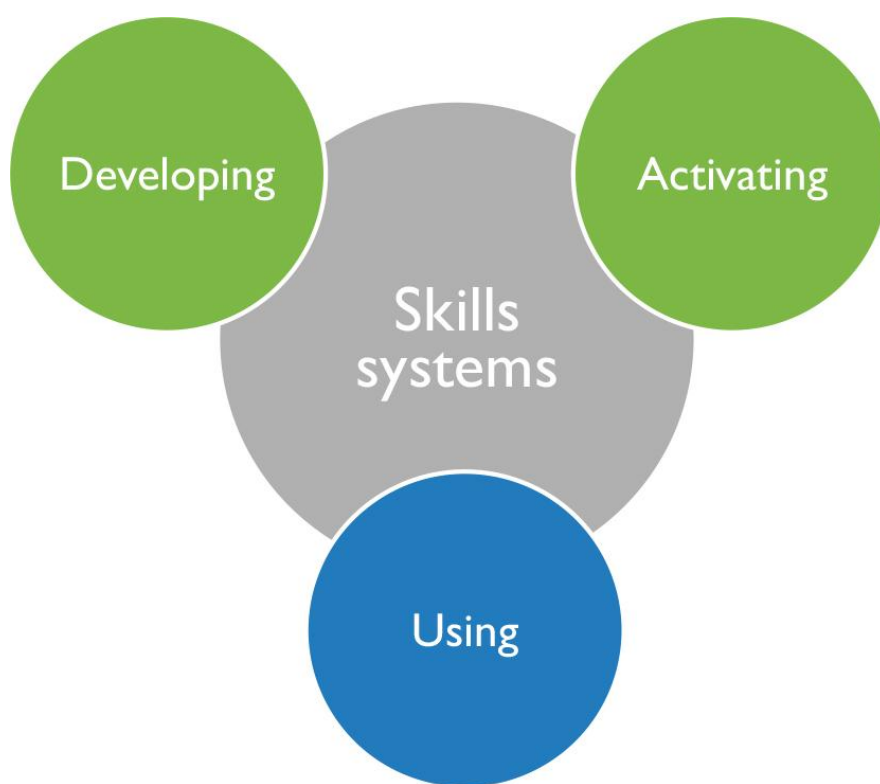
OCDE (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>, [http://skills.oecd.org/OECD\\_Skills\\_Outlook\\_2013.pdf](http://skills.oecd.org/OECD_Skills_Outlook_2013.pdf).

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

- OCDE (2012), Survey of Adults Skills (PIAAC) (database), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).
- Prause J. & D. Dooley (1997), "Effect of underemployment on school-leaver's self-esteem", *Journal of Adolescence*, Vol. 20, Issue 3, junio de 1997, Elsevier, Amsterdam, pp. 243-260, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014019719790083X#](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014019719790083X#).
- Quintini, G. & S. Martin (2006), "Starting well or losing their way?: The position of youth in the labour market in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No 39, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/351848125721>.
- Scarpetta, S., A. Sonnet & T. Manfredi (2010), "Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 106, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmh79zb2mmv-en>.
- Strandh M. et al. (2014), "Unemployment and mental health scarring during the life course", *European Journal of Public Health*, Vol. 24, N° 3, Oxford University Press, Oxford, pp. 440-445, <http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/24/3/440.full.pdf>.
- Walther, A. & A. Pohl (2005), "Thematic study on policy measures concerning disadvantaged youth: Final Report, Volume 1", (National Reports, Compendium of Good Practice, Validation), European Commission, DG Employment and Social Affairs and Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS), Tuebingen, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/youth\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/youth_study_en.pdf).
- Wölfl, A. (2013), "Improving employment prospects for young workers in Spain", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1040, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k487n7hg08s-en>.



# UTILIZAR LAS COMPETENCIAS DE MANERA EFICAZ







## INTRODUCCIÓN AL USO DE LAS COMPETENCIAS

Invertir en el desarrollo y la activación de las competencias es trascendental para garantizar que los individuos tengan las habilidades necesarias para el éxito económico y social, así como oportunidad de usarlas. Sin embargo, las políticas de competencias que quieran tener éxito también deben asegurarse de que las competencias se usan de forma eficaz, de manera que las inversiones en competencias proporcionen los máximos beneficios para el individuo y la sociedad. En la edad adulta, las competencias se desarrollan, en gran parte, de forma informal a través de la experiencia laboral. Las competencias que no se usan plenamente tienden a atrofiarse. Las competencias que no se usan plenamente en los puestos de trabajo representan una oportunidad perdida para aumentar la innovación, la productividad, la competitividad y el crecimiento para el beneficio de los individuos, las empresas y la sociedad en conjunto.

En estos momentos España no está haciendo un uso óptimo de las competencias de su población activa. El uso de las competencias en el puesto de trabajo solo ronda la media y muchos trabajadores tienen competencias que exceden los requisitos de sus empleos. En comparación con otros países, en España es menos probable que las empresas adopten prácticas de empresa innovadoras que las harían más productivas y competitivas. Esto implica un desperdicio de talento que de otro modo podría ser aprovechado para mejorar la competitividad y la productividad de las empresas. Hacer un uso más completo de las competencias de la población activa de España conllevará unos mayores esfuerzos para aumentar la conciencia entre las empresas de la importancia de hacer que el uso real e intensivo de las competencias en el lugar de trabajo sea un elemento central de sus estrategias de negocio.

Las empresas y los países también pueden mejorar su rendimiento haciendo que los trabajadores de alta cualificación, los emprendedores, las universidades y los centros de investigación sean el punto clave de su sistema de innovación. Los trabajadores con titulaciones avanzadas llevan a cabo investigaciones que dan lugar a innovaciones que contribuyen a mejorar sustancialmente los procesos y a introducir nuevos productos y servicios. Dichos trabajadores también generan los conocimientos necesarios para adoptar, adaptar e implementar innovaciones y nuevas tecnologías en el lugar de trabajo, y de esta forma aumentar la productividad y los beneficios. Los emprendedores también son necesarios para traer nuevas ideas al mercado. Por su parte, las universidades y los centros de investigación son necesarios para generar y transferir el nuevo conocimiento a las empresas y para formar a los trabajadores de alta cualificación y a los emprendedores que necesita el sector privado para hacer crecer la economía. Actualmente hay pocas empresas españolas involucradas activamente en la innovación. España invierte relativamente poco en el capital basado en el conocimiento y emplea a relativamente pocos trabajadores de capital basado en el conocimiento. Además, hay grandes impedimentos al emprendimiento, y el gasto universitario en investigación y desarrollo también es comparativamente bajo.

España no será consciente de su pleno potencial económico y social a menos que mejore en el uso de las competencias en las que ya ha invertido y aproveche estas inversiones para aumentar las innovaciones y la productividad. Para las empresas, esto significa hacer que las competencias sean un punto clave de sus estrategias de negocio. Para el país, significa garantizar que las inversiones en competencias, investigación e innovación vayan en la misma dirección que sus objetivos económicos más amplios.



## RETO 7: APROVECHAR AL MÁXIMO LA FORMACIÓN EN EL LUGAR DE TRABAJO PARA POTENCIAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Falta capacidad organizativa tanto en las empresas como en el Gobierno para usar mejor las competencias existentes.»*

*«Falta una cultura del trabajo en equipo y las competencias asociadas a ella. No hay una perspectiva a largo plazo.»*

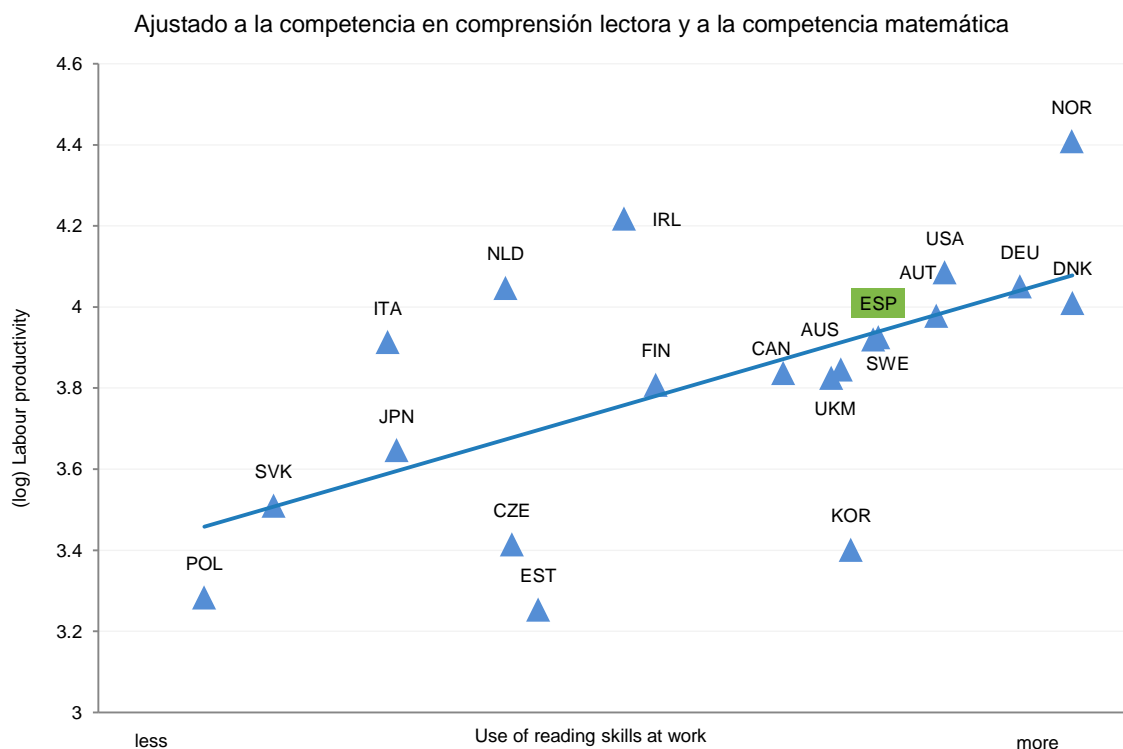
*«Faltan incentivos para usar plenamente las competencias de sectores específicos de la población.»*



**El desarrollo y la activación de las competencias son necesarios, pero no suficientes, para mejorar la productividad y la competitividad.** Un país puede tener un gran éxito en el desarrollo y la activación de las competencias, pero fracasar a la hora de alcanzar todos los beneficios asociados a esas competencias si no se usan de forma eficaz en los lugares de trabajo para estimular la productividad. En cambio, un país puede compensar parcialmente su mal rendimiento en el desarrollo y activación de competencias aprovechando al máximo las competencias que ya posee. El uso de las competencias en el trabajo también es fundamental para su mantenimiento y su desarrollo ulterior. Las inversiones anteriores en aprendizaje se pueden desperdiciar si se permite que las competencias de los trabajadores se atrofien y/o los trabajadores no reciben oportunidades para progresar a partir de estas inversiones iniciales mediante la continuación del desarrollo de sus competencias.

**El uso de las competencias en el lugar de trabajo está relacionado en gran medida con el crecimiento de la productividad.**

**En los países de la OCDE el uso de las competencias de lectura y escritura está estrechamente relacionado con la productividad laboral** (Figura 68). Incluso después de ajustarse a las puntuaciones medias en competencia en comprensión lectora y competencia matemática, el promedio en el uso de las competencias de lectura y escritura explica una parte importante (el 50 % y el 44 % respectivamente) de la variación en la productividad laboral entre países (Quintini, 2014). En otras palabras, la manera de usar las competencias en el trabajo tiene un efecto importante sobre la productividad, por encima y al margen del efecto del dominio de esas mismas competencias.

**Figura 68. Productividad laboral y el uso de la competencia de comprensión lectora en el trabajo**

Notas: Las líneas corresponden a las mejores predicciones por regresión lineal. La productividad laboral es igual al PIB por hora trabajada, en precios actuales en USD (Fuente: OCDE.Stat). Las estimaciones se basan en regresión por mínimos cuadrados, incluyendo controles para los resultados en comprensión lectora y competencia matemática. Errores estándar entre paréntesis.

Fuente: OCDE (2012), Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos), Tabla A4.4, [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

La Evaluación de Competencias de Adultos evalúa directamente las competencias de «procesamiento de la información» que proporcionan una base para la participación eficaz y exitosa en los lugares de trabajo. Entre estas competencias encontramos la de comprensión lectora, la competencia matemática y la de resolución de problemas en ambientes con alta presencia tecnológica. Estas competencias son altamente transferibles y por lo tanto importantes en muchos contextos laborales. Adicionalmente, el estudio también evalúa ciertas competencias «genéricas» que ayudan a los individuos a llevar a cabo sus deberes laborales de forma eficaz, como por ejemplo la comunicación interpersonal, la autogestión y la capacidad de aprender (OCDE, 2013).

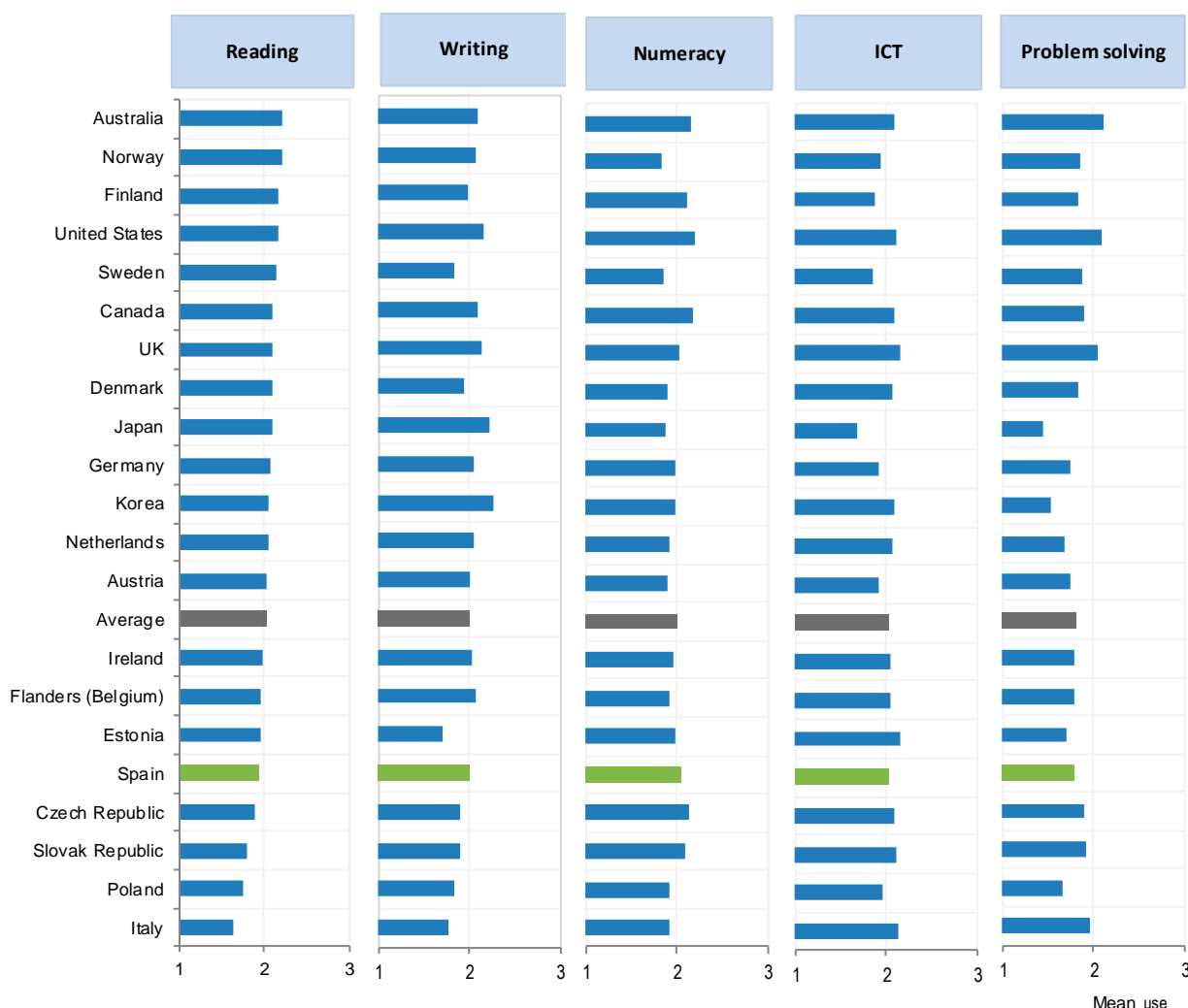
**Tabla 2. Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) - Indicadores del uso de competencias en el trabajo**

	Indicator	Group of tasks
Information-processing skills	Reading	Reading documents (directions, instructions, letters, memos, e-mails, articles, books, manuals, bills, invoices, diagrams, maps)
	Writing	Writing documents (letters, memos, e-mails, articles, reports, forms)
	Numeracy	Calculating prices, costs or budgets; use of fractions, decimals or percentages; use of calculators; preparing graphs or tables; algebra or formulas; use of advanced math or statistics (calculus, trigonometry, regressions)
	ICT skills	Using e-mail, Internet, spreadsheets, word processors, programming languages; conducting transactions on line; participating in online discussions (conferences, chats)
	Problem solving	Facing complex problems (at least 30 minutes of thinking to find a solution)
Other generic skills	Task discretion	Choosing or changing the sequence of job tasks, the speed of work, working hours; choosing how to do the job
	Learning at work	Learning new things from supervisors or co-workers; learning-by-doing; keeping up-to-date with new products or services
	Influencing skills	Instructing, teaching or training people; making speeches or presentations; selling products or services; advising people; planning others' activities; persuading or influencing others; negotiating.
	Co-operative skills	Co-operating or collaborating with co-workers
	Self-organising skills	Organising one's time
	Dexterity	Using skill or accuracy with one's hands or fingers
	Physical Skills (gross)	Working physically for a long period

Fuente: OCDE (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.

**España no está haciendo un pleno uso de las competencias de su población activa.**

Los lugares de trabajo de España obtienen una puntuación que ronda el promedio en cuanto a intensidad de uso de las competencias de procesamiento de la información en el lugar de trabajo (Figura 69). De igual manera que los adultos españoles, los adultos de Estados Unidos y del Reino Unido tienen puntuaciones bajas en comprensión lectora y en competencia matemática, que están por debajo de la media de PIAAC. Sin embargo, los trabajadores de los Estados Unidos y del Reino Unido usan sus competencias más intensamente en el lugar de trabajo que los trabajadores en España. Esto significa que las empresas de estos dos países lo están haciendo mejor a la hora de aprovechar la máxima productividad a partir de las competencias que tienen sus trabajadores. El nivel en qué se usan las competencias en los lugares de trabajo también puede reflejar diferencias en la estructura industrial y en los modelos de negocio empleados en los diferentes países. Así pues, dado el fuerte vínculo del uso de las competencias con la productividad y el crecimiento económico, España debería aspirar a una economía que haga un uso pleno de sus competencias.

**Figura 69. Uso promedio de las competencias de procesamiento de la información en el trabajo, PIAAC 2012.**

Notas: Los países están ordenados de forma descendente según el uso promedio de la competencia lectora en el trabajo.

Los indicadores de uso de las competencias están estandarizados para obtener una media de 2 y una desviación estándar de 1 en toda la muestra del estudio.

Fuente: OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), Table A4.1., [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**También es posible aumentar el uso de las competencias genéricas en los lugares de trabajo españoles** (Figura 70). La situación de España en el uso del «aprendizaje en el trabajo» está por encima de la media y en el uso de «competencias de autogestión» está ligeramente por encima de la media. La situación de España en el uso de las «competencias cooperativas» y de las «competencias físicas» es cercana a la media. La situación de España en el uso del «criterio aplicado a las tareas», las «competencias de influencia» y la «destreza» está por debajo de la media. De nuevo, los Estados Unidos y el Reino Unido superan a España en el uso promedio de estas competencias.



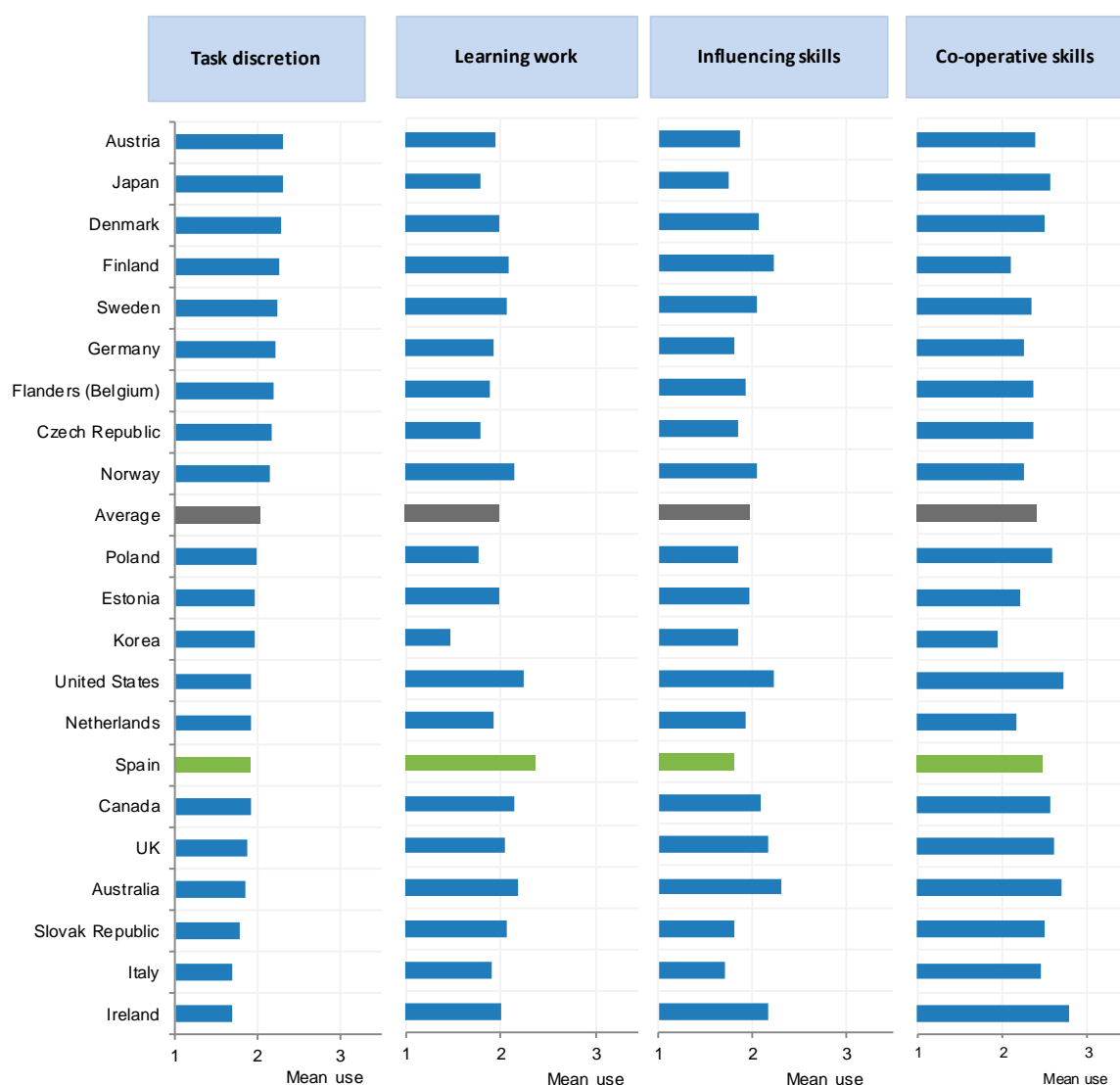
**Figura 70. Uso promedio de las competencias genéricas en el trabajo, PIAAC 2012.**

Figura 71. Uso promedio de las competencias genéricas en el trabajo (continuación)



Los países están ordenados de forma descendente según el uso promedio del criterio aplicado a las tareas en el trabajo.

Notas: Los indicadores de uso de las competencias están estandarizados para obtener una media de 2 y una desviación estándar de 1 en toda la muestra del estudio.

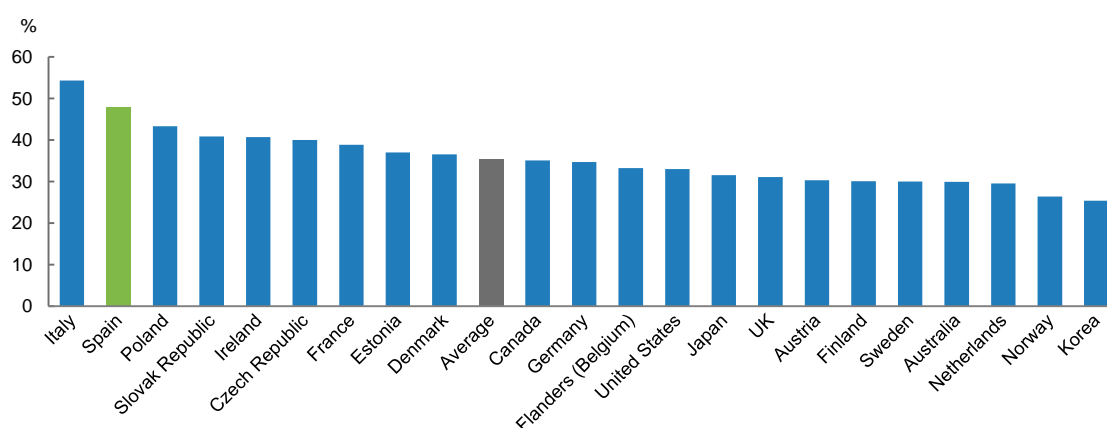
Fuente: OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), Table A4.1., [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

Es especialmente preocupante la infrautilización de las competencias de los jóvenes que acaban de entrar en la población activa. Cuando se integran en el mundo laboral, los jóvenes necesitan usar y mejorar sus competencias para reforzar su empleabilidad. Muchos jóvenes que acaban de salir del sistema educativo es probable que tengan las competencias más actualizadas en ciertas áreas. La Evaluación de Competencias de Adultos muestra que los trabajadores jóvenes en España utilizan las competencias cognitivas en el trabajo, de media, menos que sus homólogos en edad de plenitud laboral. La proporción se mantiene

incluso cuando se compara a trabajadores jóvenes y a trabajadores en edad de plenitud laboral con el mismo nivel de competencias cognitivas. Esto sucede a pesar de que los jóvenes españoles tienen generalmente unos niveles de competencias superiores a las generaciones anteriores (OCDE, 2015b).

**Es menos probable que los jóvenes españoles usen ordenadores en el lugar de trabajo.** La Figura 71 muestra que los empleados jóvenes tienen menos posibilidades de utilizar ordenadores en el trabajo que sus homólogos en el resto de países participantes en la evaluación PIAAC excepto Italia. Se deben emprender más acciones para aprovechar las competencias de los jóvenes, para su propio beneficio y el de la sociedad en su conjunto. Esto ayudaría a estimular la productividad y el crecimiento del país y proporcionar resultados más equitativos.

**Figura 72. Jóvenes sin experiencia informática en el trabajo, PIAAC 2012**



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

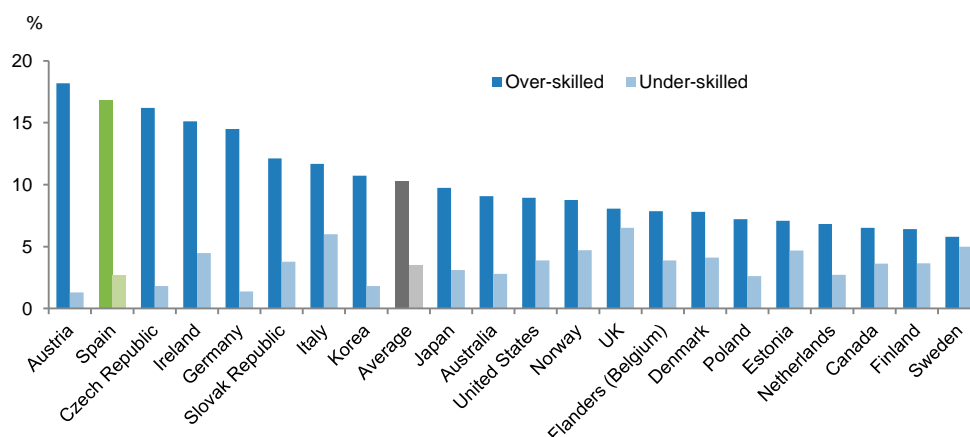
### **Muchos trabajadores tienen competencias que exceden a las requeridas por sus empleos**

**El desajuste entre las competencias de los trabajadores y los requisitos de los empleos implica un desperdicio de talento, que podría usarse para aumentar la productividad de las empresas y su rendimiento, así como el crecimiento general.** Un cierto grado de desajuste es inevitable debido a las preferencias personales (p. ej., la prioridad que puedan suponer el interés, las responsabilidades familiares, la ubicación del trabajo y los ingresos sobre el hallazgo de un empleo que requiera un uso pleno de las competencias) y las circunstancias temporales (p. ej., puede que sea lento encontrar un empleo que requiera un uso pleno de las competencias después de la graduación, la entrada en el país o la pérdida de otro empleo). Sin embargo, el desajuste involuntario y prolongado de las competencias representa una oportunidad perdida para las empresas de rediseñar los empleos y reorganizar los lugares de trabajo para hacer un mayor uso del talento del que disponen. Hay beneficios económicos claros para las empresas (p. ej., una mayor productividad y rendimiento), para los individuos (p. ej., mayores ingresos) y para el país (p. ej., un mayor crecimiento general y unos niveles de vida superiores) derivados de una mejor gestión de los recursos humanos, incluyendo las prácticas que implican la contratación de trabajadores, el diseño de empleos y la oferta de formación.

**Una proporción comparativamente grande de trabajadores españoles están cubriendo empleos para los que están sobrecualificados.** La Evaluación de Competencias de Adultos es una herramienta para medir la calidad en el ajuste entre las competencias de los individuos y los requisitos de competencias de sus

empleos, independientemente de sus cualificaciones (OCDE, 2013). La Figura 72 muestra que en el 2012 España ocupaba el segundo lugar en cuanto a la proporción de trabajadores que estaban sobrecualificados para su trabajo (y una relativamente pequeña proporción de trabajadores subcualificados).

**Figura 73. Porcentaje de trabajadores sobrecualificados y subcualificados, PIAAC 2012**



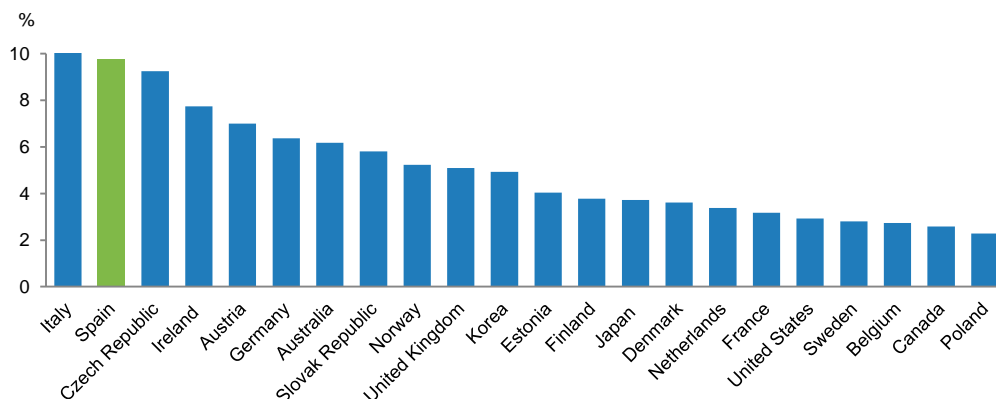
*Notas:* Los trabajadores sobrecualificados son aquellos cuya puntuación de pericia es superior a la que corresponde al percentil 95 de los trabajadores, del mismo país y ocupación, que se consideran a sí mismos en un puesto ajustado a sus competencias, es decir, aquellos trabajadores que ni sienten que disponen de las competencias para ocupar un empleo más exigente ni sienten la necesidad de formarse adicionalmente para llevar a cabo sus empleos actuales de forma satisfactoria. Los trabajadores subcualificados son aquellos cuya puntuación de pericia es inferior a la que corresponde al percentil 5 de los trabajadores, del mismo país y ocupación, que se consideran a sí mismos en un puesto ajustado a sus competencias.

*Fuente:* OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), Table A4.25, [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Las empresas que reestructuran su organización laboral para usar mejor el talento disponible pueden alcanzar una mayor productividad y rendimiento.** Nuevos estudios de la OCDE muestran que se pueden conseguir mejoras potencialmente significativas en la productividad laboral a través de un ajuste más eficiente de las competencias de los trabajadores con las competencias necesarias para los empleos (McGowan & Andrews, en preparación). Reducir el desajuste de competencias expande la reserva laboral real de trabajadores para las empresas, lo cual les permite innovar y crecer (Figura 73). Mahy, Rycx & Vermeylen (2015) ofrecen además datos que parecen indicar que las empresas pueden aumentar su productividad encontrando formas de sacar un mejor partido de las competencias de los trabajadores cuyas cualificaciones exceden aquellas que son necesarias normalmente para sus empleos.

**Figura 74. Beneficios de productividad en el escenario hipotético de una reducción del desajuste de competencias**

Beneficios simulados derivados de la eficiencia en la distribución después de reducir el desajuste de competencias según las mejores prácticas; en porcentaje.



*Notas:* El gráfico muestra la diferencia entre la productividad laboral actual y una productividad laboral hipotética basada en la reducción del desajuste de competencias en cada país hasta el nivel de mejores prácticas. Se suman los indicadores industriales de desajuste con el nivel de detalle de 1 dígito y se aplica un conjunto común de ponderadores basados en la proporción de empleos en la industria de Estados Unidos. El coeficiente estimado para el efecto del desajuste sobre la productividad está basado en una muestra de 9 países cuyos datos de productividad de empresa y de desajuste estaban disponibles.

*Fuente:* McGowan, A. M. & D. Andrews (en preparación), "Mismatch and labour productivity: New evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*.

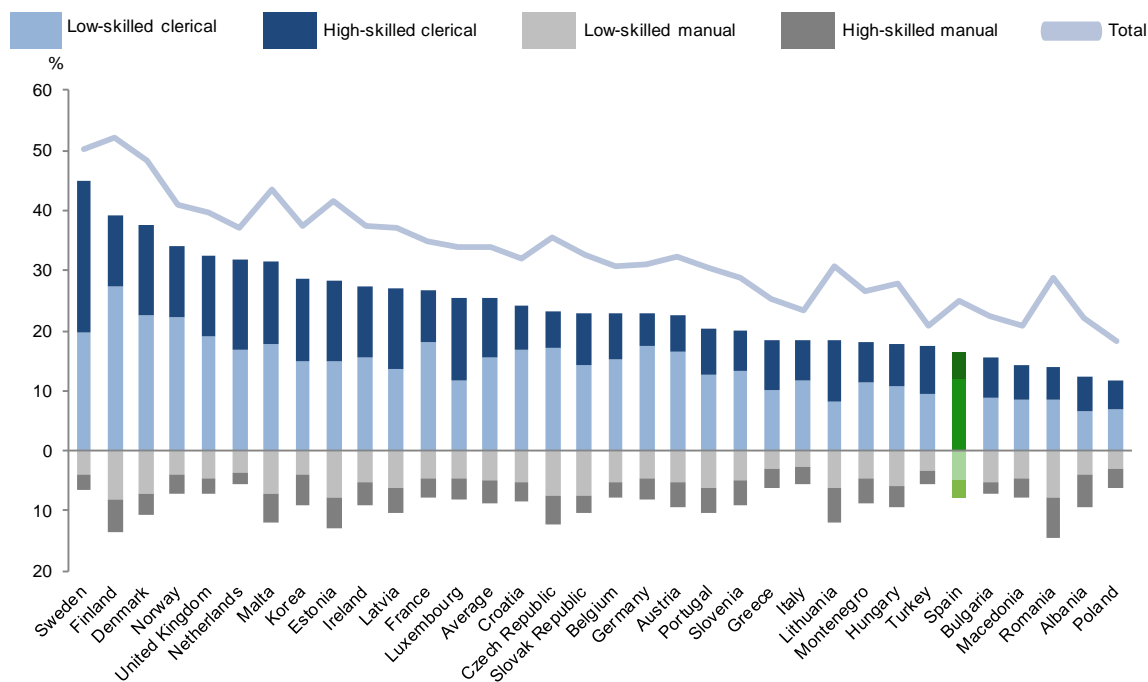
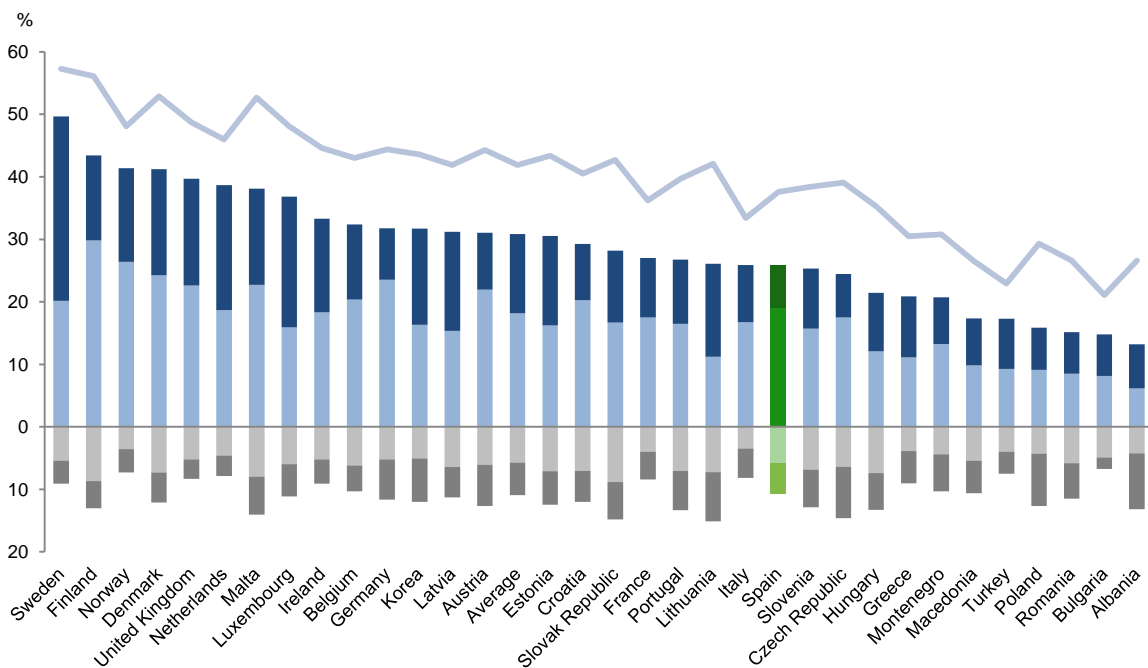
**La mejor manera de desarrollar y mantener las competencias es usarlas.** Las competencias que no se usan se atrofian y/o se vuelven obsoletas con el tiempo. De hecho, hay una relación bidireccional entre el dominio de las competencias de procesamiento de la información y las prácticas que requieren el uso de estas competencias: la pericia facilita la práctica y la práctica refuerza la pericia (OCDE 2013). Por lo tanto, los ambientes de trabajo que requieren competencias ayudan a mantener y desarrollar las competencias.

### Las prácticas de alto rendimiento en el lugar de trabajo no son comunes en España

España está en los últimos puestos en la adopción de cambios organizativos y nuevas tecnologías asociadas con un aumento de la innovación y la productividad empresarial (Figura 74). Probablemente esto sea tanto una causa como un efecto de la baja intensidad en el uso de competencias en España.

**Figura 75. Cambio organizativo y nuevas tecnologías**

Porcentaje de trabajadores que informaron de cambios en su lugar de trabajo actual durante los últimos tres años que afectaron a su ambiente de trabajo

**A. Reestructuración o reorganización sustancial****B. Introducción de nuevos procesos o tecnologías**

Los países están ordenados de forma descendente según el porcentaje de trabajadores, con competencias administrativas de bajo y alto nivel, que han comunicado cambios.

Fuente: OCDE (2013), "Organisational change and new technologies", en OECD, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932900346>.

El lugar de trabajo de alto rendimiento es un tipo de organización muy exigente con las competencias de los trabajadores (Cuadro 21). Los lugares de trabajo de alto rendimiento tienen como objetivo el aumento de los beneficios, las ventas y la productividad de la empresa mediante el otorgamiento a los trabajadores de una mayor autonomía y responsabilidad, así como el fomento de una mayor identificación con la empresa (Belt et al., 2009). Numerosas investigaciones demuestran que los lugares de trabajo de alto rendimiento aumentan la satisfacción del trabajador con el empleo, así como su lealtad a la empresa y su identificación con ella (Bauer 2004; Belt & Giles, 2009; Cristini, 2011; Hunter & Hitt, 2001; Cuadro 22).

#### **Cuadro 21. ¿En qué consisten los lugares de trabajo de alto rendimiento?**

La Eurofound (2013) define los lugares de trabajo de alto rendimiento como aquellos «caracterizados por un concepto de la producción que permite una amplia participación del empleado en la toma de decisiones operativa, como un modo de aprovechar el potencial de las personas más eficazmente y también de mejorar el rendimiento de la empresa. Los trabajadores en un sistema de trabajo de alto rendimiento experimentan una mayor autonomía en sus tareas y sus métodos de trabajo, y tienen unos niveles más altos de comunicación sobre los asuntos laborales con otros trabajadores, especialistas, directivos y, en algunos casos, vendedores y clientes».

La OCDE (2010) define una organización de aprendizaje —un modelo organizativo con un concepto similar— como aquella que «impulsa la innovación mediante el uso de la autonomía y el criterio de los empleados, con el apoyo de las oportunidades de aprendizaje y formación».

Fuente: Eurofound (2013), "High performance workplaces: Background paper for the Third European Company Survey", Dublín, [www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/surveys/ecs/2013/documents/ecs2013docs/EF1303EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/surveys/ecs/2013/documents/ecs2013docs/EF1303EN.pdf); OCDE (2010), *Innovative Workplaces: Making Better Use of Skills within Organisations*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095687-en>.



### Cuadro 22. ¿Qué prácticas promueven un uso más efectivo de las competencias?

La Australian Workforce and Productivity Agency (ahora integrada en el Ministerio de Industria de ese país) ha resumido los siguientes tipos de iniciativas diseñadas para hacer más efectivo el uso de las competencias:

- **Rediseño del empleo:** implica cambiar el puesto o la descripción de un empleo para que las competencias del empleado reciban un mejor uso. Como ejemplos pueden mencionarse el trabajo en equipo, la flexibilidad en las descripciones del empleo y los acuerdos con los colegas.
- **Participación del empleado:** se refiere a la implicación de los trabajadores en la discusión sobre la estrategia de negocio, que busca usar de una forma más efectiva el conocimiento y la experiencia de los empleados.
- **Autonomía:** consiste en dar a los empleados mayor libertad y autonomía para tomar decisiones sobre cómo actuar en su empleo.
- **Rotación del empleo:** se refiere a facilitar el aprendizaje de nuevas competencias mediante la rotación de los empleados en distintos empleos y posiciones dentro de la empresa.
- **Balance de competencias** (la formación necesita evaluación): pretende detectar las competencias que los empleados poseen actualmente y las competencias que son más necesarias.
- **Competencias múltiples:** está relacionado con la rotación de empleo e implica formar a los empleados en conjuntos de competencias múltiples, lo que les permite desarrollar otras tareas que no están incluidas en la descripción de su empleo.
- **Transferencia de conocimiento:** este tipo de iniciativas pueden incluir el desarrollo de nuevas competencias y formación que esté relacionada con el trabajo o bien la colaboración con trabajadores experimentados para desarrollar oportunidades, para el personal más joven, de aprender con un mentor.

Fuente: Skills Australia (2012), "Better use of skills, better outcomes: A research report on skills utilisation in Australia", [www.industry.gov.au/skills/Publications/Documents/Skills-utilisation-research-report-15-May-2012.pdf](http://www.industry.gov.au/skills/Publications/Documents/Skills-utilisation-research-report-15-May-2012.pdf).

**Las prácticas de alto rendimiento en el lugar de trabajo son menos comunes en España.** Según Bauer (2004), España ocupa la 13ª posición entre 15 países europeos (solo por delante de Portugal y Grecia) en cuanto al grado de participación de los trabajadores en prácticas en lugares de trabajo de alto rendimiento. La OCDE (2010) ofrece datos que muestran que España ocupa la penúltima posición entre los 27 países de la UE en la adopción de modelos organizativos de «aprendizaje discrecional» y «racionalizados». El de *aprendizaje discrecional* y los *racionalizados* son los modelos de organización donde los trabajadores tienen mayores posibilidades de aplicar sus ideas en el trabajo, sentir que su trabajo les estimula intelectualmente, y pensar que su trabajo les da oportunidades de aprender y crecer. La OCDE (2010) también informa de que España ocupa el último lugar de entre 15 países de la UE en términos de complejidad organizativa.

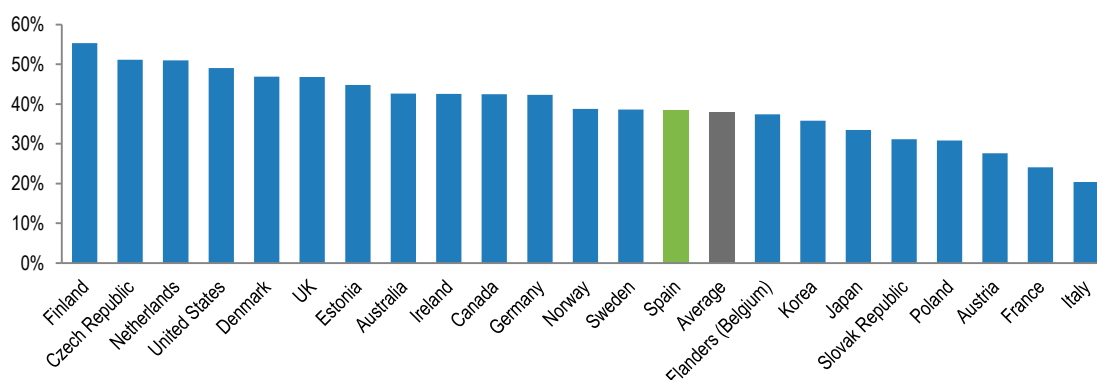
**Cuadro 23. El punto de mira en España: Sanitas**

**Sanitas** es una compañía fundada en el 1954 especializada en la asistencia sanitaria y los seguros médicos. La sede central está ubicada en Madrid y la empresa cuenta con algo más de 8 000 empleados. En el 2009 la compañía introdujo el programa *Sanitas Smile* con el objetivo de mejorar la salud de sus trabajadores con una mejor hidratación, ejercicio físico, nutrición y promoción de la salud. Los indicadores para hacer un seguimiento del efecto de esta campaña son: marcadores de salud, percepción de bienestar, nivel de actividad física, productividad, satisfacción del empleado, índices de absentismo y rendimiento general de la compañía. La Fundación de Educación para la Salud (FUNDADEPS) realizó una evaluación de este programa en el 2013. Un total de 1 921 empleados participó en el programa. De entre ellos se seleccionó una muestra de 484 individuos, de los cuales se hizo un seguimiento durante 6 y 12 meses. Mediante cuestionarios y exámenes físicos como análisis de sangre y en comparación con un grupo de control, la fundación obtuvo los resultados siguientes: los participantes tenían niveles más bajos de colesterol y de grasa corporal y presentaron un mayor consumo de verduras y agua. También presentaban un promedio de 11.5 horas adicionales de actividad física durante la semana. Además, los participantes habían reducido sus ausencias en un 91.84 %, lo que asciende a cerca de diez días laborales al año. Los niveles de productividad también crecieron en un 43.32 % en relación con el cumplimiento de los objetivos anuales.

Fuente: Fundadeps (2013), "Informe Resultados Sanitas Smile 2013", [www.fundadeps.org/recursos/documentos/677/estudio-sanitassmile-2013.pdf](http://www.fundadeps.org/recursos/documentos/677/estudio-sanitassmile-2013.pdf).

**Hay varios factores que limitan el uso de las competencias y la adopción de prácticas de lugares de trabajo de alto rendimiento.**

**Algunas características del sistema de competencias español limitan el uso extendido de prácticas de lugares de trabajo de alto rendimiento en España.** Los lugares de trabajo de alto rendimiento proporcionan a los trabajadores un alto grado de autonomía y un amplio rango de responsabilidades. En consecuencia, los lugares de trabajo de alto rendimiento: requieren trabajadores con altos niveles de competencias; les proporcionan a los trabajadores oportunidades importantes de formación y de aprendizaje informal; requieren una relación laboral fuerte y una seguridad en el empleo, para que los trabajadores desarrollen un interés a largo plazo por la empresa; y deben tener amplios mercados laborales internos que permitan a los empleados experimentar una gran variedad de funciones (Eurofound, 2013). España se queda corta en todos estos factores. En primer lugar, la población activa de España tiene niveles comparativamente menores de competencias que la media de la OCDE (Retos 1, 2 y 3). En segundo lugar, la participación en la formación en el lugar de trabajo se sitúa solamente cerca del promedio (Figura 75). En tercer lugar, la gran proporción de trabajadores con contratos temporales en España puede debilitar el compromiso del empleado con la empresa (Reto 4). En cuarto lugar, la gran cantidad de microempresas o pequeñas empresas en España limita la capacidad de proporcionar a los empleados una gran variedad de oportunidades de trabajo (Reto 8, Figura 88). Además, las microempresas y las pequeñas empresas a menudo carecen de las competencias directivas y técnicas necesarias para implementar este tipo de prácticas.

**Figura 76. Participación en la formación en el lugar de trabajo para trabajadores empleados, PIAAC 2012**

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) (base de datos) de la OCDE (2012) [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

**Entre las pequeñas empresas, la conciencia de la importancia clave de las competencias para el rendimiento es baja.** La reciente [Encuesta Anual Laboral, MEYSS, 2015](#) realizada a las empresas, muestra que en el 2013 solamente algo más de la mitad (56 %) de las pequeñas empresas (de 5 a 49 trabajadores) percibían las competencias como algo importante para su futuro, frente a un porcentaje superior al 75 % en el caso de las empresas con 500 o más trabajadores. También es menos probable que las pequeñas empresas proporcionen formación en el lugar de trabajo (Reto 3) y, generalmente, no incluyen la formación como parte de su sistema de promoción interna (solo el 21 % de las pequeñas empresas lo hace, en comparación con el 44 % de las empresas más grandes). El Cuadro 24 destaca una iniciativa del Gobierno diseñada para apoyar la difusión y la adopción de prácticas de negocio innovadoras entre las pequeñas y medianas empresas de España.

**Cuadro 24. El punto de mira en España: Programa de apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI)**

Creado en el 2006 por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el programa de apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI) promueve la creación y el refuerzo de grupos de pymes. El AEI es un grupo de compañías y centros de investigación que colaboran para generar sinergias mediante la implementación de procesos de negocio innovadores. En el 2014, el programa se reorientó para centrarse en la mejora de la competitividad internacional de las agrupaciones de pymes.

Los proyectos que optan a financiación han de estar centrados en desarrollar productos innovadores (nuevos bienes, servicios o mejoras de los ya existentes), así como en mejorar los procesos de trabajo, la organización del trabajo y la empresa, o las prácticas de mercadotecnia.

El programa AEI aporta fondos para los costes iniciales relacionados con el desarrollo de proyectos y con las estructuras de coordinación y dirección, así como una parte de los costes de contratación de personal y otros costes operativos asociados con los proyectos. También apoya la preparación de estudios de viabilidad necesarios para poder responder a las propuestas de proyectos de investigación a nivel nacional e internacional. El programa también cubre, hasta cierto punto, los gastos de colaboraciones externas, como por ejemplo los servicios de asesoramiento, y el transporte. La cantidad máxima que pueden recibir las empresas mediante este programa es de 200 000 euros en un periodo de tres años. En el 2014, el programa apoyó 196 proyectos, con un presupuesto total de 6.3 millones de euros.

Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo, [www.minetur.gob.es](http://www.minetur.gob.es).

**Como también sucede en otros países de la OCDE, los trabajadores con contratos de duración determinada en España usan sus competencias de procesamiento de la información menos intensamente que sus colegas con empleo fijo** (Figura 76). Se aprecia la misma pauta por lo que respecta al uso de las competencias genéricas. La excepción es el uso de la «destreza» o «competencias físicas», que son más usadas por los trabajadores con contratos temporales que por aquellos con contratos indefinidos. Esto parece indicar que los trabajadores con contratos de duración determinada y los trabajadores con contratos indefinidos pueden no estar distribuidos de forma uniforme entre las ocupaciones: los contratos de duración determinada serían más frecuentes en empleos que requiriesen el uso del trabajo manual.

**La baja intensidad del uso de competencias entre los trabajadores con contratos de duración determinada puede reflejar, en parte, su carencia de incentivos y motivación a hacer más.** Los trabajadores con contratos de duración determinada es menos probable que sientan que sus intereses están ligados a los de la empresa. En consecuencia, es menos probable que busquen de forma proactiva métodos para innovar y encontrar acciones eficientes que mejoren el rendimiento de la empresa. Adicionalmente, también es menos probable que los empleadores o los individuos inviertan en el desarrollo de competencias relacionadas con el empleo si la permanencia del empleado en la empresa es dudosa. En efecto, varios estudios muestran que los trabajadores contratados de forma temporal es menos probable que reciban formación en el lugar de trabajo y apoyo de los empleadores para la formación (Autor, 2001; Cabrales, Dolado & Ricardo, 2014; OCDE, 2014b, 2006). Los trabajadores españoles con contratos temporales tienen incluso menos posibilidades que sus colegas de otros países de la OCDE de recibir formación pagada por el empleador u organizada por este (OCDE, 2014b).

### Cuadro 25. Promoción de un mejor uso de las competencias en Flandes (Bélgica)

En Flandes (Bélgica) se han establecido colaboraciones entre representantes de los sindicatos, los centros académicos y el Gobierno, para ayudar a los directivos a promover un mejor uso de las competencias en diversos sectores. Esta colaboración se hace especialmente evidente en la provincia de Limburgo. La fragilidad de la economía local, que ha estado basada tradicionalmente en el trabajo poco cualificado y unos pocos grandes empleadores, se ha puesto de manifiesto recientemente con la decisión de Ford de abandonar la región. Los encargados de la toma de decisiones políticas locales se enfrentan al problema de encontrar nuevos empleos para los antiguos trabajadores poco cualificados de la fábrica, cuyas competencias transferibles son limitadas. Al mismo tiempo, se persigue hacer avanzar a la región hacia un empleo más productivo y con mayores competencias. El sindicato local ACV ha respondido con la creación de «laboratorios de mejores prácticas» para la organización de trabajos innovadores en cooperación con una alianza de académicos, sindicatos, empresas y consultores (Flanders Synergy), subsidiados por el Gobierno flamenco.

Los «laboratorios de mejores prácticas» se han constituido en los sectores de la construcción, la logística, la sanidad, la economía social, la asistencia social y la agricultura. Cada uno de ellos funciona como una red de aprendizaje en la que las empresas comparten su experiencia. Cada laboratorio cubre siete temas, y cada uno de estos temas representa un dominio sobre el cual pueden influir los directivos. Uno de los temas ha sido la exploración de las nuevas modalidades que las empresas utilizan para ampliar la base de mercado al mismo tiempo que se mejora la calidad de los empleos; otro tema ha sido la exploración de formas de generar una mayor implicación de los trabajadores en la toma de decisiones. Los talleres han resultado tan útiles que uno de los sectores, el de la construcción, ya está desarrollando sus propios laboratorios, independientemente de la financiación pública. En Flandes, la Fundación para la Innovación en el Trabajo (*Stichting Innovatie en Arbeid*) también recoge ejemplos de iniciativas que combinan el uso de las competencias y la organización del trabajo y los pone a disposición del público mediante un sitio web.

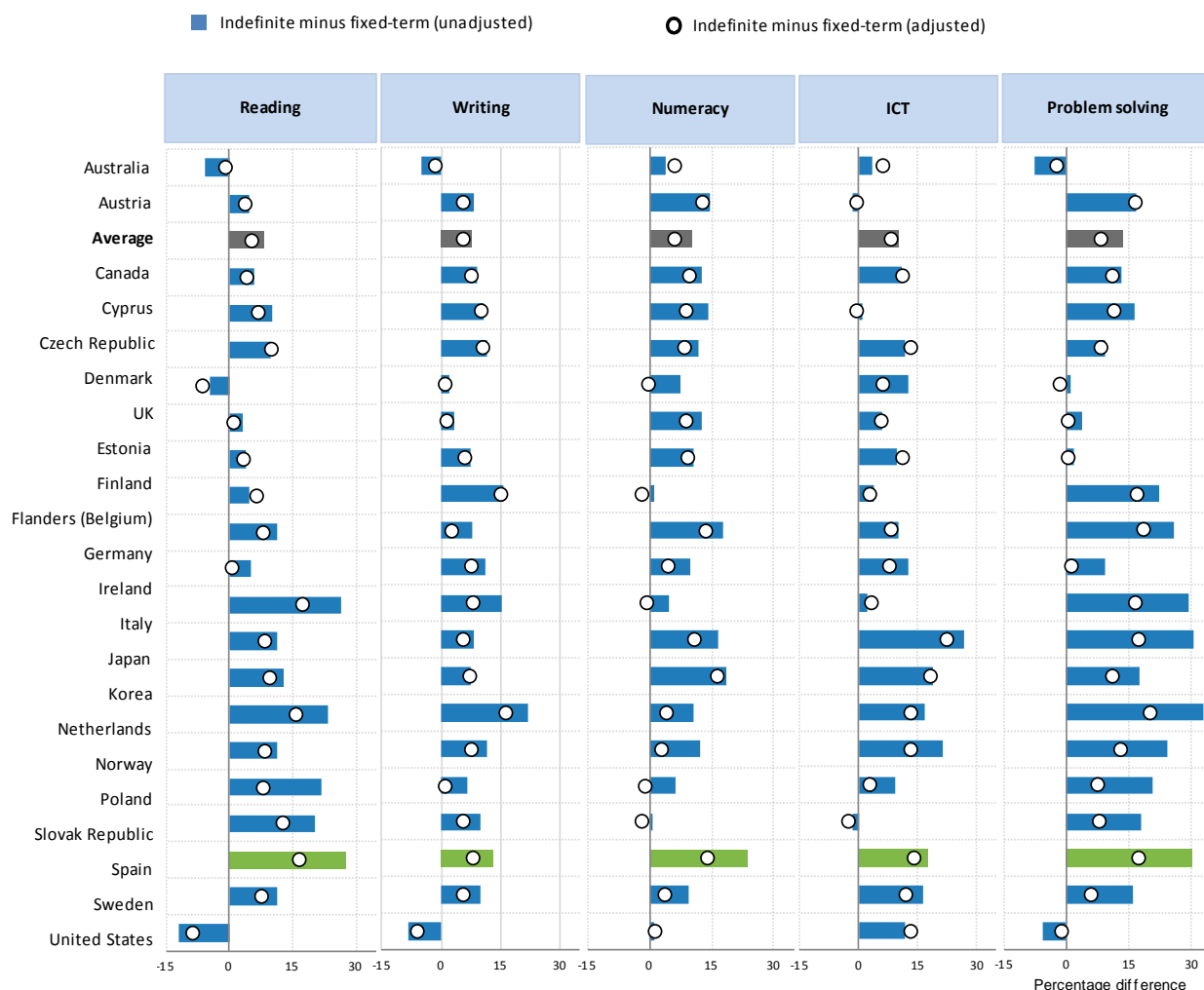
Los sectores de la sanidad y la asistencia social de Flandes también han sido cruciales en la reestructuración para generar empleos de más calidad en varias regiones, motivados por los recortes en el trabajo y en las competencias del lugar. En Limburgo, la Agencia de Desarrollo Provincial (POM Limburg) creó una plataforma para abordar las cuestiones de organización laboral dentro del sector de la atención médica en el 2010, llamado Plataforma de Atención de Limburgo (*Platform Zorglandschap Limburg*), con el apoyo del Gobierno provincial. Este sistema se ha centrado en la mejora de la organización laboral dentro de los hospitales y residencias de ancianos para crear una organización laboral más flexible y aumentar la productividad del trabajo. Una línea de trabajo se ha centrado en la combinación de empleos temporales en diferentes organizaciones para crear empleos a jornada completa. Esto demuestra el potencial que tiene para el sector público la mejora del uso de las competencias y de la calidad de los empleos de sus propios trabajadores, que puede ser especialmente importante en zonas rurales donde el sector público es un empleador local significativo.

Fuente: OCDE (2015a), *Employment and Skills Strategies in Flanders, Belgium*, OECD Reviews on Local Job Creation, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228740-en>.



**Figura 77. Uso de las competencias de procesamiento de la información en el trabajo, según tipo de contrato, PIAAC 2012<sup>3</sup>.**

Diferencias ajustadas y no ajustadas en el uso medio de las competencias según tipos de contratos, en porcentajes respecto al uso medio de las competencias por parte de empleados con un contrato de duración determinada.



Los países están ordenados alfabéticamente.

**Notas:** La muestra solo incluye empleados. Las estimaciones ajustadas se basan en regresiones por el método de los cuadrados ordinarios, incluyendo controles relativos a las puntuaciones de comprensión lectora y competencia matemática, así como variables ficticias sobre la ocupación (ISCO 1 dígito).

**Nota al pie de página de Turquía:** La información del presente documento en relación con "Chipre" se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al "tema de Chipre".

**Nota al pie de página de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea:** Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

**Fuente:** OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), Tables 4.14a and 4.14b, [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

## Resumen e implicaciones para las políticas a seguir



**El desarrollo y la activación de las competencias son necesarios pero insuficientes para aumentar la productividad y la competitividad. Para ello, las competencias también se deben usar realmente en el trabajo.** El uso de las competencias en el trabajo también es fundamental para su mantenimiento y su desarrollo ulterior.

**España no está haciendo un pleno uso de las competencias de su población activa.** El uso de las competencias en el puesto de trabajo se sitúa en la media en comparación con otros países de la OCDE y muchos trabajadores tienen competencias que exceden los requisitos para sus empleos. Los lugares de trabajo de España obtienen una baja calificación en medidas para la adopción de prácticas innovadoras que podrían hacerlos más productivos y competitivos. Esto implica un desperdicio de talento que de otro modo podría ser aprovechado para mejorar la competitividad y la productividad de las empresas.

**Se necesitan mayores esfuerzos para aumentar la conciencia entre las empresas** de la importancia de hacer del uso efectivo e intensivo de las competencias en el lugar de trabajo un componente central de sus estrategias de negocio. Los Gobiernos también pueden colaborar con sus interlocutores sociales para motivar y apoyar a las empresas en un mejor uso de las competencias en el lugar de trabajo.

## REFERENCIAS

- Autor, D.H. (2001), “Why do temporary help firms provide free general skills training?”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, N° 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 1409-48.
- Bauer, Thomas K. (2004), “High performance workplace practices and job satisfaction: evidence from Europe”, *IZA Discussion Paper*, N° 1265, August 2004 IZA, Bonn.
- Belt, V. & L. Giles (2009), “High performance working: a synthesis of key literature”, Evidence Report 4, agosto de 2009, UKCES.
- Cabralles, A., J. J. Dolado & M. Ricardo (2014), “Dual labour markets and (lack of) on-the-job training: PIAAC evidence from Spain and other EU countries. Centre for Economic Policy Research”, *CEPR Discussion Paper*, N° DP10246.
- Cristini, A. (2011), “Employees’ motivation and high performance workplace practices”, Universidad de Bergamo.
- Eurofound (2013), “High performance workplaces: Background paper for the Third European Company Survey”, Dublín,  
[www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/surveys/ecs/2013/documents/ecs2013docs/EF1303EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/surveys/ecs/2013/documents/ecs2013docs/EF1303EN.pdf).
- Eurofound (2010), “Fifth European Working Conditions Survey – 2010”, véanse Tablas A1.7a y A1.7b,  
[www.eurofound.europa.eu/surveys/2010/fifth-european-working-conditions-survey-2010](http://www.eurofound.europa.eu/surveys/2010/fifth-european-working-conditions-survey-2010).
- Fundadeps (2013), “Informe Resultados Sanitas Smile 2013”,  
[www.fundadeps.org/recursos/documentos/677/estudio-sanitassmile-2013.pdf](http://www.fundadeps.org/recursos/documentos/677/estudio-sanitassmile-2013.pdf).
- Hunter, L. W., & L. M. Hitt (2001), “What makes a high-performance workplace? Evidence from retail bank branches”, Wharton Financial Institutions Center,  
<http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/00/0030.pdf>.
- Mahy, B., F. Rycx & G. Vermeulen (2015), “Educational mismatch and firm productivity: Do skills, technology and uncertainty matter?”, *IZA Discussion Paper*, N° 8855, febrero de 2015, IZA, Bonn,  
<http://ftp.iza.org/dp8885.pdf>.
- McGowan, A. M. & D. Andrews (en preparación), “Mismatch and labour productivity: New evidence from OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, París.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2015), “Encuesta Anual Laboral”,  
[www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm](http://www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm).
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo, [www.minetur.gob.es](http://www.minetur.gob.es).
- OCDE (2015a), *Employment and Skills Strategies in Flanders, Belgium*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228740-en>.
- OCDE (2015b), *OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, OECD Publishing, París,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>.
- INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

- OCDE (2014a), *Job Creation and Local Economic Development*, OECD Publishing, París.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>.
- OCDE (2014b), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París,  
[http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en).
- OCDE (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>,  
[http://skills.oecd.org/OECD\\_Skills\\_Outlook\\_2013.pdf](http://skills.oecd.org/OECD_Skills_Outlook_2013.pdf).
- OCDE (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), [www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).
- OCDE (2010), *Innovative Workplaces: making better use of skills within organisations*, OECD Publishing, París,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095687-en>.
- OCDE (2006), *OECD Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes*, OECD Publishing, París,  
[http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2006-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-en).
- Quintini, G. (2014), Skills at work: How skills and their use matter in the labour market, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 158, OECD Publishing, París,  
<http://dx.doi.org/10.1787/5jz44fdfjm7j-en>.
- Skills Australia (2012), “Better use of skills, better outcomes: A research report on skills utilisation in Australia”, [www.industry.gov.au/skills/Publications/Documents/Skills-utilisation-research-report-15-May-2012.pdf](http://www.industry.gov.au/skills/Publications/Documents/Skills-utilisation-research-report-15-May-2012.pdf).



## RETO 8: APOYAR A LOS TRABAJADORES ALTAMENTE CUALIFICADOS Y A LAS UNIVERSIDADES A FIN DE IMPULSAR LA INNOVACIÓN Y AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Hay un déficit de cultura del emprendimiento.»*

*«Las instituciones de educación superior y los profesores universitarios carecen de incentivos para vincularse estrechamente con la industria.»*

*«Las empresas no comparten buenas prácticas entre sí.»*

*«Hay que mejorar la coordinación entre las pequeñas y medianas empresas.»*



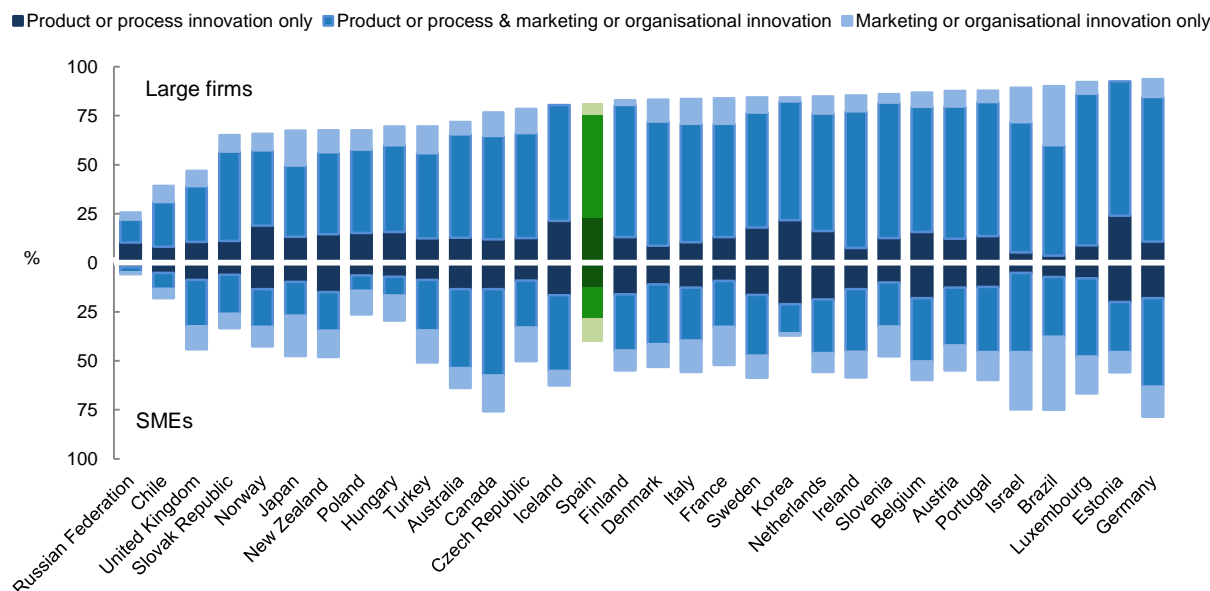
Los trabajadores altamente cualificados, los emprendedores, las universidades y las instituciones de investigación desempeñan un papel fundamental en el sistema de innovación de un país. Las investigaciones de los trabajadores altamente cualificados dan lugar a innovaciones que se pueden comercializar como productos y servicios nuevos. Dichos trabajadores también generan los conocimientos necesarios para adoptar, adaptar e implementar innovaciones y nuevas tecnologías en el lugar de trabajo, y de esta forma aumentar la productividad y los beneficios. Los emprendedores asumen los riesgos necesarios para introducir nuevas ideas en el mercado. Por su parte, las universidades y las instituciones de investigación generan y transfieren nuevos conocimientos a las empresas y forman a los trabajadores altamente capacitados y a los emprendedores que las empresas necesitan para innovar y crecer.

**Las empresas españolas no están implicadas de un modo tan activo en la innovación.**

El número de empresas españolas activamente implicadas en la innovación es relativamente pequeño (Figura 77). La OCDE (2013a) constata que las empresas innovadoras suelen combinar métodos de mercadotecnia o de organización innovadores, así como innovaciones en productos o procesos, puesto que normalmente son estrategias complementarias. Más aún: la OCDE ratifica que nuevos métodos organizativos pueden facilitar la introducción de nuevos procesos productivos o, incluso, que los nuevos procesos pueden requerir dichos métodos. Esto se aplica tanto a grandes como a pequeñas y medianas empresas, y se da tanto en la industria como en los servicios. Sin embargo, las empresas españolas –tanto las pequeñas y medianas como las grandes– suelen estar menos comprometidas con la innovación que sus homólogas en países como Italia, Francia, Portugal y Alemania.

**Figura 78. Tipos de innovación según el tamaño de la empresa (2008-10).**

Como porcentaje de todas las pequeñas, medianas y grandes empresas



Fuente: OCDE (2013f), "Innovation types by firm size, 2008-10", en *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932892404>.

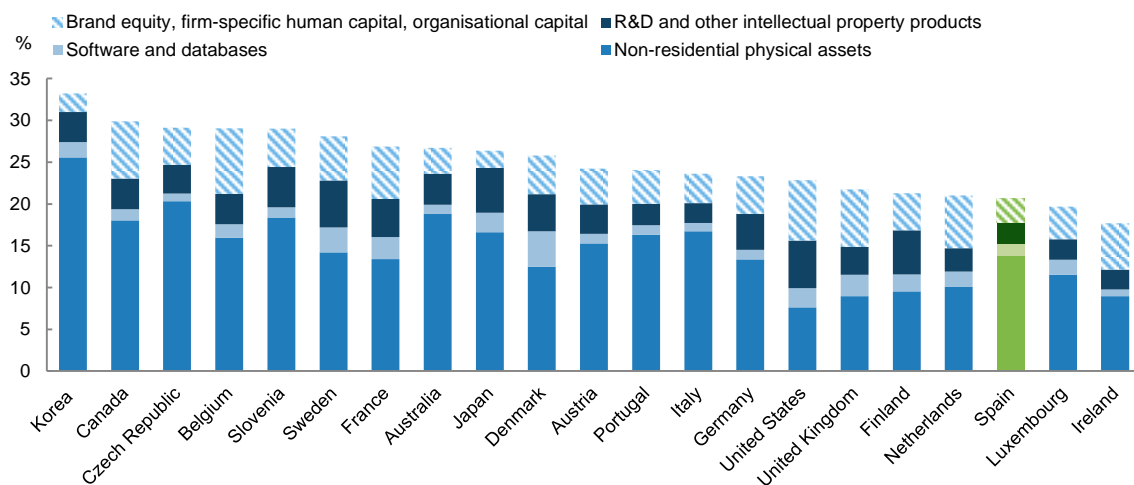
### Las empresas españolas invierten menos que sus competidoras en capital basado en el conocimiento

En España, el escaso compromiso con la innovación se traduce en débiles porcentajes de inversión en capital basado en el conocimiento (CBC). Recientemente, la OCDE (2013f) observó que es vital una mayor inversión empresarial en determinados activos inmateriales —como el capital organizativo (CO), la información computerizada (II), el diseño, además de la investigación y el desarrollo (I+D)— para que las economías de la OCDE crezcan y aumenten su productividad, así como para que adquieran connotaciones positivas: valor añadido de marca, productividad y competitividad.<sup>4</sup> Estos bienes inmateriales —también denominados capital basado en el conocimiento— suelen ser una manifestación directa del capital humano (por ejemplo, los programas informáticos traducen el conocimiento especializado humano a un código). Los datos disponibles sugieren que las empresas españolas invierten menos en CBC que muchas de sus equivalentes internacionales (Figura 78). Este reducido porcentaje de inversión en CBC también se traduce en un porcentaje relativamente bajo de trabajadores vinculados con el CBC en España (Figura 79).

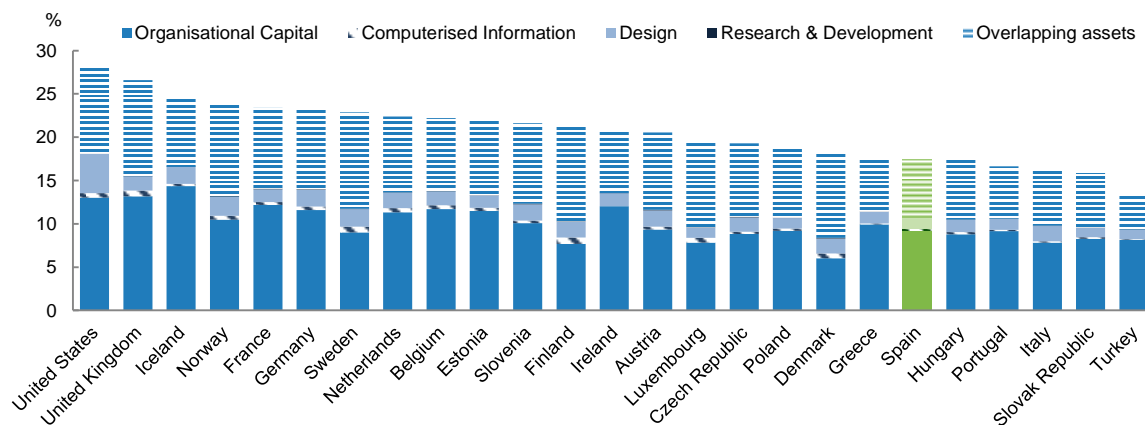
4. Sin embargo, cada bien intangible afecta de modo distinto a la productividad. Se han estudiado en profundidad las características económicas de algunos activos y los fundamentos económicos de su creación (sobre todo, la propiedad intelectual e industrial resultante de la I+D), pero no se tiene tanto conocimiento de los rasgos económicos de otros activos, como el diseño o los grandes volúmenes de datos.

**Figura 79. Inversión en capital físico y basado en el conocimiento (2010)**

Como porcentaje del valor añadido en el sector empresarial



Fuente: OCDE (2013f), "Investment in physical and knowledge-based capital, 2010", en OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932889820>.

**Figura 80. Trabajadores relacionados con el capital basado en el conocimiento, países seleccionados (2012)**

Nota: En muchas de las economías de la OCDE, el porcentaje de trabajadores que contribuye a la I+D, el diseño, las actividades de programas informáticos y bases de datos y al conocimiento adquirido de las empresas oscila entre el 13 % y el 28 % del total (longitud total de la barra). De dicho porcentaje, entre el 30 % y el 54 % colabora en más de un tipo de activo de CBC (barra de «bienes superpuestos»).

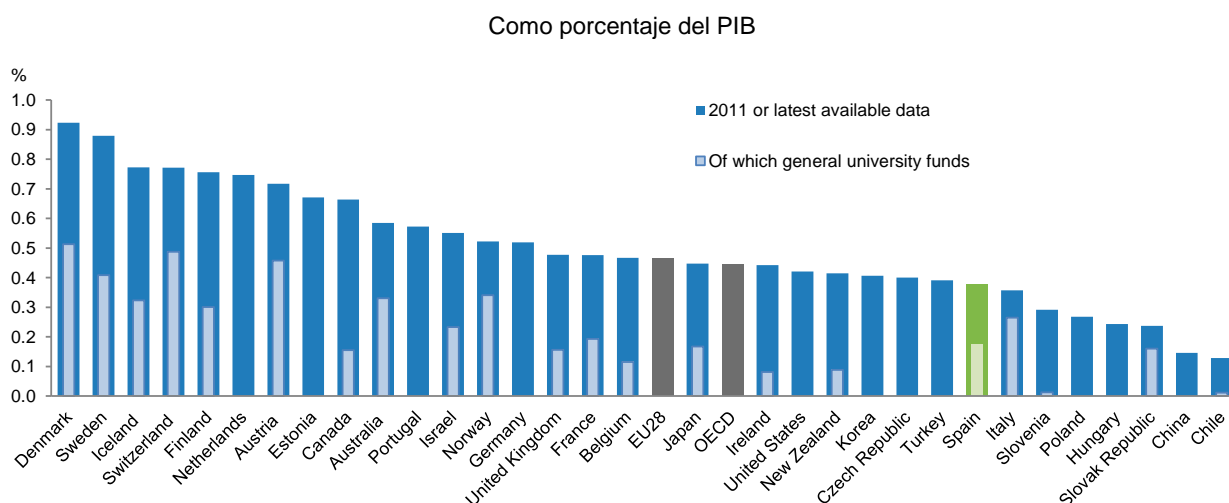
Fuente: OCDE (2013f) "Knowledge-based capital related workers, 2012", en OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932890618>.



### El gasto de la educación superior en I+D también va a la zaga de los principales competidores

En España, el gasto de la educación superior en investigación y desarrollo (I+D) es **relativamente bajo**. Asimismo, el gasto en I+D en España es, en general, relativamente bajo. La I+D abarca el trabajo creativo que se lleva a cabo de forma sistemática para aumentar el caudal del conocimiento y su uso. El gasto en I+D sigue considerándose un indicador fundamental de los esfuerzos de un país por innovar. La mayor parte de la investigación fundamental se lleva a cabo en universidades o en organizaciones de investigación públicas. Los gobiernos recurren a dos modos principales de financiación directa de la I+D: la institucional y la basada en proyectos. La financiación institucional puede contribuir a asegurar una financiación estable y a largo plazo, mientras que la financiación por proyectos puede incentivar la competitividad y abordar áreas estratégicas. La inversión en investigación y desarrollo en las universidades españolas está por debajo de la media de sus homólogas (Figura 80). Sin embargo, la financiación institucional en España se sitúa cerca de la media de la OCDE y es bastante más alta que la de los Estados Unidos y el Reino Unido y similar a la de Francia.

**Figura 81. Gasto en I+D de la educación superior (2011)**



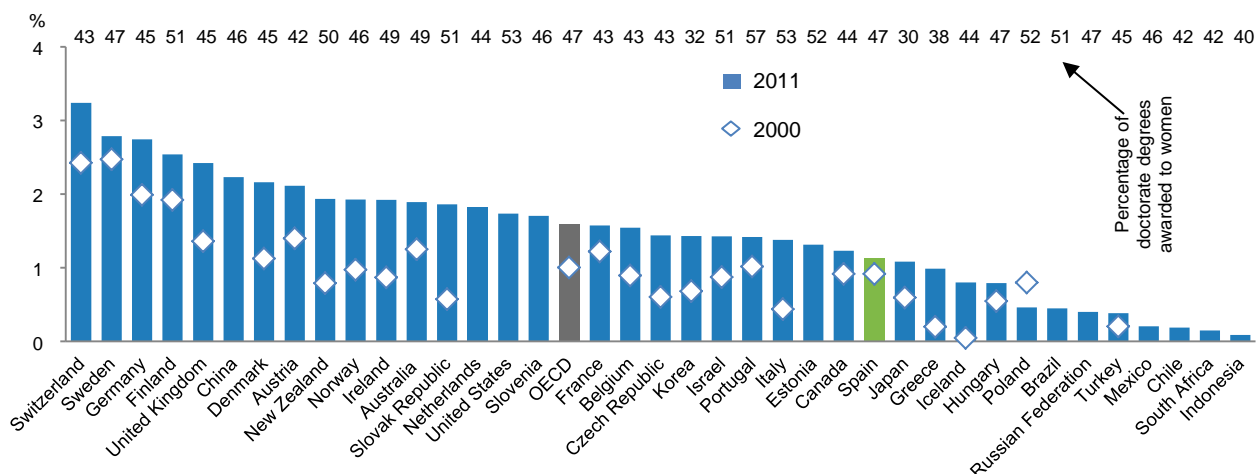
Fuente: OCDE (2013d), Main Science and Technology Indicators (database), junio de 2013, [www.oecd.org/sti/msti.htm](http://www.oecd.org/sti/msti.htm).

**El número de doctores es relativamente bajo y pocos están empleados en la investigación y en el sector empresarial.**

**España tiene, comparativamente, pocos doctores.** Son muchas las competencias que contribuyen a la innovación, pero la investigación y desarrollo (I+D) es fundamental para crear el conocimiento que respalda la innovación. La I+D también es fundamental para permitir la incorporación del conocimiento y las tecnologías provenientes de otros lugares. Por ello, es vital disponer de investigadores en ciencia e ingeniería. Se considera que los doctores formados en investigación son las vías para la creación y difusión del conocimiento científico. En 2011, el número de doctores era comparativamente reducido y, desde 2000, su número ha crecido poco (Figura 81). Por otra parte, el porcentaje de doctores españoles del ámbito científico (42.5 %) era muy superior a la media de la OCDE (25.3 %) (OCDE, 2013f). Además, también estaba muy por encima de la media de la OCDE (34 %) el porcentaje de nuevas doctoras en los ámbitos de la ciencia y la ingeniería: 44 % (OCDE, 2013f).

**Figura 82. Tasas de presentación de tesis doctorales (2000 y 2011)**

Como porcentaje de la población en la cohorte de edad de referencia

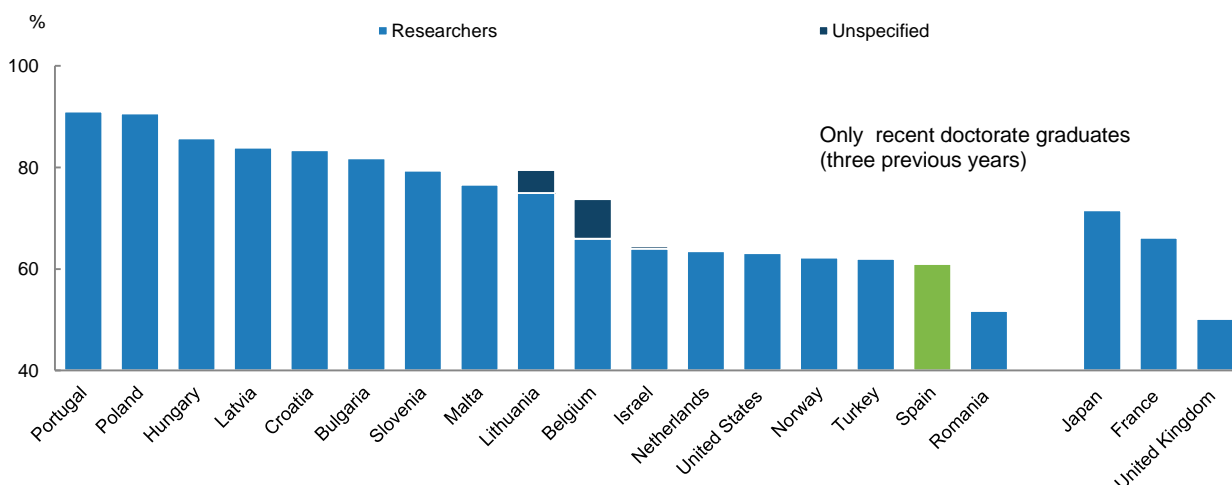


Fuente: OECD, a partir de OCDE (2013b), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>, y OCDE (2013e), OECD Education Database, julio de 2013, [www.oecd.org/education/database.htm](http://www.oecd.org/education/database.htm).

**En la investigación trabaja un reducido porcentaje de doctores.** La capacidad de una economía de incentivar la investigación es crucial para generar conocimientos nuevos y estimular la innovación. La especialización y los cambios tecnológicos crecientes hacen cada vez más decisivo al personal investigador para el progreso científico y los sistemas de innovación (OCDE, 2013f). Desde este punto de vista, preocupa el bajo porcentaje de doctores que trabaja en la investigación en España (Figura 82).

**Figura 83. Doctores que trabajan como investigadores (2009)**

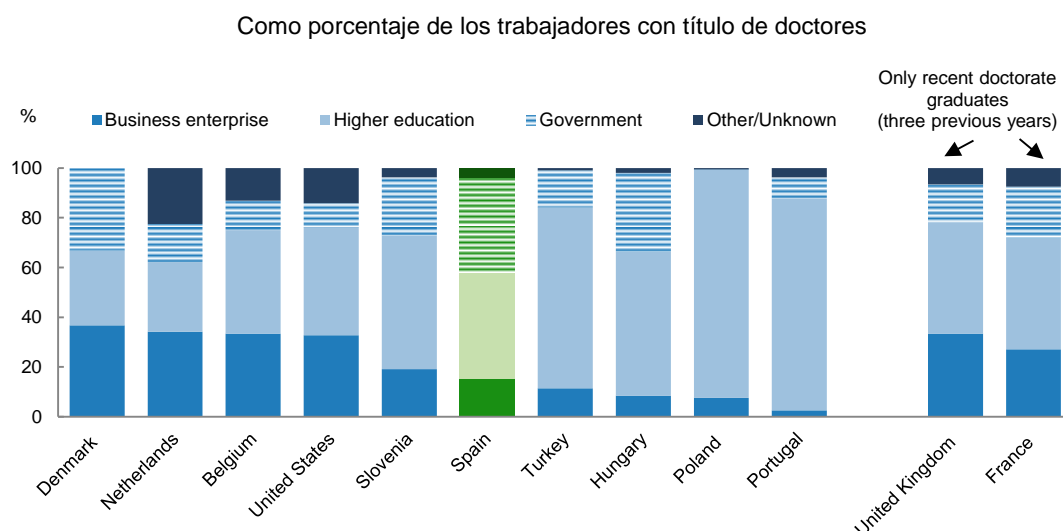
Como porcentaje de los trabajadores con título de doctores



Fuente: OCDE/UNESCO/Eurostat (2013), OCDE/Instituto de Estadística de la UNESCO/Eurostat data collection on Careers of Doctorate Holders 2010, junio de 2013, [www.oecd.org/innovation/inno/oecdunescoinstituteforstatisticseurostatcareersofdoctorateholderscdhproject.htm](http://www.oecd.org/innovation/inno/oecdunescoinstituteforstatisticseurostatcareersofdoctorateholderscdhproject.htm).

Por otra parte, España posee una de las tasas más bajas de empleo de doctores en el sector empresarial. Situada en un 15.1 %, esta cifra está muy por debajo de los porcentajes, superiores al 30 %, de doctores que trabajan en el ámbito empresarial en países como Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos (Figura 83). La baja incidencia del empleo de doctores en el sector empresarial es relevante, pues los estudios sugieren que la I+D de dicho sector es de especial importancia a la hora de impulsar el aumento de la productividad (aun cuando la I+D del sector privado suele vincularse a la del sector público de forma compleja).

**Figura 84. Doctores por sector de ocupación, países seleccionados (2009)**



Fuente: OCDE (2103f), "Doctorate holders by sector of employment, 2009", en OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932890884>.

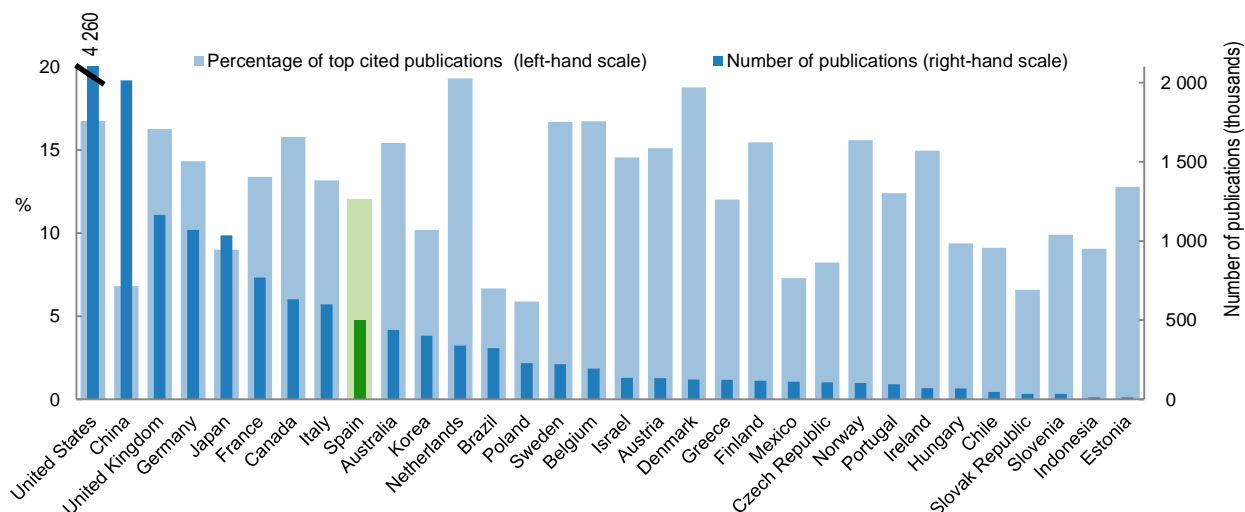
### Las universidades podrían contribuir más a generar y difundir conocimiento

El sistema universitario es un componente importante del sistema de innovación de un país. La universidad interviene de diversas maneras en la investigación y la innovación. En primer lugar, la universidad lleva a cabo investigación fundamental y aplicada, que puede acabar comercializándose mediante diferentes vías. En segundo lugar, la universidad forma a los investigadores que las empresas necesitan para llevar a cabo sus propias investigaciones y adoptar innovaciones y nuevas tecnologías.

España genera una cantidad relativamente elevada de artículos de investigación, cuya calidad, sin embargo, podría mejorarse. Las publicaciones de investigación son una importante herramienta para medir la calidad universitaria. A pesar de que España genera un gran número de publicaciones científicas, son pocas las que se encuentran entre las más citadas (un signo de producción científica «de calidad») en comparación con países como los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania y Francia (Figura 84). Esto podría explicarse por sus niveles de inversión en I+D, comparativamente más bajos.

**Figura 85. Cantidad y calidad de la producción científica (2003-11)**

Número de documentos y porcentaje que representan entre los más citados en el mundo

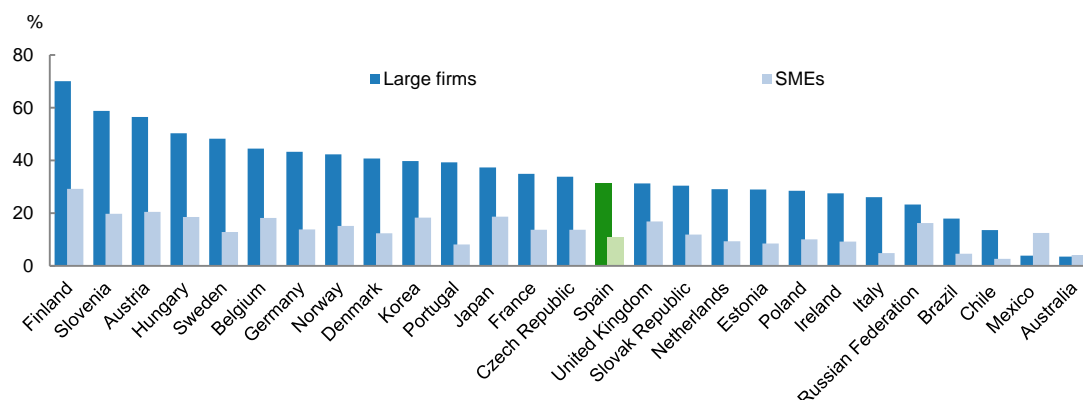


Fuente: OCDE (2013f), "The quantity and quality of scientific production, 2003-11", en OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932891568>.

**Pueden mejorarse los vínculos entre la universidad y el sector privado.** En España, existen pocos mecanismos oficiales que vinculen a los investigadores universitarios con el sector privado. Los poco desarrollados vínculos entre las universidades y el sector privado implican que la capacidad investigadora de las universidades no se emplea plenamente en beneficio de la innovación y el crecimiento. Los *Indicadores de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE 2013* muestran que el porcentaje de empresas españolas que colabora con socios externos para innovar (incluidos socios internacionales e instituciones de educación superior) es bajo, independientemente del tamaño de las empresas. España se sitúa cerca de la media de la OCDE en uno de los indicadores de la fuerza de los vínculos entre la universidad y el sector privado: el grado de financiación empresarial del sector de investigación universitario. En otro indicador, el de la proporción de empresas (tanto pequeñas y medianas como grandes) que colaboran con la educación superior y las instituciones públicas de investigación, España se coloca por debajo de la media de la OCDE (Figura 85).

**Figura 86. Empresas que colaboran en la innovación con la educación superior o las instituciones públicas de investigación, según el tamaño de la empresa (2008-10)**

Como porcentaje de empresas innovadoras en el producto y/o el proceso en cada categoría de tamaño



Fuente: OCDE (2013f), "Firms collaborating on innovation activities, by size, 2008-10", *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932891321>.

#### **Cuadro 26. Programas para apoyar la transferencia de conocimiento y la comercialización de la investigación pública**

El objetivo del Linkage Scheme in Australia (ARC) -Estrategia de Enlace de Australia - es permitir que las instituciones públicas y privadas desarrollen y acometan proyectos de investigación con investigadores universitarios. Va destinado a la industria, las instituciones de educación superior y las instituciones de investigación públicas. Las organizaciones asociadas, que deben alcanzar acuerdos con las universidades en cuestiones de propiedad intelectual y proporcionar apoyo económico a la investigación, son susceptibles de usar los resultados de la investigación y compartírselos a través de cualquier propiedad intelectual creada, de conformidad con dichos acuerdos. Dentro de la estructura de los proyectos de enlace, se conceden las Becas postdoctorales australianas (Industria) y las Becas de enlace con la industria, para incentivar la movilidad de los recursos humanos entre la universidad y la empresa.

En los Países Bajos, la Regional Attention and Action for Knowledge Circulation (RAAK) - Atención y acción regionales para la difusión del conocimiento - se propone incentivar la colaboración entre la universidad y las pequeñas y medianas empresas. El proyecto concede subvenciones a programas regionales de innovación cuyo objetivo sea el intercambio de conocimiento y que se pongan en práctica mediante un consorcio de, al menos, una institución educativa y una empresa. Los mencionados programas regionales de innovación deben centrarse en los requerimientos de innovación de las pequeñas y medianas empresas de la región. Para poder optar a la financiación, la RAAK solicita la participación de cinco pequeñas y medianas empresas, como mínimo, y/o dos instituciones públicas (o una organización dominante), como mínimo.

En el Reino Unido, el Technology Strategy Board (TSB) – Comité de estrategia tecnológica - (ahora denominado Innovate UK) abre regularmente convocatorias para proyectos innovadores de I+D, con el objeto de ayudar a las comunidades industrial e investigadora a trabajar juntas en proyectos de I+D en áreas de importancia estratégica de la ciencia, la ingeniería y la tecnología. El presupuesto de los proyectos va desde las 10 000 £ hasta los 100 millones de libras esterlinas. En la actualidad, hay más de 900 proyectos respaldados mediante una inversión conjunta empresarial y gubernamental de más de 1 000 millones de libras (más de la mitad de los fondos provienen de las empresas).

*Nota:* Para obtener más información sobre el Linkage Scheme en Australia, la RAAK en los Países Bajos y la investigación y la I+D colaborativa en el Reino Unido, se pueden visitar [www.arc.gov.au](http://www.arc.gov.au), [www.innovatie-alliantie.nl/?id=492](http://www.innovatie-alliantie.nl/?id=492) y [www.innovateuk.org](http://www.innovateuk.org) respectivamente.

Fuente: OCDE (2013a), *Commercialising Public Research: New Trends and Strategies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193321-en>.

**La difusión del conocimiento también depende de la circulación de investigadores entre universidades y el sector privado.** La colocación de los estudiantes de posgrado también es de vital importancia en la transferencia de conocimiento, pues estos favorecen la capacidad de las empresas para asimilar la innovación, que es una de las principales barreras para aumentar la tasa de innovación de las pequeñas y medianas empresas (OCDE, 2014a). Esto es de suma importancia en un país con una gran cantidad de pequeñas empresas, como España. De acuerdo con recomendaciones de la OCDE (OCDE, 2010 y 2011), tanto el País Vasco como Cataluña han introducido planes piloto de programas de doctorado industrial. El gobierno estatal también está poniendo en marcha un programa de doctorado industrial (OCDE, 2014a).

**El reducido tamaño de la universidad española y su falta de especialización pueden restringir su cooperación con el sector privado.** El tamaño y la especialización de la universidad no solo afectan a la calidad y relevancia de las competencias (Reto 2), sino también a la capacidad investigadora. Por lo general, a las instituciones más grandes les resulta más sencillo atraer financiación para la investigación. Asimismo, tienen las dimensiones necesarias para mantener los departamentos que facilitan la comercialización y la colaboración con la empresa privada. Si las instituciones se especializan, tienen un ámbito mayor para liderar el conocimiento de sus áreas. El Estudio Económico de la OCDE sobre España 2014 recomienda al gobierno central que aumente el uso de la financiación basada en resultados, como sucede, por ejemplo, en los Centros de Excelencia del programa Severo Ochoa: este proporciona financiación adicional a las instituciones de liderazgo científico internacional (Cuadro 27).

**Las políticas de recursos humanos de las universidades también pueden ser un obstáculo para conseguir una colaboración universidad-empresa más estrecha.** En la actualidad, las perspectivas de promoción y de complementos salariales de los profesores universitarios dependen casi por completo del número de artículos científicos escritos por sexenio. Las actividades de transferencia de conocimientos, como la creación de patentes o de empresas vinculadas, se tienen muy poco en cuenta; cosa que limita los incentivos de los profesores universitarios para compartir su conocimiento y su saber hacer con las empresas. La OCDE (2014a) recomienda que se implante un recorrido de la progresión investigadora en que las actividades de transferencia de conocimiento, lejos de ser meros resultados cuantitativos como las patentes, se tuvieran muy en cuenta en la promoción y la retribución.

#### **Cuadro 27. El punto de mira en España: Estrategia Española de Ciencia y Tecnología e Innovación 2013-2020**

##### **Centros de Excelencia Severo Ochoa y Unidades de Excelencia María de Maeztu**

El Gobierno de España y los gobiernos autonómicos elaboraron de forma conjunta la *Estrategia Española de Ciencia y Tecnología e Innovación 2013-2020*, que se puso en marcha en 2012. La estrategia identifica seis áreas de prioridad para mejorar los sistemas científico, tecnológico y de innovación españoles. Una de las áreas se centra en la creación y especialización del conocimiento y el talento. El propósito es incentivar la creación de conocimiento optimizando el uso de los recursos existentes (humanos, económicos, técnicos, etc.) y la colaboración entre grupos de investigación científicos, técnicos y de innovación. Dichos grupos pueden colaborar compartiendo oficinas en uno de los 32 institutos de investigación, estableciéndose en los mismos parques científicos y/o tecnológicos o manteniendo el contacto mediante clústers de investigación especializados y otras formas de colaboración (redes de investigación europeas, alianzas estratégicas, etc.). Estos grupos son intencionadamente interdisciplinarios e intersectoriales. Colaboraciones de este tipo fomentan un uso más eficiente de las infraestructuras y las instalaciones, aumentan la movilidad de investigadores y tecnólogos, favorecen la transferencia de conocimiento y alientan la creación de productos y servicios, nuevos y competitivos.

El Ministerio de Economía y Competitividad ha puesto en práctica los programas *Centros de Excelencia Severo Ochoa* y *Unidades de Excelencia María de Maeztu*, que identifican y apoyan a centros y unidades de investigación de excelencia. Los centros y unidades se seleccionan por su investigación puntera, su liderazgo internacional en el ámbito de especialidad, la estrecha interacción entre los miembros del grupo y su elevado grado de apertura a la colaboración internacional. Un comité independiente, formado por científicos de renombre internacional, se encarga

de la selección, que comprende las áreas de «Ciencias de la Vida y Medicina», «Matemáticas, Ciencias Experimentales e Ingenierías» y «Ciencias Humanas y Sociales». La acreditación de «Centro de Excelencia Severo Ochoa» o «Unidad de Excelencia María de Maeztu» tiene una validez de 4 años e implica la concesión de una ayuda de un millón de euros por año en el caso de los centros y de medio millón de euros por año para las unidades. Cada año, se reconoce un número reducido de Centros de Excelencia Severo Ochoa y de Unidades de Excelencia María de Maeztu. Al término del periodo de acreditación de cuatro años, se puede solicitar de nuevo la acreditación.

*Fuente:* Ministerio de Economía Y Competitividad (2012), "Spanish Strategy for Science and Technology and Innovation 2013-2012", [www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Spanish\\_Strategy\\_Science\\_Technology.pdf](http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Spanish_Strategy_Science_Technology.pdf); Ministerio de Economía Y Competitividad (MEC) (n.d.), [www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=cba733a6368c2310VgnVCM1000001d04140aRCRD](http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=cba733a6368c2310VgnVCM1000001d04140aRCRD), (accessed 16 June 2015).

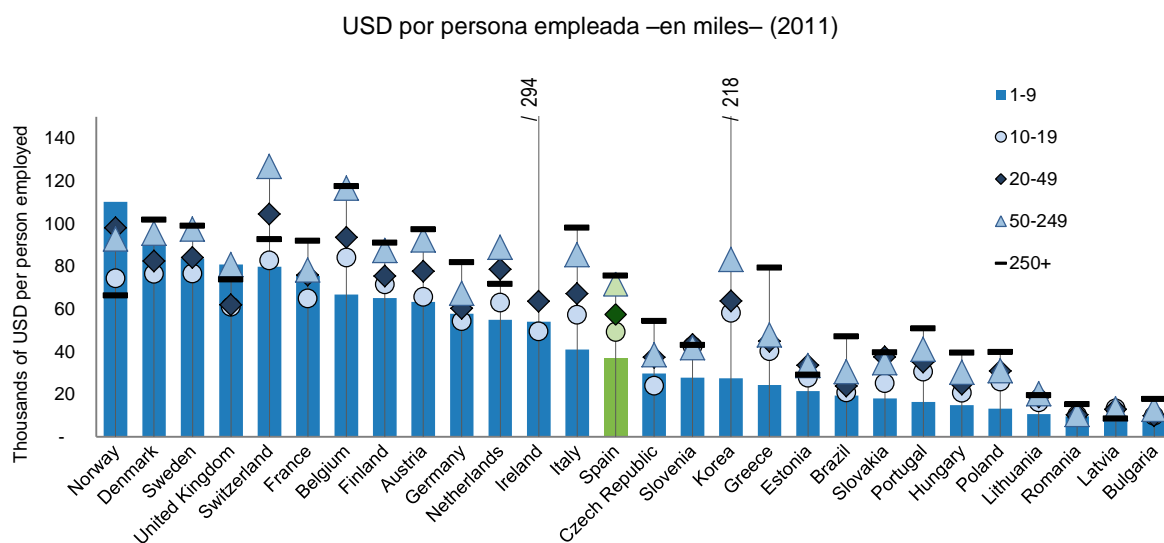
**El carácter regional de las políticas en materia de innovación en España es, al tiempo, un reto y una oportunidad.** El gobierno central y las 17 comunidades autónomas se reparten las políticas en materia de I+D e innovación. Cada comunidad autónoma tiene su estrategia de innovación y sus instrumentos políticos propios. El reto es crear sinergias y evitar una fragmentación excesiva. La OCDE (2014a) sugiere que el gobierno central podría favorecer aún más la expansión de instituciones de investigación con mejores resultados por toda España si proporcionase financiación adicional directamente a los centros de investigación.

#### **El porcentaje relativamente alto de pequeñas empresas españolas podría entorpecer la innovación**

**Las empresas muy pequeñas suelen invertir menos en actividades de innovación. Además, la pequeña empresa española está aún menos implicada que la de otros países de la OCDE.** Las empresas pequeñas suelen invertir menos en I+D y colaborar menos con la universidad (OCDE, 2013f). Esto puede deberse a que dichas empresas carecen de los conocimientos, la capacidad y el tamaño necesarios para invertir en innovación o implementar prácticas innovadoras. Si los trabajadores no poseen siquiera un conocimiento básico de la I+D, es poco probable que las empresas hagan un uso eficaz de los planes de apoyo a la I+D y a la innovación a escala nacional o europea. Así podría explicarse por qué las empresas más pequeñas suelen ser menos productivas que las grandes (Figura 86). En este sentido, el alto porcentaje de microempresas y empresas pequeñas en España (Figura 87) y el alto porcentaje de trabajadores en empresas de este tipo (Figura 88) pueden mermar la productividad agregada. Aumentar los incentivos al crecimiento de las empresas podría estimular el crecimiento de la productividad agregada.

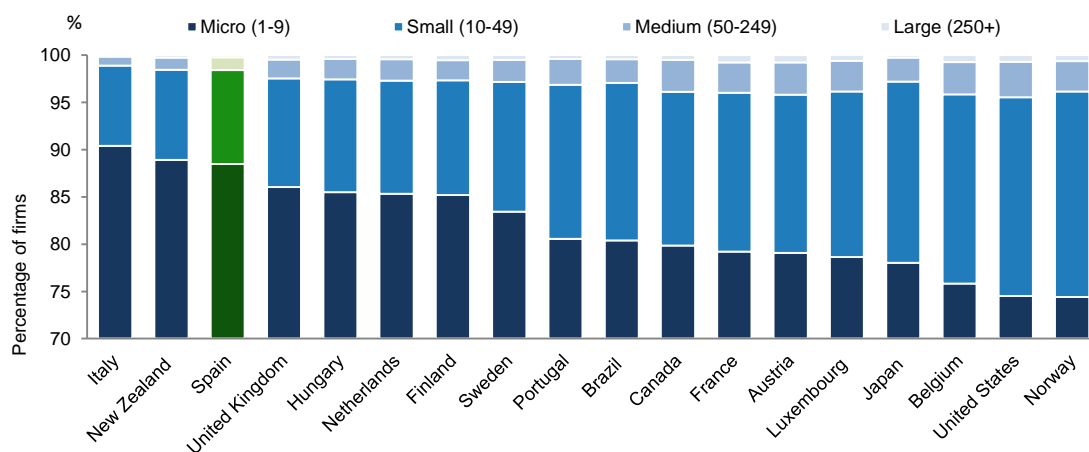


**Figura 87. Niveles de productividad de los trabajadores por tamaño de la empresa (economía en su conjunto)**



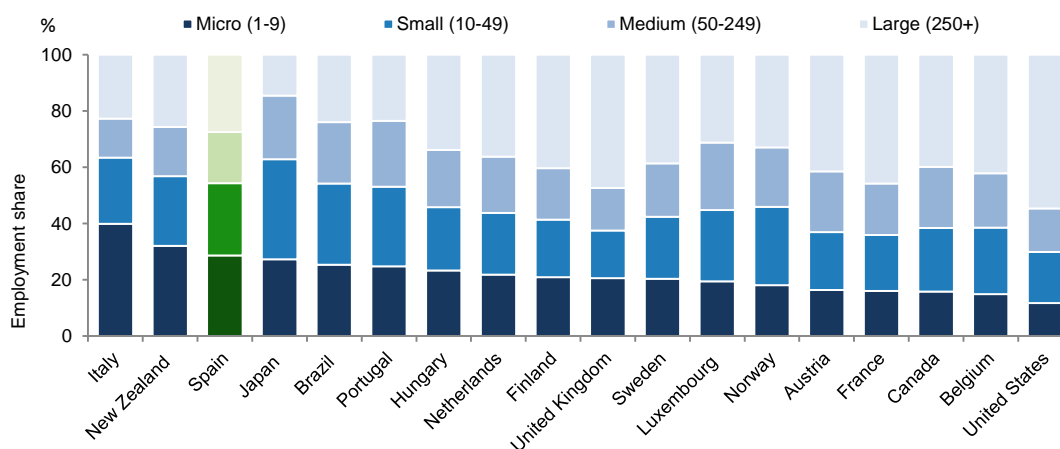
Fuente: OCDE (2014b), "Labour productivity levels by enterprise size, total economy", en OECD, *Entrepreneurship at a Glance 2014*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933063556>.

**Figura 88. Porcentaje de empresas de diferente tamaño, por países**



*Nota:* El periodo abarcado va de 2001 a 2011 para Bélgica, Canadá, Finlandia, Hungría, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos; de 2001 a 2010 para Australia, Brasil, España, Italia, Luxemburgo, Noruega y Suecia; de 2001 a 2009 para Japón y Nueva Zelanda; de 2001 a 2007 para Francia, y de 2006 a 2011 para Portugal. Los sectores que se han incluido son la manufactura, la construcción y los servicios no financieros prestados a las empresas. Las cifras pueden diferir de las estadísticas nacionales oficiales publicadas a causa de las diferencias metodológicas. Los datos de Japón son relativos a los establecimientos comerciales; los de los demás países, a las empresas. Media de todos los años disponibles.

Fuente: Criscuolo, C., P. N. Gal & C. Menon (2014a), "The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 14, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.

**Figura 89. Porcentaje de empleo en función de los tamaños de las empresas y los países**

*Nota:* El periodo abarcado va de 2001 a 2011 para Bélgica, Canadá, Finlandia, Hungría, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos; de 2001 a 2010 para Australia, Brasil, España, Italia, Luxemburgo, Noruega y Suecia; de 2001 a 2009 para Japón y Nueva Zelanda; de 2001 a 2007 para Francia, y de 2006 a 2011 para Portugal. Sectores incluidos: la manufactura, la construcción y los servicios no financieros prestados a las empresas. Las cifras pueden diferir de las estadísticas nacionales oficiales publicadas a causa de las diferencias metodológicas. Los datos de Japón son relativos a los establecimientos comerciales; los de los demás países, a las empresas. Media de todos los años disponibles.

*Fuente:* Criscuolo, C., P. N. Gal & C. Menon (2014a), "The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Nº 14, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hi6hg6-en>.

### El emprendimiento en España se enfrenta a importantes obstáculos

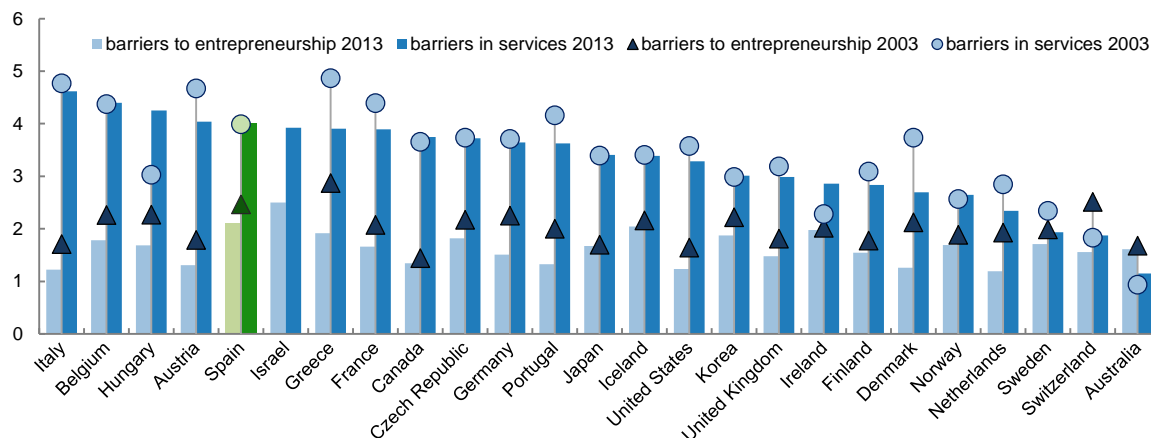
**El sistema educativo desempeña un papel fundamental en la creación de una cultura empresarial.** La cultura empresarial de un país refleja la actitud de las personas hacia el emprendimiento, la probabilidad de escogerlo como ocupación, la disposición a comenzar de nuevo tras un fracaso y el apoyo a familiares cuando éstos se plantean montar un negocio. Todos los aspectos culturales mencionados influyen, aunque no hay demasiados datos empíricos sobre su importancia relativa por países (OCDE, 2013c).

**Las competencias y el sistema educativo contribuyen al emprendimiento de dos maneras muy importantes.** En primer lugar, la mentalidad empresarial puede formarse mediante la educación, lo que incluye estrategias de enseñanza, contenidos de las asignaturas, entornos de aprendizaje y evaluaciones de los resultados de aprendizaje para incentivar el emprendimiento en sentido amplio. En segundo lugar, también pueden crearse las competencias y destrezas necesarias para fundar y desarrollar nuevas empresas. Por ejemplo, puede ofertarse formación a las personas deseosas de comenzar su propia empresa o a las que ya han decidido hacerlo.

**En España, los obstáculos al emprendimiento son una rémora para la innovación.** Hoy en día, la mayor parte de la actividad de emprendimiento en España se debe a la necesidad más que a la oportunidad (por ejemplo, cuando las personas optan por el autoempleo como alternativa al desempleo). En la edición de 2015 de *Doing Business* del Banco Mundial, España aparece en el puesto 77 de una lista de 189 países en relación con la facilidad para comenzar un negocio. La edición de 2014 *Entrepreneurship at a Glance* de la OCDE también ilustra que las trabas de España a los emprendedores son especialmente entorpecedoras. «Obstáculos al emprendimiento» es un indicador compuesto que incluye las cargas administrativas a las empresas emergentes, la opacidad legislativa y administrativa y las cortapisas a la competencia (Figura 89).

**Figura 90. Obstáculos al emprendimiento**

(de 0 a 6, de más leves a más restrictivos)

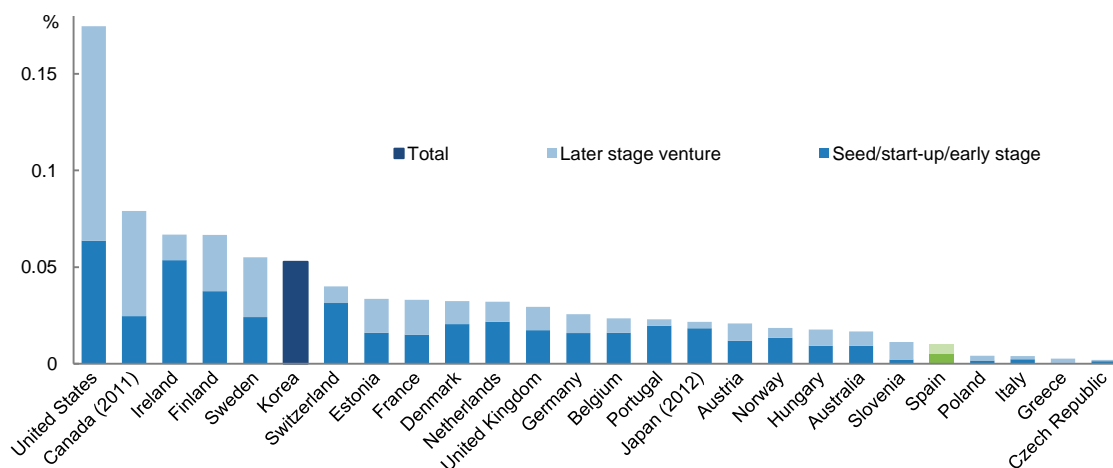


Fuente: OCDE (2014b), *Entrepreneurship at a Glance 2014*, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2014-en).

Un acceso limitado al capital riesgo también puede menoscabar la innovación. Para las empresas, el capital riesgo supone una fuente de financiación que no cotiza en el mercado de valores, por lo que es importante para el emprendimiento. Esto es crucial para las empresas jóvenes e innovadoras con potencial de crecimiento. El capital riesgo puede suplir o completar la financiación bancaria tradicional (OCDE, 2014c). En España, la inversión en capital riesgo, expresada como porcentaje del PIB, se cuenta entre las más bajas de la OCDE (Figura 90). Como sucede en la mayoría de los países de la OCDE, es más difícil acceder al capital riesgo tras la crisis. En 2013, en España, la inversión en capital riesgo supuso solo un 29 % de la cifra de 2007 (OCDE, 2014b).

**Figura 90. Inversiones en capital riesgo como porcentaje del PIB**

Porcentaje (2013)



Fuente: OCDE (2014b), *Entrepreneurship at a Glance 2014*, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2014-en).

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

**España dispone de una serie de medidas destinadas a asegurar el acceso a la financiación de las empresas en general y de las pequeñas y medianas empresas en particular.** Entre ellas se incluyen medidas económicas para favorecer el acceso al crédito y medidas fiscales para respaldar a las empresas. A título de ejemplo, se pueden citar la creación de un nuevo Instituto de Crédito Oficial (una empresa pública con doble función: entidad de crédito y agencia financiera del estado); las líneas de liquidez para pequeñas y medianas empresas con que financiar su capital circulante; una línea de intermediación para financiar proyectos de inversión de empresas de tamaño medio y garantías del Tesoro Público para asegurar los títulos de deuda emitidos por el Fondo de Titulización de Activos (OCDE, 2014c).

**El gobierno ha introducido una serie de reformas para respaldar la investigación y la innovación, así como el emprendimiento.**

**España también ha avanzado en la expansión del sistema de innovación.** Las medidas políticas presentes y pasadas del gobierno central relativas a la I+D y la innovación se proponen ampliar las capacidades de investigación, aumentar los recursos humanos para la investigación y mejorar tanto los resultados de la innovación como los vínculos entre ciencia y empresa. La Estrategia Española de Ciencia y Tecnología e Innovación 2013-2020 aspira a fortalecer la coordinación entre regiones y a estimular la movilidad de los investigadores en los sectores público y privado. Se ha creado el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación para mejorar la gobernanza del sistema de innovación (OCDE, 2014a).

**España ha avanzado en la consecución de estos objetivos.** En este sentido, son de mencionar el incremento de la inversión, las capacidades y los resultados en innovación. Desde 2000, han aumentado tanto el gasto interno bruto en I+D (GBID) como el gasto empresarial en I+D (GEID), expresados como porcentaje del PIB. España ha aumentado la cifra de artículos de ciencia y de ingeniería publicados, y ha incrementado el porcentaje de investigadores empleados en la economía. Además, ha propiciado el desarrollo del conocimiento especializado en diversos ámbitos científicos, como la energía y los materiales (OCDE, 2014a). En 2013, el Gobierno puso en marcha un programa de garantía crediticia de entre 12 y 18 meses para préstamos a pequeñas y medianas empresas destinados a inversiones, I+D y financiación del capital circulante (OCDE, 2014c).

**Asimismo, España también ha adoptado medidas para alentar el emprendimiento.** La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, introduce una serie de medidas para incentivar el emprendimiento y el autoempleo. Los trabajadores autónomos jóvenes pueden beneficiarse de reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social. Los trabajadores en riesgo de desempleo de larga duración pueden acogerse a prestaciones por desempleo mientras son autónomos. Puede solicitarse recibir las prestaciones por desempleo en una cantidad única para hacer frente a los gastos de una formación específica o de creación de una nueva empresa. Se han reducido el Impuesto de Sociedades y el Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas durante los dos primeros años de una empresa nueva. La ley más reciente (el Real Decreto 475/2014, de 13 de junio) introduce reducciones del 40 % en las cotizaciones a la Seguridad Social de los empleadores de investigadores.

## **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**Los trabajadores altamente cualificados, los emprendedores y las universidades son vitales para el sistema de innovación de un país.** Los investigadores altamente cualificados y las universidades generan y transfieren conocimiento nuevo al sector privado, que redunda en una innovación, una productividad y un crecimiento mayores. Los trabajadores altamente cualificados también facilitan la adopción e implementación de innovaciones y nuevas tecnologías en el puesto de trabajo. Puesto que los emprendedores son fundamentales para aportar ideas nuevas al mercado, las barreras al emprendimiento y el acceso limitado al capital riesgo son cortapisas a la innovación.

**Las empresas españolas están menos implicadas de forma activa en actividades innovadoras que muchas de sus competidoras del extranjero.** La falta de innovación de la economía española se refleja en la

escasa inversión en capital basado en el conocimiento (lo que incluye a la I+D) y el número relativamente reducido de doctores empleados en investigación y en el sector privado.

**España no se está beneficiando lo suficiente de sus instituciones de educación superior para apoyar la innovación y el crecimiento mediante la transferencia de la investigación y el conocimiento al sector privado.** Existen pocos mecanismos oficiales que vinculen a los investigadores universitarios con el sector privado. Es más: existe una serie de elementos disuasorios que evitan una mayor cooperación entre los investigadores universitarios y el sector privado.

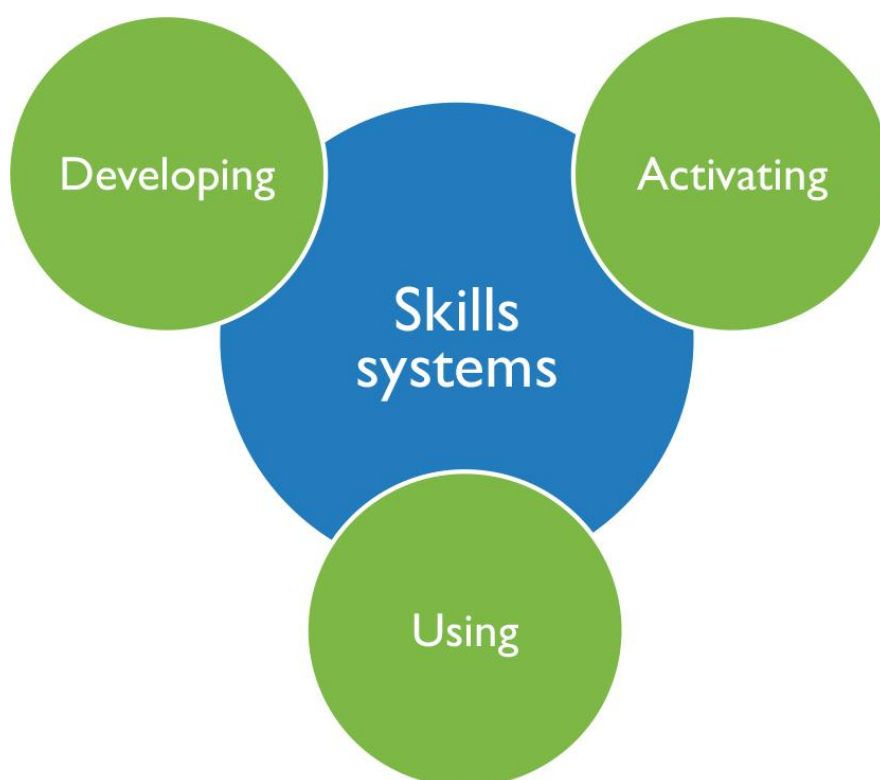
**Un factor que limita la inversión total en I+D en España también puede ser su porcentaje relativamente alto de empresas muy pequeñas, cosa que merma la innovación y la productividad.** Las empresas españolas se enfrentan a una serie de obstáculos a la innovación, como la baja tasa de emprendimiento y el acceso restringido al capital riesgo.

**España podría servirse mejor de los trabajadores altamente cualificados y de las universidades para fomentar la innovación, la productividad y el crecimiento.** Esto supondría una reducción de las barreras a la innovación y el emprendimiento y la creación de incentivos para invertir en CBC. También significaría que las empresas españolas tendrían como eje central en sus estrategias de negocio el uso de trabajadores altamente cualificados dedicados a la innovación.

## REFERENCIAS

- Banco Mundial (2014), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*, Washington, Banco Mundial, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0351-2>.
- Criscuolo, C., P.N. Gal & C. Menon (2014), "The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 14, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.
- Ministerio de Economía Y Competitividad (MEC) (n.d.), [www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnnextoid=cba733a6368c2310VgnVCM1000001d04140aRCRD](http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnnextoid=cba733a6368c2310VgnVCM1000001d04140aRCRD), (consultado el 16 de junio de 2015).
- Ministerio de Economía Y Competitividad (2012), "Spanish Strategy for Science and Technology and Innovation 2013-2012", [www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Spanish\\_Strategy\\_Science\\_Technology.pdf](http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Spanish_Strategy_Science_Technology.pdf).
- OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Spain 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2014-en).
- OCDE (2014b), *Entrepreneurship at a Glance 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2014-en).
- OCDE (2014c), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/fin\\_sme\\_ent-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2014-en).
- OCDE (2013a), *Commercialising Public Research: New Trends and Strategies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193321-en>.
- OCDE (2013b), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- OCDE (2013c), *Entrepreneurship at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2013-en).
- OCDE (2013d), Main Science and Technology Indicators (database), junio de 2013, [www.oecd.org/sti/msti.htm](http://www.oecd.org/sti/msti.htm).
- OCDE (2013e), OECD Education Database, julio de 2013, [www.oecd.org/education/database.htm](http://www.oecd.org/education/database.htm).
- OCDE (2013f), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_scoreboard-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2013-en).
- OCDE (2011), *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097377-en>.
- OCDE (2010), *OECD Reviews of Regional Innovation: Catalonia, Spain 2010*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082052-en>.
- OCDE/UNESCO/Eurostat (2013), OCDE/UNESCO Institute for Statistics/Eurostat data collection on Careers of Doctorate Holders 2010, junio de 2013, [www.oecd.org/innovation/inno/oecdunescoinstituteforstatisticseurostatcareersofdoctorateholderscdhproject.htm](http://www.oecd.org/innovation/inno/oecdunescoinstituteforstatisticseurostatcareersofdoctorateholderscdhproject.htm).

# FORTALECER EL SISTEMA DE COMPETENCIAS EN ESPAÑA







## FORTALECER EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE ESPAÑA. INTRODUCCIÓN

Para mejorar los resultados en el desarrollo, la activación y el empleo de las competencias, es necesario que todos los agentes y mecanismos que influyen en ellas trabajen juntos, como un sistema de competencias coherente que se fortalece de forma recíproca. Para fortalecer el sistema de competencias de España, se han identificado cuatro retos. Los retos son los siguientes: mejorar y ampliar el acceso a la información sobre el aprendizaje y el mercado laboral, reforzar las asociaciones para mejorar los resultados de las competencias, financiar un sistema de competencias más eficaz y eficiente y fortalecer la gobernanza del sistema de competencias.

Los avances tecnológicos, la globalización, el envejecimiento de la población y otros factores están cambiando la estructura del empleo y, por el camino, los requisitos de competencias de los empleos. Disponer de información de gran calidad, oportuna y accesible, sobre el aprendizaje y el mercado laboral puede ayudar a diferentes usuarios a tomar decisiones bien fundamentadas para lograr una mayor coincidencia entre la oferta y la demanda de competencias. Si bien España ya recopila y divulga una considerable variedad de información sobre los resultados y las tendencias de la formación y el mercado laboral, los datos solo suelen estar disponibles en documentos técnicos o bien están desperdigados por numerosas páginas web. Asimismo, hay una serie de lagunas de información, como la falta de predicciones sobre las futuras necesidades de competencias.

Aunque los gobiernos desempeñan un papel fundamental en el sistema de competencias, sus logros en solitario tienen un límite. Mejorar los resultados de las competencias necesita de la colaboración y cooperación de todos los agentes interesados: las personas, las empresas, las organizaciones patronales, los sindicatos, las instituciones educativas... Si España implicase a todos los agentes del sistema de competencias en fases tempranas del proceso de planificación y toma de decisiones, se beneficiaría de acuerdos de asociación más regulares y formalizados.

El modo en que se financia la inversión en competencias ejerce una gran influencia en la efectividad y la eficiencia de las políticas de competencias. El gasto público y las políticas fiscales pueden incentivar o desincentivar el desarrollo, la activación y el uso efectivo de las competencias. Las personas, los empleadores y los agentes sociales, beneficiarios de la inversión en competencias, también desempeñan un papel fundamental para financiar la inversión en competencias. En un contexto de persistente prudencia fiscal y de presiones presupuestarias ligadas al desempleo y a la población en proceso de envejecimiento, es fundamental que las políticas para financiar la inversión en competencias estén calibradas para maximizar su eficacia y su eficiencia. En España, cabe hacer más para mejorar la financiación de las competencias.

Dado el amplio abanico de factores que influyen en el desarrollo, la activación y el uso de las competencias, y la amplia distribución de responsabilidades en dichas áreas (entre ministerios y en todos los niveles de gobierno), para la coherencia y la continuidad de las políticas son fundamentales unas estructuras de gobierno eficaces. La coherencia y la continuidad de las políticas revisten una importancia especial a largo plazo, el necesario para que den fruto determinadas políticas de competencias (sobre todo, la política educativa). España posee una serie de estructuras de gobierno para promover el diálogo y la colaboración, pero suelen centrarse en aspectos concretos del sistema de competencias, como la educación o el empleo. Es necesario seguir promoviendo el diálogo y la coordinación en el seno del sistema de competencias en su conjunto.

## RETO 9: MEJORAR Y AMPLIAR EL ACCESO A UNA INFORMACIÓN DE CALIDAD SOBRE INSERCIÓN LABORAL Y OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«El acceso a la información es irregular a nivel nacional. Los sistemas de información autonómicos no están siempre conectados.»*

*«Hay información, pero la gente no siempre recurre a ella.»*

*«La información para jóvenes se requiere pronto, puesto que las decisiones sobre la orientación profesional se toman pronto.»*

*«A las pequeñas y medianas empresas les falta información sobre la oferta de competencias.»*



Para fundamentar bien las decisiones de un amplio abanico de agentes, es esencial contar con información sobre oportunidades de aprendizaje, así como sobre requisitos de competencias presentes y futuros. La preocupación que suscitan los actuales desajustes de competencias, así como la incertidumbre que provocan las necesidades futuras de competencias en un contexto de avances tecnológicos, globalización, cambios demográficos y otras presiones realzan la importancia de contar con datos e información de buena calidad acerca de las presiones que pesan sobre las competencias. Para lograr una adecuación mejor entre la oferta y la demanda de competencias, es necesario contar con información de gran calidad, pertinente y accesible, acerca de las necesidades emergentes de competencias y de las oportunidades de aprendizaje.

En España, en la actualidad, los desajustes de competencias son patentes, y los requisitos de competencias de muchos empleos futuros cambiarán y/o se incrementarán.

Las investigaciones de la OCDE destacan que en España existe una considerable variación de la oferta y demanda de competencias por comunidades autónomas. La figura 91 revela que ninguna de las comunidades autónomas muestra signos de déficit de competencias (esto es, de escasez de personas cualificadas). Se considera que en algunas comunidades autónomas se da un equilibrio de altas competencias: la demanda de trabajadores altamente cualificados se satisface con una oferta idéntica de trabajadores altamente cualificados. Resulta preocupante la gran cantidad de comunidades autónomas en que se da un equilibrio de bajas competencias: la demanda de baja cualificación se satisface con una oferta de baja cualificación. Es un campo abonado para los salarios bajos y un crecimiento escaso.

**Figura 91. Equilibrio relativo entre oferta y demanda de competencias (España: comunidades autónomas, 2011)**

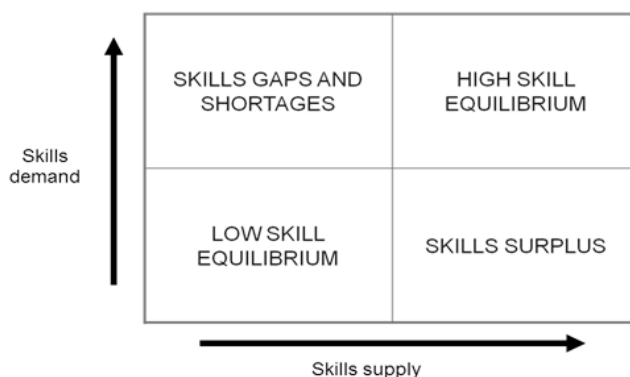


Fuente: OCDE (2014c), "Skills supply and demand, Spanish regions, 2010", en OCDE, *Job Creation and Local Economic Development*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933139366>; La encuesta de población activa y los datos estadísticos autonómicos provienen del Instituto Nacional de Estadística. [www.ine.es](http://www.ine.es).

#### **Cuadro 28. Equilibrar la oferta y demanda de competencias a escala local**

Según investigaciones del Programa LEED de la OCDE, los desajustes entre la oferta y la demanda pueden darse a escala local y crear ineficiencias en el mercado laboral local, puesto que los empleadores no hacen un uso efectivo de las competencias disponibles. Se ha desarrollado una herramienta estadística para comprender el equilibrio entre oferta y demanda de competencias en mercados laborales locales.

##### **Entender la relación entre oferta y demanda de competencias**



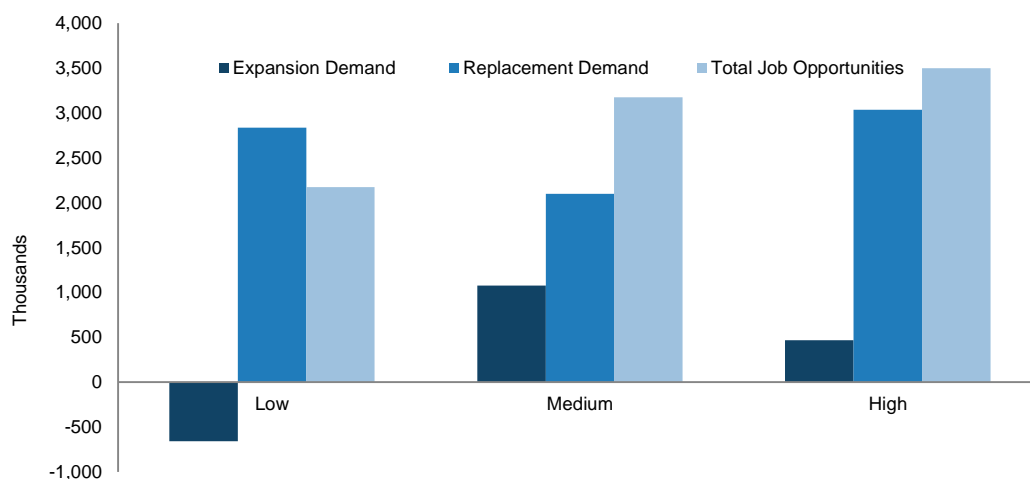
En la figura arriba presentada, la esquina superior izquierda (déficit y escasez de competencias), muestra que unas competencias reducidas responden a la demanda de elevadas competencias: esta situación genera el déficit y la escasez de competencias ya mencionados. En la esquina superior derecha, una oferta de elevadas competencias satisface a una demanda idéntica, con lo que el resultado es un equilibrio de altas competencias. Esta situación es la más deseable para todas las economías locales de gran rendimiento. En la esquina inferior izquierda, una oferta de competencias reducidas responde a una demanda idéntica, con lo que el resultado es un equilibrio de bajas competencias. Por último, en la esquina inferior derecha, una oferta de elevadas competencias responde a una

demanda de competencias reducidas: en la economía resultante, la alta cualificación está disponible pero no se emplea. Esta situación conduce a la emigración del talento, el subempleo, la subutilización de competencias y el desgaste del capital humano; todas ellas oportunidades frustradas de generar prosperidad.

Fuente: Froy, F., S. Giguère & M. Meghnagi (2012), "Skills for competitiveness: A synthesis report", *OCDE Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, N° 2012/09, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6-en>.

**Las predicciones indican que los empleos del futuro necesitarán de mayores niveles de educación que los de hoy.** El CEDEFOP pronostica que, entre 2013 y 2025, las oportunidades de empleo en España se concentrarán en ocupaciones que requieran cualificaciones medias y altas, a causa de las demandas de expansión y de reemplazo (Figura 92) (CEDEFOP, 2015a). Pese a que cada vez son más los jóvenes españoles que finalizan la educación secundaria postobligatoria y la educación superior, no está claro que vaya a haber suficientes graduados con las credenciales y las competencias necesarias para satisfacer la demanda del futuro. Si bien las predicciones de las necesidades de competencias se basan en una serie de suposiciones fundadas y si bien muchos de los factores que en el futuro determinarán las necesidades de competencias son hoy desconocidos, esta información es más válida para tomar decisiones que la ausencia de información.

**Figura 92. Previsión de oportunidades de trabajo en España por niveles de cualificación requeridos, 2013-25**



*Nota:* Las definiciones de los niveles de competencias son las siguientes: baja cualificación = CINE 1 y CINE 2 (por debajo de la educación secundaria superior); cualificación media = CINE 3 y CINE 4 (educación secundaria superior o educación postsecundaria no terciaria); y alta cualificación CINE 5 y CINE 6 (terciaria).

Fuente: CEDEFOP (2015b) "Job opportunities: Skills forecast for 2015", 2013-2025, [www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities](http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities).

La información sobre la formación y el mercado laboral pueden propiciar que los agentes tomen decisiones con que mejorar la relación entre la oferta y la demanda de competencias.

Los encargados de la toma de decisiones políticas pueden usar la información sobre las necesidades presentes y futuras de competencias para un amplio abanico de propósitos. Los ministerios encargados de la educación pueden usar esta información para diseñar el desarrollo del currículo y fijar el número de plazas en los programas de educación secundaria superior, educación postsecundaria y educación terciaria. Son muchos los países en que la información sobre las necesidades presentes y futuras de competencias se emplea para guiar el desarrollo y el diseño de los programas de formación profesional (FP). Los ministerios encargados del empleo pueden usar esta información para actualizar los estándares de

ocupación (que guían a los empleadores acerca de las competencias, la formación y la experiencia necesarias para desempeñar un empleo) y para diseñar aprendizajes profesionales y políticas activas del mercado de trabajo (como formación, subsidios por empleo, creación directa de empleos y apoyo al emprendimiento y a la movilidad geográfica). Hay países que también recurren a esta información para desarrollar y actualizar políticas de migración selectivas (OCDE, en preparación). Los ministerios suelen generar y divulgar información sobre la formación y el mercado laboral para basar en ella su toma de decisiones políticas, así como las elecciones de muchos otros actores.

**Los jóvenes emplean la información sobre la formación y el mercado laboral para tomar decisiones sobre el ámbito de estudio que conjuguen los intereses personales y los incentivos del mercado laboral.** Debido al largo periodo de tiempo que transcurre entre el momento en que una persona escoge un ámbito de estudio y el momento en que se gradúa, los futuros estudiantes suelen necesitar información orientada al futuro (por ejemplo, previsiones de futuras necesidades de competencias, que suelen definirse como las necesidades de competencias de aquellas ocupaciones que se prevé que presenten carencias, excesos o equilibrio). Con todo, para que esta información resulte relevante para los jóvenes, estos deben ser conscientes del modo en que las profesiones se relacionan con los ámbitos de estudio (es decir, qué ámbitos de estudio generan trabajadores para profesiones concretas). Las previsiones de las futuras necesidades de competencias solo pueden servir de guías generales, pues las necesidades futuras de competencias, por definición, son inciertas. En consecuencia, los estudiantes también deberían poder hacer referencias cruzadas a predicciones de competencias que les informen de las salidas laborales que históricamente han tenido los graduados de diversos niveles y ámbitos de estudio. Esto informa a los jóvenes del valor concedido a dichos estudios en el mercado laboral, al margen del empleo a que conduzcan. Además, se les debe informar de las asignaturas que hace falta cursar en la educación secundaria y de las notas necesarias para poder acceder al campo de estudio que han escogido. Por último, esta información debe divulgarse de forma que sea fácil de consultar y entender para los jóvenes y sus familias.

**Por el contrario, los adultos que buscan empleo toman decisiones inmediatas o a corto plazo, por lo que necesitan información sobre la escasez de competencias o de mano de obra presentes y sobre las previsiones a corto plazo de necesidades de competencias.** Como los adultos suelen tener menos movilidad que los jóvenes —a causa de necesidades y responsabilidades familiares, hipotecas, etc.—, suelen necesitar información de ámbito local y regional. Dado que algunos no poseerán las competencias necesarias para la ocupación deseada o para las ocupaciones que efectivamente ofrecen oportunidades de empleo, además necesitarán información sobre qué formación se les puede exigir y dónde la pueden cursar. Al igual que los jóvenes, los adultos que buscan empleo necesitan información fácil de consultar y de entender.

**Los agentes sociales también son grandes usuarios de información sobre la oferta y la demanda de competencias.** Los agentes sociales —como los sindicatos y las organizaciones patronales— se sirven de esta información para informar a sus miembros, respaldar el desarrollo de sus propios programas de formación o influir en las políticas educativas o laborales (OCDE, en preparación). Los empleadores usan la información sobre los desequilibrios presentes y futuros entre la oferta y la demanda laboral para tomar decisiones importantes acerca de las siguientes cuestiones: contratación, compensación y beneficios y formación; información a estudiantes y a potenciales fuentes de mano de obra (también la proveniente del extranjero); inversiones tecnológicas (para complementar o sustituir la mano de obra); estrategias de organización del trabajo y de negocios (por ejemplo, cuáles de las competencias disponibles favorecen o dificultan el conjunto de estrategias de negocio que desean poner en práctica), y ubicación de operaciones (por ejemplo, invertir en un país o región o establecerse en otro lugar). Por su parte, los sindicatos emplean la información sobre la formación y el mercado laboral para planificar y desarrollar la formación que ofrecen a sus afiliados, así como para planear estrategias de negociación laborales. Normalmente, a los agentes sociales les interesa disponer de información sobre las necesidades laborales y de competencias presentes y previstas; en los ámbitos nacional, regional y local, y por sectores.

**En España se puede acceder a información de diversa índole sobre las necesidades presentes y futuras de competencias, si bien subsisten las lagunas de información.**

**El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes hace públicos datos de participación educativa, rendimiento, nivel de estudios alcanzado y, en menor grado, resultados de los graduados.** Sin embargo, existen notables lagunas de datos y de información; información a la que solo se puede acceder a través de resúmenes o informes técnicos o de bases de datos accesibles en línea. *Datos y cifras: Curso escolar 2014-2015* es un informe anual que recoge información sobre la matriculación y el nivel de estudios en todo el sistema educativo (desde la educación temprana hasta el aprendizaje a lo largo de la vida). Asimismo, ofrece información actual (no incluye series cronológicas de datos ni datos longitudinales) sobre empleo, desempleo y salarios en función de categorías amplias de niveles de estudio. *Datos básicos del Sistema Universitario Español* es un informe anual que recoge información sobre un amplio espectro de cuestiones relacionadas con las universidades españolas. Aquí se incluye información sobre el número de instituciones, su ubicación, el número de estudiantes, los ámbitos de estudio ofertados, las notas de los estudiantes entrantes, la inserción laboral según el tipo de grado y el ámbito de estudio (solo para los principales ámbitos) e información básica sobre el salario de los graduados (aunque no por ámbito de estudio). En los informes mencionados, falta información sobre los resultados (empleo y salario) en un lapso de tiempo en función del nivel y ámbito educativos. Dicha información es necesaria para valorar cómo evoluciona la demanda de las diversas titulaciones. El reciente informe “Inserción laboral de los egresados universitarios: la perspectiva de la afiliación a la Seguridad Social” (MECD, 2014) permite suplir algunas de las lagunas de información. El informe proporciona datos sobre el empleo y el salario de un grupo de egresados universitarios (graduados en 2009-10) por ramas de conocimiento. En la segunda fase del proyecto, se analizarán los resultados de los estudiantes de máster y doctorado. El Gobierno de España podría plantearse ampliar este análisis a otros grupos y a ámbitos de estudio más detallados.

**El Ministerio de Empleo y Seguridad Social informa de las profesiones más demandadas.** *Portal de Empleo*, un portal único de empleo para emparejar de forma óptima a demandantes de empleo con oportunidades laborales. En este portal, los empleadores pueden anunciar sus vacantes y los demandantes de empleo, buscar ofertas utilizando palabras clave, como la ocupación y/o la ubicación. En la página principal se publican las ocupaciones más demandadas. El Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) publica en su [página web](#) un informe anual (*Perfiles de la Oferta de Empleo*) sobre los sectores en que el empleo tiene más expectativas de crecimiento (CE, 2014). Las ocupaciones más demandadas se identifican a partir del número de ofertas de empleo publicadas en unas 230 páginas web de búsqueda de empleo y en la prensa escrita, así como a partir de entrevistas cualitativas con agentes sociales implicados, como sindicatos, funcionarios universitarios, etc. Cada perfil se describe en 5 páginas aproximadamente. Se incluye información detallada sobre las condiciones laborales (sueldo, jornada completa o jornada parcial, contratos indefinidos o temporales), tasas de empleo por comunidad autónoma, competencias, experiencia y formación necesarias, así como el número actual de graduados que suelen incorporarse a esta ocupación.

**Aun cuando la información sobre las ofertas de trabajo actuales y las ocupaciones más demandadas sea valiosa, las personas que buscan empleo, los encargados de la toma de decisiones políticas y otros agentes también necesitan información sobre las carencias de trabajadores.** La información sobre las ofertas de empleo puede ayudar a los demandantes de empleo a buscar uno, pero no les ayuda a identificar dónde hay carencias. Las ofertas de empleo dan una idea general de la demanda, pero para evaluar las carencias es necesario consultar los indicadores de oferta y demanda (por ejemplo, aun cuando exista una demanda creciente de trabajadores en una ocupación dada, no habrá carencias a menos que la oferta no aumente al mismo ritmo). La información sobre las carencias profesionales de mano de obra permitiría que los demandantes de empleo orientasen sus búsquedas a aquellas ocupaciones con grandes probabilidades de éxito y/o adaptasen su formación a las necesidades del mercado laboral. Los encargados de la toma de decisiones políticas también podrían emplear esta información para diseñar y financiar programas formativos y otras medidas con que satisfacer mejor las necesidades del mercado laboral. Los proveedores de educación o formación podrían servirse de esta información como ayuda para desarrollar y diseñar cursos y programas.



**Los datos de las ofertas de empleo publicadas presentan una serie de limitaciones en tanto que indicadores de las vacantes de empleo y de la demanda de trabajadores.** Por ejemplo, los cambios en el número de ofertas de empleo publicadas pueden deberse a la tendencia creciente a usar Internet como medio de contratación o a la tasa de reemplazo en una ocupación dada (hay ocupaciones y sectores en que la tasa de reemplazo es alta por los bajos salarios y las malas condiciones laborales: todo ello se refleja en un mayor número de ofertas de empleo) y no a cambios en la demanda. Otras limitaciones de los datos que proporcionan las ofertas de empleo publicadas pueden entrañar predicciones sesgadas de la demanda como las siguientes: las ofertas de empleo publicadas no se usan por igual en todos los sectores y ocupaciones, resulta difícil eliminar las ofertas duplicadas y, en ocasiones, la información del número de plazas asociadas a una oferta de trabajo no es correcta (hay empresas con una alta tasa de reemplazo que publican ofertas de empleo de forma rutinaria, aun cuando no vayan a contratar a nadie en ese momento). Ya que todos los indicadores presentan limitaciones, una buena práctica internacional consiste en usar más de un indicador para valorar las exigencias que pesan sobre las competencias ocupacionales. España podría considerar completar los datos de las ofertas de empleo publicadas en línea con otros indicadores, como el salario, el empleo, el desempleo y las horas trabajadas.

**A día de hoy, España no hace previsiones nacionales de los equilibrios entre la oferta y la demanda profesionales de la mano de obra.** Debido al largo periodo de tiempo que transcurre desde que los estudiantes comienzan los estudios superiores hasta que entran en el mercado laboral, esta información es de especial importancia para fundar sus decisiones acerca del nivel y el ámbito de estudio, así como para fundar las decisiones de los encargados de la toma de decisiones políticas y de las instituciones educativas a la hora de diseñar el currículo y asignar plazas en cada ámbito de estudio. Esta información presenta una utilidad adicional para las empresas, que pueden emplearla para planificar mejor sus necesidades de recursos humanos (por ejemplo, relativas a la contratación o a la formación) y sus inversiones de capital (por ejemplo, inversiones en tecnología e infraestructuras). Las previsiones nacionales que se han llevado a cabo en el contexto de sistemas de pronóstico paneuropeos, como las del CEDEFOP, recogen información acerca de oportunidades laborales en función de las siguientes variables: a) requisitos de cualificación (subdivididos en 3: bajos, medios y altos); b) sectores (subdivididos en 6); y c) principales grupos de ocupación (subdivididos en 10). Del mismo modo, la *Encuesta Anual Laboral* (MEYSS, 2015) ha empezado, hace poco, a publicar datos anuales relativos a las previsiones de contratación de las empresas. Los datos se clasifican en grandes grupos de ocupaciones, experiencia profesional de los candidatos en potencia y el tipo de contrato deseado. Aun cuando esta información es muy útil, las categorías de competencias y de ocupación son demasiado amplias para fundar las decisiones de los estudiantes, de las instituciones educativas y formativas y de los empleadores.

Hay países que vinculan las evaluaciones basadas en la ocupación y la información de expectativas de competencias con competencias concretas, mediante estándares ocupacionales exhaustivos o descripciones de las competencias necesarias para cada ocupación (OCDE, 2015). Entre los ejemplos, se cuentan la National Occupational Classification (Clasificación nacional de empleo) de Canadá (Cuadro 29) y la base de datos O\*NET de los Estados Unidos, que proporcionan información detallada de los conocimientos y competencias necesarios para 500 y 800 ocupaciones respectivamente.

### Cuadro 29. Canadian Occupational Projection System

Employment and Social Development Canada (ESDC) – Comité para el desarrollo social y del empleo en Canadá - se sirve de los modelos del Canadian Occupational Projection System (COPS) – Sistema canadiense de previsiones de ocupación - y de la National Occupational Classification para generar previsiones de tendencias de futuro sobre el número de vacantes y demandantes de empleo por ocupación en el ámbito nacional. Las predicciones permiten identificar las ocupaciones susceptibles de presentar escasez o exceso de mano de obra a medio plazo. Las últimas predicciones abarcan el periodo de 2013 a 2022.

Se hicieron predicciones para 283 grupos ocupacionales, que cubren toda la masa laboral. Los usuarios pueden buscar resúmenes de los resultados de las predicciones según la ocupación o el sector; resultados de predicción detallados según la ocupación o el sector (que incluyen información sobre los factores que, en principio, van a influir en el mercado laboral, como la demografía o los porcentajes de participación en la masa laboral en función del grupo de edad y el nivel de estudios), y documentos de síntesis que abarcan los principales elementos de las predicciones (como el contexto económico, la descomposición industrial de la actividad económica o las ofertas, los demandantes de empleo y las condiciones esperables del mercado laboral por ocupación).

Esta información está disponible tanto en la página de COPS como en Job Bank, un portal único orientado a la búsqueda de empleo y al aprendizaje y la información sobre el mercado laboral.

*Fuente:* Employment and Social Development Canada, <http://occupations.esdc.gc.ca/sppc-cops/w.2lc.4m.2@-eng.jsp>.

**La información podría ser más accesible y responder mejor a las necesidades de los diferentes usuarios**

Si bien las evaluaciones nacionales de competencias y las previsiones desarrolladas en el contexto de sistemas de previsión paneuropeos (por ejemplo, el CEDEFOP) aportan información útil acerca de las exigencias presentes y potenciales de competencias, da la impresión de que esta información no influye demasiado en las decisiones de las políticas españolas. Por ejemplo, hoy en día no se recurre a esta información para respaldar decisiones relativas a la distribución de la financiación de plazas en los diversos ámbitos educativos y en las instituciones de educación superior. Así, tampoco queda claro si esta información se está usando para respaldar la formación que se ofrece a los desempleados. Al parecer, la financiación de la educación y la formación viene motivada principalmente por la demanda de los estudiantes y los intereses investigadores de los profesores universitarios (Reto 2). Los ejercicios de evaluación y anticipación de competencias podrían lograr un alcance mayor y ejercer una influencia más decisiva si aumentara la colaboración intergubernamental y el compromiso de los agentes implicados.

**Del mismo modo, la información también podría ser más fácil de interpretar.** A pesar de que los usuarios disponen de casi toda la información que necesitan, esta suele consistir en informes técnicos y ad hoc. Muchas veces, estos informes no son fáciles de localizar, a menos que quien los busque ya sepa de su existencia. Por otra parte, suelen presentarse como compendios de datos y cifras expresados en lenguaje técnico o jerga, con lo que resultan difíciles de entender para las personas que no son expertas en la materia. Además, la información disponible en Internet está desperdigada por múltiples páginas web, lo que dificulta localizarla y contrastarla con otra información (Reto 6). Los recursos informativos deben ser más fáciles de usar: por ejemplo, se pueden crear plataformas informativas e interactivas en línea, que recojan todos los datos importantes en un mismo lugar y que respondan a las necesidades de los distintos usuarios (Cuadro 30).

### Cuadro 30. Texas Workforce Commission

La página web de la Texas Workforce Commission (Comisión de la fuerza laboral de Texas) es un portal informativo e interactivo único, organizado según las necesidades de los distintos usuarios (en concreto, demandantes de empleo y trabajadores, empresas y empleadores, e interlocutores sociales y laborales), en inglés, español y vietnamita. En el portal, los demandantes de empleo pueden solicitar las prestaciones por desempleo, subir su currículum, buscar ofertas de trabajo, informarse sobre carreras profesionales, enlazar con cursos en línea y documentarse sobre recursos auxiliares y oportunidades de formación. Los usuarios pueden explorar las ocupaciones concretas que les interesen e informarse de los requisitos de formación, el conocimiento, las competencias y las capacidades necesarias para desempeñarlas, así como de las tareas que suelen entrañar y de los valores del empleo. Asimismo, también tienen acceso a un gran número de indicadores del mercado laboral. Entre estos, se cuentan los porcentajes de empleo en Texas y en los Estados Unidos, la media anual de ofertas de empleo, las oportunidades de empleo previstas para 2022, los porcentajes y los cambios absolutos en las oportunidades de empleo previstas entre 2012 y 2022, los salarios por hora, la distribución por género, la tasa de reemplazo, la duración media de la ocupación y del empleo actual, así como las clases de empresas que suelen ofertar este tipo de empleos. La página web ofrece incluso una herramienta para escoger empleo en función de los gastos personales. El «Reality Check» es una herramienta interactiva que permite calcular los gastos de vivienda, transporte, ropa, atención sanitaria y ocio, para luego examinar las ocupaciones que permiten hacer frente a estos gastos, y la formación que requieren.

Los futuros estudiantes pueden explorar los distintos niveles educativos de un ámbito de estudio y descubrir dónde se pueden cursar esos programas y a qué ocupaciones conducen. También pueden hacer búsquedas sobre instituciones educativas concretas y compararlas entre sí, atendiendo a plazos, requisitos de admisión, oferta docente, competitividad, actividades extracurriculares, recursos, tasas académicas, porcentaje de graduados con ofertas de empleo a jornada completa 6 meses después de graduarse y muchas otras variables.

Asimismo, los usuarios también pueden acceder a diversos cursos en línea y a vídeos relacionados con la búsqueda de empleo y la educación.

A los empleadores se les ofrecen información y recursos relacionados con la selección y contratación de personal, la formación, las cotizaciones a la seguridad social, la legislación laboral y las estrategias para evitar y gestionar despidos. Asimismo, disponen de información sobre el mercado laboral diseñada teniendo en cuenta sus necesidades particulares.

A los interlocutores sociales y laborales se les ofrecen información y recursos relacionados con la oferta formativa, la educación, las guarderías, el desarrollo de la población activa, los derechos civiles o la discriminación, entre otros asuntos.

*Fuente:* Texas Workforce Commission, [www.twc.state.tx.us](http://www.twc.state.tx.us).

Los recursos en línea existentes en España, como el [Portal de Empleo](#) y [Qué Estudiar y Dónde en la Universidad](#) (QEDO) podrían estar más personalizados para ayudar a los estudiantes de secundaria y a sus familias a entender las carreras profesionales a las que se puede acceder tras cursar diversos estudios —en distintos niveles y ámbitos de estudio— y a los demandantes de empleo a vincular ofertas de empleo con formación y educación. El Canada Job Bank, por ejemplo, es un portal único interactivo, que proporciona información personalizada para responder a las necesidades de diferentes usuarios acerca de ofertas de empleo, previsiones de ocupación (para 400 ocupaciones), perfiles ocupacionales y resultados del mercado laboral (salarios, empleo y ocupaciones) para más de 50 ámbitos de estudio en programas de aprendizaje profesional y en educación superior (Reto 5, Cuadro 17).

**Si aumentara la colaboración intergubernamental y el compromiso de los agentes sociales implicados, la información relativa a la formación y al mercado laboral podría mejorar en calidad y relevancia.**

**Son muchos los ministerios españoles que se ocupan, de un modo u otro, de generar y divulgar información sobre las necesidades presentes y futuras de competencias.** Entre ellos, se cuentan el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Ministerio de Economía y Competitividad, así como el Instituto Nacional de Estadística y los gobiernos autonómicos. España cuenta con diversos mecanismos que permiten la colaboración entre ministerios en materia de evaluación de competencias y ejercicios de anticipación. Entre estos, son de mencionar el Consejo de Ministros, el Consejo General de Formación Profesional, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, un conjunto de comités y grupos de trabajo que debaten asuntos de interés común y conferencias sectoriales sobre la educación y el empleo que actúan como foros de discusión entre los gobiernos nacional y autonómicos.

**Se podrían adoptar más medidas para conseguir que los mecanismos de colaboración interministerial ofreciesen una información sobre educación y mercado laboral más coherente y eficaz.** En la actualidad, los Ministerios de Educación y Empleo están haciendo evaluaciones de las necesidades de competencias por separado, para respaldar sus objetivos políticos respectivos y los grupos a los que se dirigen. Esto es: fundamentar las elecciones de los demandantes de empleo en el caso del Ministerio de Empleo y las de los estudiantes en el caso del Ministerio de Educación. No se están dando todos los pasos necesarios para tejer vínculos entre las distintas fuentes de información, lo que redundaría en beneficio de un gran número de usuarios potenciales. Así pues, los estudiantes encuentran información inconexa: por una parte, los resultados por nivel y ámbito de estudio en el Ministerio de Educación; por otra, las exigencias que pesan sobre las competencias ocupacionales en el Ministerio de Empleo. En ningún momento se vinculan los mundos educativo y laboral (por ejemplo, explicando la correlación entre ámbitos de estudio y las ocupaciones a que conducen, o, por el contrario, las ocupaciones que reciben trabajadores de determinados ámbitos educativos). Un sistema efectivo de información y evaluación de competencias es aquel que se diseña teniendo en cuenta las necesidades de los grupos de usuarios y los objetivos políticos concretos a que se destina, y no los mandatos de instituciones de gobierno concretas y de sus fuentes de información administrativas. Por ejemplo, un portal único de información sobre educación y mercado laboral —como los existentes en otros países de la OCDE— pondría a disposición de los usuarios en un único lugar toda la información necesaria para tomar decisiones fundamentadas, con lo que se mejoraría el alcance y el efecto de dicha información.

**En relación con esta cuestión, se plantea la dificultad de la terminología, que varía en función del ámbito político.** Por ejemplo, las ofertas de empleo publicadas por el Servicio Público de Empleo Estatal no vinculan las cualificaciones educativas con los requisitos de competencias. Para España podría resultar provechoso el trabajo de la ESCO ([Clasificación europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones](#)) del ámbito de la UE, que unifica un vocabulario y una taxonomía con que tender puentes semánticos entre los mundos de la educación y el empleo.

**Los gobiernos subnacionales deben implicarse más a fondo en la evaluación de las necesidades presentes y futuras de competencias.** Las entidades subnacionales disponen, per se, de un caudal de conocimiento regional y local clave para comprender la naturaleza y el alcance de la escasez de competencias y las presiones a que están sometidas. A día de hoy, los sistemas informativos no permiten compartir de manera sencilla la información entre distintos niveles de gobierno. A esto se añade el hecho de que los foros de diálogo entre los distintos niveles de la administración (es decir, las conferencias sectoriales) no suelen contar con personal técnico (Reto 12), que es quien más familiarizado está con la evaluación de competencias y los ejercicios de anticipación.

**El compromiso de los agentes sociales, como los empleadores y los sindicatos, y el de las instituciones educativas puede afinar las predicciones de necesidades presentes y futuras de**

**competencias y facilitar la acción conjunta para hacer frente a dichas presiones.** Los agentes sociales pueden ser valiosas fuentes de información (cualitativa y cuantitativa) sobre la oferta y demanda de competencias. Serían una ayuda para i) realizar evaluaciones, ii) interpretar datos cuantitativos del mercado laboral (por ejemplo, ofertas de trabajo, salarios y empleo) y iii) validar las evaluaciones de necesidades presentes y futuras de competencias. De este modo, los empleadores podrían informar de los cambios previstos en la intención de contratación que no figuran en los datos disponibles. Por su parte, las instituciones educativas informarían de los cambios en el número y tipo de programas ofrecidos. Implicar a los agentes sociales y a las instituciones educativas en los procesos de evaluación de necesidades de competencias también les ofrece la oportunidad de coordinar las políticas y las inversiones para mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de competencias. Para conocer ejemplos de lo valiosa que puede resultar la implicación de otros interlocutores en el desarrollo, diseño y divulgación de la información sobre el aprendizaje y el mercado laboral, véanse los cuadros 31 y 32.

### **Cuadro 31. Workforce Intelligence Network (WIN)**

La Workforce Intelligence Network (WIN) - Red de información laboral - de Míchigan (Estados Unidos) facilita la coordinación, la eficiencia y la innovación entre asociados, pues ofrece información procesable sobre el mercado en tiempo real. Estos datos ayudan a que los empleadores tomen decisiones más eficientes y a que los miembros de los consorcios (sobre todo, los institutos de enseñanza superior) tomen mejores decisiones en tiempo real para hacer frente al déficit de competencias. Una de las herramientas que usa la WIN es una metodología para buscar ofertas de trabajo y currículos en Internet. Esta información se combina con datos del mercado laboral del estado y de encuestas concretas y se integra en planes estratégicos y decisiones operativas. Por ejemplo, SEMCA (una junta de inversión en fuerza laboral estadounidense) ha logrado trabajar a partir de esta información específica y está desarrollando una reserva de personas cualificadas en control numérico computerizado (CNC) y soldadura. Asimismo, SEMCA recurre a la WIN para obtener análisis detallados por ocupaciones y sectores concretos. Cada año publica un informe con los mejores trabajos de la región («Region Top Jobs») que aborda la disponibilidad de vacantes presentes y previstas por ocupación. Se incluyen el número de ofertas de empleo y los salarios.

La WIN se ha puesto en contacto con distintas organizaciones y asociaciones del sector de la fabricación avanzada y está capitaneando notables iniciativas para ajustar mejor la relación entre el sistema de aptitudes y las necesidades de aptitudes. La WIN actúa como agente financiera y guía de InnoState, una nueva asociación ente WIN, la Detroit Regional Chamber's Connection Point, el Michigan Manufacturing Technology Center (MMTC), el National Center for Manufacturing Sciences (NCMS), los Business Accelerators of Southeast Michigan (BANSEM) y la Society of Manufacturing Engineers (SME). Financiada por la Michigan Economic Development Corporation y diversos organismos del gobierno federal, InnoState trabaja para ampliar el New Product Contract Manufacturing Cluster de empresas para aumentar su negocio y competir a escala mundial. La WIN también reúne a la mano de obra cualificada, que satisface las necesidades de aptitudes de los empleadores gracias a un diálogo ininterrumpido entre el sistema de aptitudes y los empleadores que buscan trabajadores cualificados y con aptitudes.

En el ámbito de las tecnologías de la información, uno de los que están experimentando un crecimiento más rápido en la región, la estrategia de clúster de la WIN incluye la formación de un consejo multisectorial, dirigido por empleadores, que se ha dado a conocer como el Tech Council of Southeast Michigan. El consejo se ha creado para concienciar sobre las necesidades de aptitudes de la región y para influir en las respuestas sociales a esta cuestión. El grupo se reúne de forma periódica y tiene dos objetivos principales:

- atraer y desarrollar el talento
- y promocionar e identificar al Sureste de Míchigan como un centro de operaciones tecnológico.

El consejo lo forman más de 30 empleadores con una gran necesidad de trabajadores capacitados en tecnología de información y está abierto a cualquier otra empresa interesada en participar. La WIN participa directamente en iniciativas de formación organizadas por las empresas, como «IT in the D», y funciona como canal de comunicación entre las diversas partes implicadas en el talento en el ámbito regional. La WIN colabora estrechamente con la Michigan Economic Development Corporation, el Estado de Míchigan y algunos aceleradores de empresas, entre otros, para alentar sus esfuerzos e impulsar los programas destinados a subsanar el déficit de talento en tecnología



de la información en el Sureste de Michigan.

Fuente: OCDE (2014b), *Employment and Skills Strategies in the United States*, OECD Reviews on Local Job Creation, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en>.

**España ya dispone de una serie de mecanismos y sistemas en funcionamiento para involucrar a los agentes implicados, pero no les está sacando el debido provecho.** Entre los mecanismos que facilitan la implicación de los sectores participantes en la evaluación de competencias, son de mencionar los siguientes: el Consejo General de Formación Profesional, que reúne a representantes del gobierno y a los principales agentes implicados para debatir asuntos relacionados con la FP; el Consejo de Universidades, que agrupa a los rectores de las universidades españolas, y los consejos escolares, en que participan representantes de todos los sectores de la comunidad educativa no universitaria. Con todo, el gobierno manifiesta su dificultad para atraer el interés de las empresas, en especial el de las pequeñas y medianas, que constituyen el grueso de las empresas españolas. Más aún: la mayoría de dichos foros se centran en un grupo específico de agentes implicados (por ejemplo, el sector educativo) y no favorecen el diálogo entre las instituciones educativas y los agentes sociales. Ninguno de los mencionados foros tiene como objetivo único y explícito involucrar a los agentes implicados en la evaluación de competencias y en los ejercicios de anticipación. Hay países que han creado consejos y comités ad hoc para debatir las necesidades de competencias. Por ejemplo, los empleadores desempeñan un papel activo en la evaluación de competencias y en los ejercicios de anticipación en Australia y Nueva Zelanda (OCDE, en preparación).

#### **Cuadro 32. Anticipar las futuras necesidades de competencias en Irlanda**

En Irlanda, está mejorando la recogida y divulgación de datos relativos a las necesidades de competencias y al mercado laboral gracias a la labor del Expert Group on Future Skills Needs (EGFSN) - Grupo de expertos sobre futuras necesidades de competencias -, que asesora al gobierno irlandés sobre las necesidades presentes y futuras de competencias y otros asuntos del mercado laboral que afectan al crecimiento de las empresas y al empleo en el país. Fundado en 1997 y financiado por el National Training Fund – Fondo de formación nacional -, el EGFSN informa al Ministro de Empleo, Empresa e Innovación y al Ministro de Educación y Competencias. El Forás le suministra información y apoyo de secretaría. Por su parte, la Skills and Labour Market Research Unit (SLMRU) - Unidad de investigación en competencias y mercado laboral - del FÁS le facilita datos, análisis e investigaciones. Asimismo, se ocupa de la base de datos nacional sobre competencias.

Los informes del EGFSN destacan las competencias y destrezas necesarias para empleos en sectores concretos, a partir de consultas e investigaciones llevadas a cabo en el ámbito nacional. Se basan en la formación y en otras fuentes, pero no son lo bastante detallados como para permitir una posterior cartografía de los perfiles necesarios en los empleos locales. En su oferta formativa y su diseño curricular, la FÁS está abordando la formación desde un nuevo enfoque, orientado a la carrera profesional. Para ello informa a las personas en formación del abanico de empleos y sectores empresariales para los que la formación los capacita. Se han identificado diez grupos de carreras profesionales para orientar la oferta formativa. Entre estos, figuran Sanidad y Servicios Sociales, Construcción y Transporte, Distribución y Logística, Tecnología de la Información, Ventas y Márketing, Servicios Financieros y Dirección y Administración de Empresas. Dichos grupos se basan en la información de mayor calidad de que se dispone sobre las necesidades presentes y emergentes de los empleadores.

Fuente: OCDE (2014a), *Employment and Skills Strategies in Ireland*, OECD Reviews on Local Job Creation, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en>.

#### **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**La información sobre el aprendizaje y el mercado laboral permite que un gran número de agentes tome decisiones que equilibren la relación entre la oferta y la demanda de competencias.** Los estudiantes de educación secundaria inferior y superior se sirven de la información sobre los resultados en el mercado laboral por ámbito de estudio y sobre las necesidades de competencias futuras para fundamentar sus decisiones de educación terciaria. Los demandantes de empleo se sirven de la información sobre oportunidades presentes de empleo y sobre previsiones a corto plazo de escasez de competencias y mano de obra para fundamentar sus decisiones de búsqueda de empleo y de formación. Los directores de recursos humanos

necesitan información detallada sobre la oferta y la demanda presente y prevista de mano de obra para tomar decisiones relativas a compensaciones y beneficios, contratación, formación e inversión. Los encargados de la toma de decisiones políticas necesitan información fiable y pertinente para respaldar sus decisiones relativas al diseño y la financiación de la educación, la formación y otras políticas activas del mercado de trabajo.

**En España ya existen documentos que informan de las necesidades de competencias actuales, pero subsisten lagunas de información y tanto el diseño como la difusión de los productos documentales son muy mejorables.** Aunque hay información disponible sobre las ofertas de trabajo vigentes, la información sobre la escasez de mano de obra profesional llega con cuentagotas. Normalmente, la información sobre los resultados de los graduados en los diferentes ámbitos y niveles de estudio de la educación terciaria solo contempla un momento determinado, lo que impide evaluar sus tendencias. La información disponible sobre el aprendizaje y el mercado laboral suele presentarse clasificada en grupos ocupacionales y ámbitos educativos muy amplios. La mayoría de los usuarios necesita información más detallada, relativa a ocupaciones y a ámbitos de estudio concretos. Asimismo, la información sobre aprendizaje y mercado laboral disponible en España suele consistir en densos informes técnicos, que para muchos usuarios son difíciles de entender sin ayuda. La información disponible en Internet está desperdigada por múltiples páginas web, lo que dificulta localizarla y contrastarla con otra información.

**En España no hay previsiones de necesidades futuras de competencias.** La información sobre las necesidades futuras de competencias es importante para fundamentar no solo las decisiones de los estudiantes, sino también las decisiones de recursos humanos, planificación e inversión de las empresas.

**Aún queda camino por recorrer en el fortalecimiento de la colaboración intergubernamental y la participación de los agentes sociales.** España ya posee un conjunto de mecanismos que facilitan la puesta en común de la información y la colaboración intergubernamental (tanto entre ministerios como entre los gobiernos estatal y autonómicos) y con los agentes sociales. Sin embargo, ninguno se dedica específicamente a la evaluación de competencias y a los ejercicios de anticipación. De resultas de ello, la información suele provenir de ministerios aislados, que la destinan a abordar sus propios objetivos políticos. Mediante la colaboración, se podría mejorar la calidad, la accesibilidad y el efecto de la información sobre las competencias.



## REFERENCIAS

- Comisión Europea (CE) (2014), Public Employment Service in Spain, Profile.
- CEDEFOP (2015a), “Forecasting skill demand and supply”, 2013-2025, [www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply](http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply).
- CEDEFOP (2015b) “Job opportunities: Skills forecast”, 2013-2025, [www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities](http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities).
- Employment and Social Development Canada, <http://occupations.esdc.gc.ca/sppc-cops/w.2lc.4m.2@-eng.jsp>.
- Froy, F., S. Giguère & M. Meghnagi (2012), "Skills for competitiveness: A synthesis report", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, N° 2012/09, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6-en>.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014), “Inserción laboral de los egresados universitarios: la perspectiva de la afiliación a la seguridad social – Primer Informe”, [www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/informes/Insercion-laboral-egresados-universitarios.pdf](http://www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/informes/Insercion-laboral-egresados-universitarios.pdf).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (2015), “Encuesta Anual Laboral”, [www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm](http://www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm).
- OCDE (en preparación), *Getting Skills Right: Anticipating and Responding to Changing Needs*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2014a), *Employment and Skills Strategies in Ireland*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en>.
- OCDE (2014b), *Employment and Skills Strategies in the United States*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en>.
- OCDE (2014c), *Job Creation and Local Economic Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>.
- Texas Workforce Commission, [www.twc.state.tx.us](http://www.twc.state.tx.us).

## RETO 10: ENTABLAR RELACIONES DE COLABORACIÓN MÁS ESTRECHAS PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN COMPETENCIAS

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Faltan puntos de encuentro para que se produzca una colaboración significativa entre los distintos agentes.»*

*«Hay barreras institucionales que obstaculizan la colaboración entre empresa y universidad.»*

*«No hay voluntad política de promover la colaboración.»*

*«Faltan una visión estratégica y un liderazgo consensuados.»*



**Las asociaciones eficaces son imprescindibles para conseguir un sistema de competencias eficaz y eficiente.** Aunque los gobiernos desempeñan un papel fundamental en el sistema de competencias, sus logros en solitario tienen un límite. Para mejorar los resultados en competencias se necesita la colaboración y cooperación de todos los agentes implicados: las personas, las empresas, las organizaciones patronales, los sindicatos, las instituciones educativas... Si España implicase a todos los agentes del sistema de competencias en la planificación y la toma de decisiones, se beneficiaría de acuerdos de asociación más habituales y formalizados.

**Las asociaciones sólidas entre el gobierno y el sector privado pueden mejorar la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas en la educación inicial.**

**Las asociaciones entre instituciones educativas y empleadores pueden contribuir a garantizar que las competencias que se desarrollan satisfacen las demandas de la economía.** Muchos países de la OCDE están implantando medidas para que los empleadores participen más en el diseño y la oferta de educación y formación. Por su parte, muchos empleadores buscan un papel más activo en el diseño y la provisión de los programas educativos y de formación. Así, se aseguran de tener acceso a los trabajadores altamente cualificados que ya necesitan o que prevén necesitar en el futuro.

**En España, las asociaciones entre el gobierno y el sector privado en el desarrollo de las competencias admiten mejoras.** Los participantes en los talleres de la Estrategia de Competencias solían comentar que las empresas no se involucraban lo suficiente para asegurarse de que las competencias

desarrolladas en el sistema educativo efectivamente respondían a sus necesidades. Da la impresión de que el compromiso entre los sectores educativo y privado es limitado, algo que podría explicar por qué, pese a la alta tasa de desempleo de España, hay empleadores que se quejan de no encontrar suficientes trabajadores con las competencias que buscan.

**Unos cuantos ejemplos procedentes de países de la OCDE ilustran cómo se pueden fortalecer estas asociaciones.** En Ontario (Canadá), los empleadores asesoran a las instituciones de enseñanza superior (que ofrecen programas de educación terciaria no universitaria, cuya duración normalmente va de 1 a 3 años) sobre las competencias que necesitan sus empresas, sus sectores y la economía regional, mediante la participación en los Programme Advisory Committees (OCDE, 2014a). En los Estados Unidos, las instituciones de enseñanza superior pueden poner en marcha nuevos cursos con rapidez para adecuarse a las cambiantes necesidades de competencias, ya que emplean a representantes del mundo empresarial como formadores. Recurrir a formadores del mundo empresarial es otra manera de crear buenas relaciones entre los sectores educativo y privado. Se dan casos en que las instituciones de enseñanza superior han creado una rama separada de su institución con una oferta formativa más tradicional, para responder con mayor rapidez a las necesidades locales (OCDE, 2014c). En los Estados Unidos, las instituciones de enseñanza superior también están representados en las Workforce Investment Boards (WIB) - Juntas de inversión en fuerza laboral -. De este modo, contribuyen a fortalecer los vínculos con los servicios de empleo, las agencias de desarrollo económico y los empleadores locales, que suponen la mayoría de sus miembros (Cuadro 33).

#### **Cuadro 33. Integrar el empleo y el desarrollo económico en el ámbito local**

En los Estados Unidos, desde 1998, las Workforce Investment Boards (WIB) han desempeñado un papel fundamental para desarrollar estrategias más integradas con que abordar el empleo y las competencias en un marco más amplio de estrategias de desarrollo económico. Hay más de 600 WIB en los Estados Unidos, tanto a nivel estatal como local. De dirección marcadamente empresarial, las presiden empresarios, que, además son los miembros mayoritarios (como mínimo, un 51 % de los miembros del consejo deben ser empleadores). Uno de estos consejos gobierna cada zona local de inversión en mano de obra y tiene la responsabilidad de proporcionar servicios de empleo y formación en un área geográfica determinada.

Las WIB ponen en práctica los servicios de la Ley de inversión en fuerza laboral (en la actualidad vigente de nuevo con arreglo a la Ley de innovación y oportunidad de la fuerza laboral de 2013), tal y como estipule el gobernador y según las normativas de la legislación federal y de las directrices del Departamento de trabajo de los Estados Unidos. También se prevén puestos para representantes sindicales y de las instituciones educativas locales. En muchos estados, también participan funcionarios del ámbito del desarrollo económico. Si bien los resultados de estos consejos varían, hay áreas en que han desarrollado estrategias integradas que interrelacionan empleo, competencias y desarrollo económico. Las WIB locales suelen ser la extensión de un ente local básico, que casi siempre es el gobierno del condado y puede agrupar a más de un ente público. No participan organismos del gobierno federal ni de los estatales y los empleados no se consideran funcionarios federales ni estatales. Las WIB locales contratan a personal para llevar a cabo sus programas. La prestación de servicios en sí es competencia de intermediarios, como otros organismos públicos (organismos gubernamentales o instituciones educativas) y organizaciones no gubernamentales (con o sin ánimo de lucro).

*Fuente:* OCDE (2014c), *Employment and Skills Strategies in the United States*, OECD Reviews on Local Job Creation, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en>.

**Para garantizar el éxito del nuevo sistema de FP dual, será imprescindible una colaboración más estrecha entre el gobierno y el sector privado**

**Se está ampliando el sistema de FP dual, pero los alumnos matriculados son relativamente escasos.** Mediante el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, España implantó un sistema de FP dual, que combina formación en el aula con experiencia laboral en empresas (MECD, 2012). En 2014, participaron 9 555 estudiantes, 375 instituciones educativas y 1 570 empresas. Con todo, se trata de una cifra de participantes relativamente baja, pues comprende solo el 2 % de la población estudiantil (en Alemania, se sitúa en torno al 60 %).

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

**La calidad de la FP dual depende en buena medida de la calidad de las asociaciones entre los centros de FP y las empresas.** En España existen, como mínimo, cuatro tipos distintos de acuerdos asociativos de FP:

- Toda la formación se imparte en el centro de FP y la empresa colabora cediendo espacio, equipamiento y expertos para los módulos de formación (28 %).
- Los módulos impartidos en el centro de FP se complementan con otros que se imparten en la empresa (11 %).
- El centro de FP y la empresa se reparten la formación: ambos colaboran en ella (57 %).
- La formación se imparte íntegramente en la empresa, de acuerdo con las disposiciones del artículo 18.4 relativas al contrato de formación y aprendizaje (4 %).

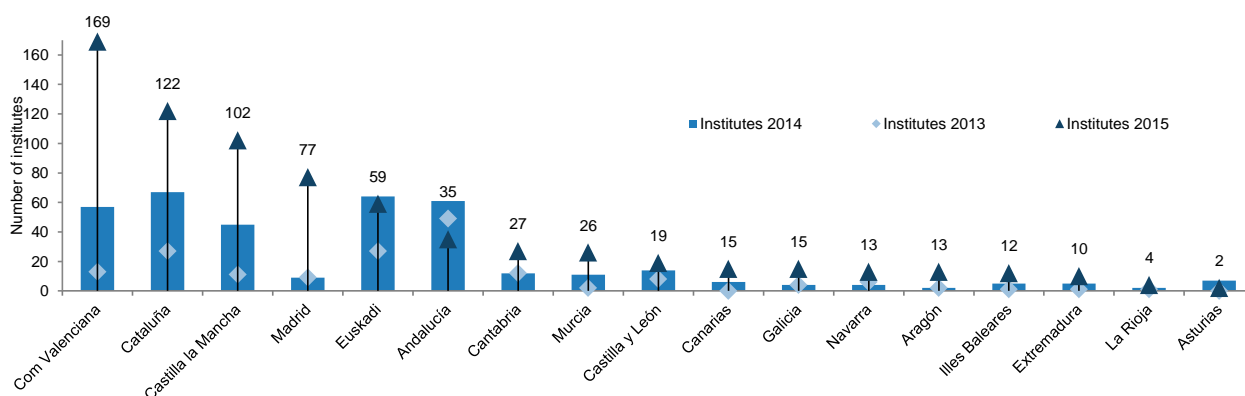
**La diversidad de estas modalidades demuestra que no existe una asociación unificada o estandarizada,** lo que dificulta controlar la calidad y comparar la experiencia de aprendizaje de los estudiantes en los distintos enfoques. Formalizar y regular los distintos acuerdos asociativos sería el primer paso para garantizar que su contenido y calidad no varían entre sí de forma sustancial. De haber más regularidad, los empleadores podrían valorar los títulos en relación con sus propias necesidades de competencias, y esto mejoraría las contrataciones.

**Ahora que el sistema de FP dual está creciendo, es necesario garantizar un acceso equitativo en todas las comunidades autónomas.** En la actualidad, el número de estudiantes matriculados en la FP dual varía notablemente según las comunidades autónomas. Aun cuando la media de estudiantes por comunidad autónoma sea de 562 (Tabla 3), solo los de Andalucía (2 562) y Cataluña (2 545) suponen más de la mitad de los estudiantes de FP dual. Otras comunidades autónomas, como La Rioja (24), Aragón (33) y Galicia (61) presentan cifras de estudiantes muy modestas. La distribución de los centros y empresas de FP dual sigue la misma pauta. Si bien hay comunidades autónomas, como Castilla-La Mancha (500) y Cataluña (226) que han empezado a cooperar con numerosas empresas, otras, como Extremadura (6), La Rioja (8) y Aragón (14), colaboran con un número de empresas muy reducido (Figuras 93 y 94). Pese a que el número total de estudiantes, centros y empresas colaboradoras ha aumentado de forma sostenida entre 2013 y 2014, el aumento ha sido irregular. Se impone examinar en detalle el modo en que determinadas comunidades autónomas han logrado recibir un fuerte respaldo de la comunidad empresarial (por ejemplo, Castilla-La Mancha, en que el número de empresas participantes pasó de 16 a 500 en un año) (MECD, 2014). El aprendizaje entre iguales y la puesta en común de buenas prácticas podrían fortalecer los acuerdos asociativos en todo el país. Es crucial que existan asociaciones sólidas con las empresas, ya que no puede aumentar el número de estudiantes sin que al tiempo crezca el número de empresas participantes para integrarlos.

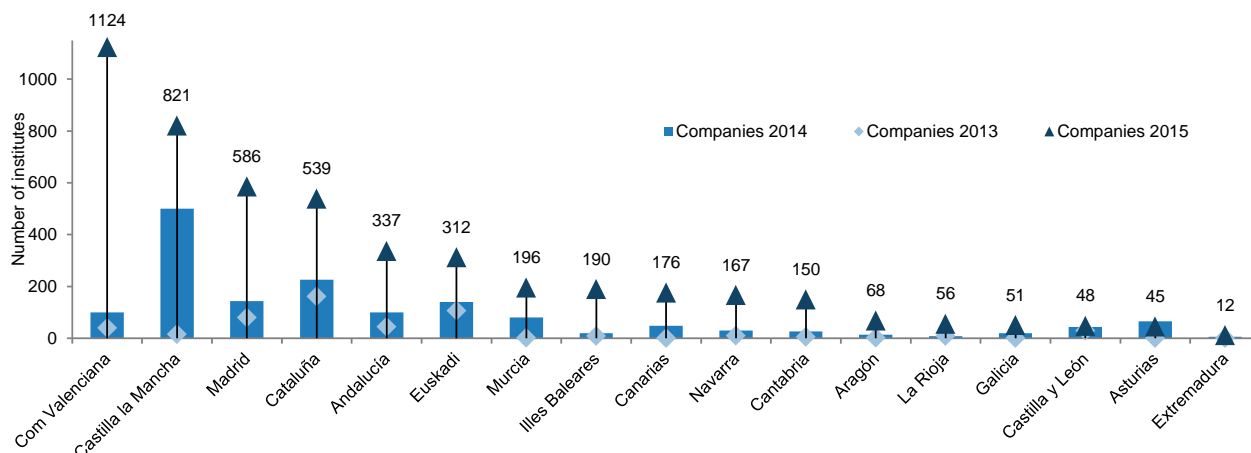
**Tabla 3. Distribución de los estudiantes de FP dual por comunidades autónomas (2013-15)**

Autonomous Communities	Students 2013	Students 2014	Students 2015
Andalucía	2,335	2,562	528
Aragón	49	33	85
Asturias	0	103	70
Illes Balears	5	109	211
Canarias	0	183	885
Cantabria	100	212	450
Castilla la Mancha	269	1,491	1,629
Castilla y León	75	234	210
Cataluña	500	2,545	3,718
Extremadura	15	85	120
Euskadi	126	175	406
Galicia	15	61	243
Madrid	516	725	3,991
Murcia	30	184	489
Navarra	86	79	512
La Rioja	11	24	57
Comunidad Valenciana	160	750	2,595
<b>TOTAL</b>	<b>4,292</b>	<b>9,555</b>	<b>16,199</b>

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014), "Datos de la Formación Profesional Dual del curso 2013-2014", [www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf](http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf); Los datos de 2014-15 provienen del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

**Figura 93. Distribución de los centros de FP dual por comunidades autónomas (2013-15)**

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014), "Datos de la Formación Profesional Dual del curso 2013-2014", [www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf](http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf).

**Figura 94. Distribución de las empresas que imparten FP dual por comunidades autónomas (2013-15)**

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014), "Datos de la Formación Profesional Dual del curso 2013-2014", [www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf](http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf).

**España puede seguir el ejemplo de otros países para beneficiarse de las asociaciones y aumentar así la participación en la FP dual.** En Alemania, los agentes sociales están activamente implicados en el desarrollo y la actualización de los programas de formación de aprendizaje profesional. La Cámaras Económicas asesoran a las empresas participantes, supervisan la formación y organizan los exámenes finales, oficialmente reconocidos por el Ministerio de Economía y Tecnología (Hoeckel & Schwartz, 2010). En los Estados Unidos, el Registered Apprenticeship (Registro de aprendices) es un sistema financiado por empresas que, en colaboración con el Departamento de trabajo, respalda el diseño y la provisión de formación para satisfacer las necesidades concretas de los empleadores (OCDE, 2014d). En España, la Cámara de Comercio ha reunido a un amplio espectro de agentes implicados y ha identificado los factores esenciales para mejorar la participación en el sistema de FP dual (Cuadro 34).

#### **Cuadro 34. Factores esenciales para desarrollar asociaciones sólidas en el sistema español de FP dual**

Durante el seminario sobre la FP dual organizado por la Cámara de Comercio el 24 de febrero de 2015, en Madrid, se destacó que los cinco factores siguientes eran fundamentales para implementar con garantías de éxito una FP dual en España:

1. los protocolos de actuación entre empresas y centros formativos, especialmente en lo relativo a la participación de las empresas en el diseño del programa de formación;
2. la formación de los tutores;
3. la certificación de conocimientos, destrezas y competencias;
4. la evaluación del sistema de FP dual,
5. y los programas de FP dual alternativos para pequeñas y medianas empresas, que tengan en cuenta sus necesidades y sus limitaciones concretas.

En general, conviene que instituciones educativas y empresas consensúen la terminología empleada, para comunicarse eficazmente. También debe consensuarse el currículo, para que la formación satisfaga las necesidades de la empresa. En aras de garantizar una implantación equitativa, todas las comunidades autónomas deberían guiarse por un marco común para la FP dual, que recogiera asuntos tales como las asociaciones, la evaluación de la calidad formativa, la preparación de los estudiantes previa a la incorporación a la empresa o la formación de los tutores, entre otros asuntos. El informe resumido del seminario recomienda la intervención de una tercera parte, como la Cámara de Comercio o la ANECA, para actuar de intermediaria o asegurar el control externo de la calidad.

*Fuente:* Cámara de comercio (2015), "Conclusiones Seminario Factores de Éxito de la Formación Profesional Dual".

**La cooperación entre gobiernos y agentes sociales es imprescindible para mejorar cuantitativa y cualitativamente la formación en el puesto de trabajo**

**Para España, resulta crucial contar con asociaciones adecuadas para la formación en el puesto de trabajo.** En 1992, el gobierno central, organizaciones patronales (CEOE y CEPYME) y sindicatos (UGT, CCOO y CIG) firmaron un acuerdo tripartito para apoyar la formación de trabajadores y desempleados. La financiación provenía de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, así como de los ingresos públicos. Únicamente en 2014, fueron 471 590 las empresas que formaron a sus trabajadores, lo que supone un considerable incremento en comparación con 2005, cuando solo fueron 63 449 empresas. En 2014, se destinaron 951 millones de euros a la formación; cifra que supone una reducción notable respecto a los 1 545 millones de 2010 (Fundación Tripartita, 2014). Organizaciones patronales, asociaciones intersectoriales de autónomos, centros de formación y sindicatos podían presentar propuestas de formación y solicitar financiación. Sin embargo, afloraron problemas significativos, como la ausencia de una planificación estratégica a largo plazo, la escasa calidad y relevancia de la oferta formativa, la gestión fraudulenta de la financiación y la ineficacia generalizada. Dichos problemas provenían, en parte, del conflicto de intereses de los agentes sociales (organizaciones patronales y sindicatos), que se ocupaban simultáneamente de determinar el uso de los fondos para la formación y de impartir la formación.

**De resultados de ello, recientemente se ha reformado el acuerdo tripartito.** El Real Decreto 4/2015, de 23 de marzo de 2015, concede al gobierno central casi todos los poderes para determinar los cursos que se financiarán. Las organizaciones patronales han expresado su desacuerdo con la reforma. Arguyen que los empleadores conocen mejor la formación que resulta más necesaria y que, en consecuencia, deberían poder intervenir más en la distribución de los fondos.



**Para garantizar una implantación eficaz de la reforma, hay que fortalecer la cooperación entre el gobierno y los agentes sociales.** Todos los agentes implicados coinciden en que el sistema de formación previo era deficiente. La concepción del nuevo sistema debería tomar en consideración el punto de vista de los agentes sociales: así, se garantizarían su apoyo y su disponibilidad para la contratación, y se evitaría mermar su confianza, cosa que podría comportar retrasos significativos y una implantación poco eficaz del sistema de formación.

### **Cuadro 35. El punto de mira en España: Barcelona Activa**

El Ayuntamiento de Barcelona creó Barcelona Activa en 1986, para dar respuesta a la alta tasa de paro (por encima del 20 %), la reestructuración económica, el cierre de una serie de fábricas y la falta de iniciativa de emprendimiento. Barcelona Activa es la organización que aplica las políticas de promoción económica de la ciudad y colabora estrechamente con los organismos del sector público e instituciones privadas (mantiene más de 370 acuerdos de colaboración). Sus cuatro áreas de actividad son: i) creación de empresas y cultura de emprendimiento, ii) consolidación y crecimiento de negocios innovadores, iii) desarrollo de capital humano y de nuevas oportunidades de empleo y iv) acceso al empleo y mejora del empleo. Algunas de las iniciativas surgidas de asociaciones son las siguientes:

- «Porta 22»: un centro de referencia de nuevas ocupaciones y sectores emergentes y en transformación. El servicio está concebido como un espacio abierto, de acceso libre, destinado a personas en busca de un nuevo empleo, oportunidades y orientación, tanto laboral como relativa al futuro de la evolución profesional. Ofrece un análisis a fondo de 730 nuevos perfiles profesionales mediante 12 aplicaciones interactivas y 150 visuales, 50 000 páginas de contenido digital, asesoramiento personalizado y un programa quincenal de actividades
- Ca n'Andalet: en este centro se diseñan (y, en parte, se ponen en práctica) todas las actividades relacionadas con la formación y el desarrollo de competencias de Barcelona Activa. Es el punto de referencia de la ciudad en todo lo relativo a la mejora de conocimientos y competencias profesionales. El centro ofrece diversos servicios, entre los que se cuentan la formación ocupacional (destinada a mejorar las competencias de las personas con bajas cualificaciones o en situación de paro), la formación en nuevas tecnologías y gestión de empresas y las certificaciones de profesionalidad. Ca n'Andalet se ha especializado en ofrecer itinerarios de formación en el sector de los servicios personales, uno de los de mayor proyección de la ciudad.
- Cibernàrium: ubicado en el distrito tecnológico, el Cibernàrium nació en colaboración con la Cité de Sciences de París. Este centro, dedicado a la difusión y a la alfabetización digitales, surgió para divulgar las nuevas oportunidades que la sociedad del conocimiento —y, especialmente, las nuevas tecnologías— ofrecen para el desarrollo personal y profesional de estudiantes, demandantes de empleo y empresas. El Cibernàrium imparte formación sobre el uso y la utilidad de las tecnologías de la información y la comunicación.

Fuente: OCDE (2009), *Promoting Entrepreneurship, Employment and Business Competitiveness: The Experience of Barcelona*, [www.oecd.org/cfe/leed/43505170.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/43505170.pdf).

**La colaboración y cooperación entre empresas también pueden incrementar el desarrollo de competencias en el puesto de trabajo.** Dado el gran número de pequeñas empresas y microempresas que hay en España, la colaboración entre ellas podría ser una forma eficaz de compartir los costes de la formación destinada a satisfacer sus necesidades concretas. Los acuerdos oficiales para el diálogo entre empresas y sectores pueden suponer un paso importante para desarrollar acuerdos colaborativos de formación que mejoren, cuantitativa y cualitativamente, la formación ofertada por empresas (sobre todo, por las pequeñas y medianas). El Cuadro 35 ilustra el ejemplo de una asociación de empleadores de Barcelona y el 36, otro proveniente de Irlanda:

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

**Cuadro 36. Irlanda: Establecer asociaciones entre empleadores para armonizar las oportunidades de desarrollo de competencias con el mundo laboral**

Skillnets se fundó en 1999 con el propósito de incentivar y facilitar la formación para el perfeccionamiento profesional ofertada por pequeñas y medianas empresas. Es la mayor organización de Irlanda dedicada a respaldar la formación en el puesto de trabajo. En 2011, poseía 70 redes operativas mediante las cuales formaba a más de 40 000 personas, con un gasto total de 25 millones de euros. Se trata de una organización financiada por el estado y con dirección empresarial. Invierte en colaboración con las empresas —sobre todo, las pequeñas y medianas— cuando estas cooperan en redes, con el fin de identificar la formación adecuada para sus trabajadores e impartirla. A la cabeza de una red de pequeñas y medianas empresas, en su mayoría sectoriales o regionales, se encuentra un equipo de dirección de representantes de empresas locales. El equipo de dirección guía y aconseja de forma estratégica al gestor de la red, que coordina toda la actividad operativa destinada a impartir el plan de formación acordado. Dicho plan entraña intervenciones educativas destinadas a los trabajadores de las empresas miembro. Skillnets Ltd. coordina el programa nacional, firma acuerdos con todas las redes y ofrece sostén y supervisión para los programas, en aras de garantizar que se cumplan los resultados cuantitativos y cualitativos fijados

En 2011, las mencionadas redes eran sobre todo sectoriales. Tenían jurisdicción nacional y miembros empresariales. Sin embargo, 30 de las redes se ubicaban en Dublín. También eran de Dublín el 25 % de todas las empresas que formaban parte de Skillnets y el 33 % de los trabajadores que recibían la formación. Aunque el radio de acción de Skillnets es nacional, su influjo se limita casi exclusivamente a las pequeñas y medianas empresas (el 94 % de las 10 000 empresas miembro). En un principio, Skillnets se destinaba exclusivamente a trabajadores, pero desde 2010 también está facultada para impartir formación a demandantes de empleo. Este tipo de formación se imparte tanto de forma integrada (los demandantes de empleo asisten a programas con trabajadores) como mediante programas a largo plazo, específicos para desempleados (como el Jobseeker Support Programme), que incluyen apoyo en la búsqueda de empleo. Skillnets también ha puesto en marcha una iniciativa formativa piloto —Management Works—, que imparte formación en gestión a las pequeñas y medianas empresas, prestando especial atención a los propietarios-directores.

Fuente: OCDE (2014b), *Employment and Skills Strategies in Ireland*, OECD Reviews on Local Job Creation, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en>.

**Es necesario supervisar de cerca a las agencias de colocación privadas para garantizar la calidad y eficacia de sus servicios**

**En España, cada vez cobran mayor importancia las asociaciones entre los servicios públicos de empleo y las agencias de colocación privadas.** El 17 de junio de 2014, se introdujo un nuevo acuerdo marco que regula el desarrollo de las asociaciones público-privadas entre los servicios públicos de empleo y las agencias de colocación. El acuerdo reserva a dichas agencias un papel más importante en la prestación de servicios de activación del mercado laboral. Se preseleccionaron 80 agencias (MEYSS, 2014) para optar a firmar contratos con los servicios autonómicos de empleo público participantes (todos, salvo Cataluña, Andalucía y el País Vasco). Este marco es una medida inicial importante para garantizar prácticas y niveles de calidad comunes en todas las comunidades autónomas.

**Hay que supervisar de cerca a los servicios de empleo privados.** Si bien la meta es mejorar la ratio coste-beneficio, existe el riesgo de que las empresas privadas (Reto 5) coloquen solo a los desempleados mejor cualificados y/o que se limiten a dar el mínimo servicio requerido para colocar a una persona desempleada. El primer riesgo implicaría pérdida de eficiencia (pues se está proporcionando un servicio a alguien con grandes probabilidades de ser contratado aun sin dicho servicio) y el segundo, efectos de sustitución (se reemplaza un empleado que recibe un servicio o incentivo por otro que no lo recibe) (Reto 6). Por ello, hay que diseñar y supervisar atentamente la estructura de incentivos de tales asociaciones (Finn, 2011).

**La competencia entre proveedores privados de servicios puede desincentivar a las agencias de colocación que colaboran y comparten sus buenas prácticas entre sí.** El Servicio Estatal Público de Empleo (o un tercero) podría desempeñar un papel importante identificando y promoviendo las iniciativas más

eficaces. Para renovar los contratos con los proveedores privados de servicios, los gobiernos deberían basarse en la medición del rendimiento (como la calidad del servicio y los resultados a largo plazo para los desempleados).

### **Las asociaciones pueden contribuir a identificar las necesidades presentes y futuras de competencias**

**Los sistemas para identificar las necesidades presentes y futuras de competencias son fundamentales para construir un sistema de competencias exitoso en España.** Numerosos países tienen en funcionamiento sistemas con que identificar las necesidades presentes y futuras de competencias (por ejemplo, encuestas sobre ofertas de empleo, estudios de desajustes de competencias, previsiones ocupacionales, ejercicios de previsión y otras vías). Si bien en España existe información sobre las necesidades de competencias, esta adolece de lagunas y de defectos importantes en relación con la divulgación y la adecuación a las necesidades de los grupos de usuarios (Reto 9).

**Para identificar las necesidades presentes y futuras de competencias, es imprescindible que el gobierno y los agentes implicados desarrollen asociaciones sólidas.** Los agentes implicados disponen de información importante sobre las necesidades presentes y futuras de competencias. Aun así, en España no suelen participar en la evaluación de las necesidades de competencias. Son diversos los países que han desarrollado mecanismos con que facilitar la intervención de los agentes implicados en dichos ejercicios. Cabe mencionar la inclusión de los agentes implicados en los comités asesores de los organismos clave (por ejemplo, en Dinamarca, Finlandia, Noruega y Valonia/Bélgica) o su implicación activa en seminarios temáticos (por ejemplo, en Canadá o Noruega). Hay países que se han servido del desarrollo de las estrategias nacionales de competencias para promover el diálogo sobre las necesidades de competencias (por ejemplo, Austria, Alemania, Corea, Irlanda, Suiza o los Estados Unidos). El cuadro 37 ilustra cómo crear asociaciones exitosas en el ámbito local

#### **Cuadro 37. ¿Cómo crear asociaciones exitosas en el ámbito local?**

Una asociación de ámbito local suele aspirar a reunir a todos los agentes relevantes de una región para abordar un asunto determinado en el seno de una comunidad y/o para mejorar su prosperidad económica. A pesar de ello, no es tarea fácil aglutinar a todos los agentes relevantes, pues implica sentar a una misma mesa a diversas instituciones de gobierno (normalmente de distintos niveles), pero también a agentes sociales, empleadores, ONG, instituciones de formación y representantes de la sociedad civil. Al margen del motivo que impele la creación de una asociación, hay que tener en cuenta los siguientes factores:

- **Estructura organizativa:** en aras de la eficiencia, una asociación debe contar con una estructura identificable y autónoma, que le ayude a configurar su identidad. Dicha estructura debe ser estable y duradera, además de flexible y creíble (esto último, gracias a una cierta independencia del influjo político). Es igualmente importante considerar las vías de comunicación, para asegurarse de que todos los socios están informados y participan. La equidad y —en muchos casos— el enfoque ascendente deberían ser principios rectores en la creación de toda asociación. También hay que contar con los recursos humanos y económicos necesarios.
- **Preparación:** para desarrollar una asociación estable y eficaz, el trabajo de preparación reviste gran importancia. En esta fase, se investigará a fondo el contexto en el que operará la asociación. Hay que analizar las fortalezas y los puntos débiles del ámbito y planificar medidas eficaces. Uno de los aspectos fundamentales de esta fase radica en identificar a los socios adecuados y en fijar papeles bien definidos para cada uno.
- **Plan de trabajo:** toda asociación que quiera trabajar de forma eficaz y duradera necesita desarrollar una estrategia a largo plazo. En el caso de las asociaciones vinculadas a un área geográfica, dicha estrategia debería incluir una panorámica de la región (centrada en los resultados que se esperan conseguir), un plan

de acción que identifique prioridades a más corto plazo y un programa coordinado de trabajo (en el que se incluyan las actividades y medidas encaminadas a lograr los resultados a largo plazo). El programa de trabajo debería indicar los intereses y objetivos de todos los socios e incluir las actividades y medidas destinadas a mejorar la zona.

- **Puesta en marcha:** en esta fase, los socios mantienen un contacto continuo para coordinar la puesta en marcha, ampliar y complementar el programa de trabajo con nuevas medidas y, si procede, probar enfoques nuevos. Mediante actividades de relaciones públicas, habría que informar al gran público de los objetivos, las actividades y las medidas de la asociación.
- **Supervisión:** se hace necesario emplear un sistema global de supervisión con que evaluar los logros de la asociación, decidir las mejoras necesarias y ajustar cualquier plan adicional. Una asociación debe someterse a evaluaciones periódicas y publicar informes que corroboren el valor añadido de su tarea.

Fuente: Adaptado de OCDE (2006), *Successful partnerships: A guide*, [www.oecd.org/cfe/leed/36279186.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/36279186.pdf).

### **Las asociaciones entre universidades y empresas pueden estimular la generación y transferencia de conocimiento**

**La movilidad del personal docente e investigador (PDI) es un componente crucial para crear asociaciones fuertes entre universidades y empresas.** Una mayor movilidad beneficiaría a los trabajadores, al permitirles adquirir competencias y experiencia, pero también a las empresas que, con la contribución de investigadores y universidades, accederían a nuevos conocimientos y los comercializarían a través de bienes y servicios nuevos o mejorados. La Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Jefatura del Estado, 2011) reconoce la importancia de la movilidad de los investigadores y establece disposiciones que regulan tales movimientos. Dicha legislación permite que el personal universitario trabaje hasta cinco años en el sector privado, pero también exige que después vuelva a la universidad durante, al menos, dos años. En todo caso, autorizar al PDI a trabajar en el sector privado es una decisión que compete a la universidad.

**En la práctica, son pocos los profesores universitarios e investigadores que transitan el sector privado.** La REDFUE llevó a cabo un estudio cualitativo (Rubio de las Alas-Pumariño, 2014; Cuadro 38) según el cual lo que más obstaculiza la movilidad entre universidades y sector privado son los aspectos legales derivados de los contratos laborales, la carga de trabajo prevista y la falta de interés de las empresas y de los investigadores. Por otra parte, entre el personal universitario son muchos los que carecen de determinados conocimientos y competencias esenciales para el éxito en el sector privado, como, por ejemplo, los relativos a trabajar con inversores, negociar, gestionar la innovación y los recursos (humanos y de otros tipos) y encargarse de la administración. A esto hay que añadir la falta de incentivos para que el personal universitario trabaje durante cierto tiempo en el sector privado. Así, el personal universitario solo es susceptible de que lo evalúen de acuerdo con un rango de criterios más amplio —en el que se incluyen las patentes presentadas— tras superar el ciclo de evaluación tradicional (sexenio), en que se tienen en cuenta las publicaciones (MECD, 2012). Con el fin de aumentar la movilidad, las universidades podrían revisar sus prácticas de promoción, permitir que su personal se beneficiase económicamente de la transferencia de tecnología a las empresas y concederles más tiempo o reducirles la carga lectiva para que pudiesen fundar empresas o patentar su tecnología (Rubio de las Alas-Pumariño, 2014).

**Ya existen mecanismos para promover la transferencia de conocimiento entre universidades y empresas, pero sigue habiendo importantes obstáculos que dificultan la cooperación.** El conocimiento y la investigación pueden transferirse mediante un contrato de investigación entre universidades y empresas, financiado por las empresas o por los fondos públicos de la Unión Europea o de los gobiernos nacionales o regionales. Hay universidades españolas que disponen de unidades especiales para asistir a sus investigadores en la autorización de sus patentes a empresas, pero son pocas las que ofrecen recursos para ayudarles a obtener la financiación con que patentar sus inventos. La mayoría de las universidades españolas alienta el emprendimiento y fomenta las empresas derivadas. Pese a estos acuerdos, la REDFUE (Rubio de las Alas-

Pumariño, 2014) constata que existe una serie de obstáculos que dificultan la transferencia del conocimiento y de la investigación, como son: el conocimiento insuficiente de los derechos de patente entre los investigadores; la falta de investigación aplicada en las universidades y, por consiguiente, de relevancia para muchas empresas; y la ausencia de financiación inicial para transformar los resultados iniciales de la investigación en productos comercializables.

#### **Cuadro 38. El punto de mira en España: asociaciones fuertes entre universidades y empresas en España**

La Red Española de Fundaciones Universidad Empresa (REDFUE) es una organización privada sin ánimo de lucro, creada en 1997 con el fin de promover relaciones más positivas entre las universidades y las empresas en España. La red incluye a unas 45 universidades españolas y más de 15 000 organizaciones, que van desde empresas, asociaciones de emprendedores, instituciones financieras, cámaras de comercio y diversos órganos de gobierno locales o regionales. Desde 2011, han organizado en torno a 41 000 prácticas profesionales en empresas para estudiantes universitarios y tienen unos 2 500 proyectos de transferencia tecnológica.

*Fuente:* Red Española de Fundaciones Universidad Empresa, [www.redfue.es](http://www.redfue.es).

#### **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**Las asociaciones eficaces son básicas para fortalecer la eficacia y la eficiencia de las políticas de competencias.** También se requiere la colaboración entre el gobierno y los agentes implicados para garantizar que las políticas de competencias concuerden con las necesidades de la economía y la sociedad. Esto necesita de mecanismos que respalden la comunicación entre el gobierno y los agentes implicados relevantes, y entre diversos agentes implicados.

**En España, los gobiernos trabajan codo con codo con el sector privado en muchos asuntos de interés para ambos.** Por ejemplo, el sector privado ofrece oportunidades de empleo a los graduados en FP. Tradicionalmente, el gobierno ha trabajado codo con codo con las organizaciones patronales y los sindicatos mediante un acuerdo tripartito para la formación, acuerdo que recientemente se ha reformado de suerte que el gobierno se ha convertido en el miembro más fuerte. Si bien las reformas abordaban fallos muy patentes de los acuerdos previos, el gobierno deberá cerciorarse de que empleadores y sindicatos siguen colaborando activamente en la planificación y el diseño de los programas de formación.

**Sin embargo, en general existen pocos acuerdos formales de colaboración para facilitar el diálogo y la cooperación entre los gobiernos y los agentes interesados en materia de competencias.** Por ejemplo, el sector privado no está implicado activamente en la toma de decisiones relacionadas con la asignación de plazas y el diseño de los cursos de los programas de educación terciaria. Tampoco existen mecanismos oficiales en vigor que fomenten el diálogo y la cooperación entre las universidades y el sector privado. Esta carencia de colaboración puede ir en detrimento de la adecuación entre las competencias que se desarrollan durante la educación y formación y las competencias necesarias en la economía. Todo ello supone desaprovechar la oportunidad de beneficiarse de las universidades y los investigadores para respaldar una mayor innovación.

En los seminarios previos a la redacción de este informe, numerosos agentes implicados manifestaron que era la primera vez que muchos de ellos se sentaban juntos y con el gobierno para debatir asuntos relativos a las competencias de forma más estratégica. **Mantener este diálogo y transformarlo en acciones coordinadas será fundamental para abordar los retos de competencias mencionados en este informe.**



## REFERENCIAS

- Cámara de Comercio (2015), “Conclusiones Seminario Factores de Éxito de la Formación Profesional Dual”.
- Finn, D. (2011), “Sub-contracting in public employment services: Review of research findings and literature on recent trends and business models”, mayo de 2011, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.
- Fundación Tripartita (2014), “Formación para el empleo: Balance de Resultados 2014”, [www.fundaciontripartita.org/Observatorio/Documents/Estad%c3%adstica/Balance%20de%20resultados%202014.pdf](http://www.fundaciontripartita.org/Observatorio/Documents/Estad%c3%adstica/Balance%20de%20resultados%202014.pdf).
- Hoeckel, K. & R. Schwartz (2010), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Germany 2010*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113800-en>.
- Jefatura del Estado (2011), “Ley 14/2011, de 1 junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 131, jueves 2 de junio de 2011, [www.boe.es/boe/dias/2011/06/02/pdfs/BOE-A-2011-9617.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/02/pdfs/BOE-A-2011-9617.pdf).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014), “Datos de la Formación Profesional Dual del curso 2013-2014”, [www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf](http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2014/01/20140113-fpdual-bankia/datos-fpdual-2013-14.pdf).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2012), “Resolución de 19 de noviembre de 2012”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 287, jueves 29 de noviembre de 2012, [www.boe.es/boe/dias/2012/11/29/pdfs/BOE-A-2012-14633.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2012/11/29/pdfs/BOE-A-2012-14633.pdf).
- Ministerio de Empleo Y Seguridad Social (MEYSS) (2014), “Anuncios de licitaciones públicas y adjudicaciones”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 153, martes 24 de junio de 2014, [www.boe.es/boe/dias/2014/06/24/pdfs/BOE-B-2014-22605.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2014/06/24/pdfs/BOE-B-2014-22605.pdf).
- OCDE (2014a), *Employment and Skills Strategies in Canada*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209374-en>.
- OCDE (2014b), *Employment and Skills Strategies in Ireland*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en>.
- OCDE (2014c), *Employment and Skills Strategies in the United States*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en>.
- OCDE (2014d), “Background Paper Prepared by the OECD”, G20-OECD-EC Conference on Quality Apprenticeships for Giving Youth a Better Start in the Labour Market, París, 9 de abril de 2014, [www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference\\_Issues%20Paper.pdf](http://www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf).
- OCDE (2009), *Promoting entrepreneurship, employment and business competitiveness: The experience of Barcelona*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/cfe/leed/43505170.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/43505170.pdf).
- OCDE (2006), *Successful partnerships: A guide*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/cfe/leed/36279186.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/36279186.pdf).

Rubio de Alas-Pumariño, T. (2014), “Recomendaciones para mejorar el modelo de transferencia de tecnología en las universidades españolas”, *Colección estudios e informes 05*, Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas, [www.redfue.es/admin/redfue/archivos/paginas/00145/Recomendaciones-para-mejorar-modelo-de-transferencia%20%281%29.pdf](http://www.redfue.es/admin/redfue/archivos/paginas/00145/Recomendaciones-para-mejorar-modelo-de-transferencia%20%281%29.pdf).





## RETO 11: FINANCIAR UN SISTEMA DE COMPETENCIAS MÁS EFICAZ Y EFICIENTE

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Hace falta una solución de financiación más equilibrada para prestar más apoyo a los programas necesarios en el mercado laboral.»*

*«Los mecanismos de financiación deberían respaldar a instituciones de diversa índole, y no solo a determinados tipos de instituciones.»*

*«Las líneas de financiación de los sectores público y privado deberían complementarse.»*

*«Hay que mejorar la gestión de los recursos en las instituciones educativas mediante una mejor planificación estratégica y la optimización de los recursos disponibles.»*

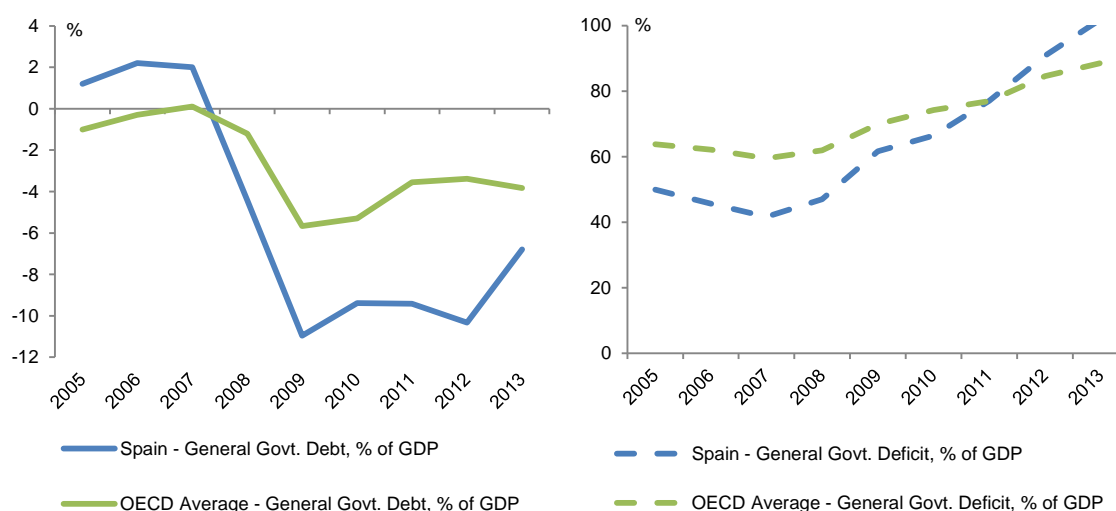


**El modo en que se financia la inversión en competencias ejerce una influencia decisiva en la eficacia y la eficiencia de las políticas de competencias.** El gasto público y las políticas fiscales pueden incentivar o desincentivar el desarrollo, la activación y el uso efectivo de las competencias. Las personas, los empleadores y los agentes sociales, beneficiarios de la inversión en competencias, también desempeñan un papel fundamental para financiar la inversión en competencias. En un contexto de continua prudencia fiscal y de presiones presupuestarias ligadas al desempleo y a la población en proceso de envejecimiento, es fundamental que las políticas para financiar la inversión en competencias estén calibradas para maximizar su eficacia y su eficiencia.

**En una situación de deuda pública elevada, financiar la inversión en competencias supone todo un reto**

**En España, financiar nuevas inversiones públicas en competencias supone todo un reto, habida cuenta de los altos niveles de deuda pública y del elevado déficit presupuestario** (Figura 95). España debe seguir esforzándose por implantar medidas significativas de consolidación fiscal, de acuerdo con sus compromisos con la UE. De ahí que la situación vaya a seguir siendo delicada en los próximos años y que al gobierno le vaya a resultar difícil asumir nuevos gastos educativos, a menos que los financie con recortes compensatorios en otras áreas.

**Figura 95. Deuda y déficit público generales en España, en comparación con la media de la OCDE, en % del PIB**

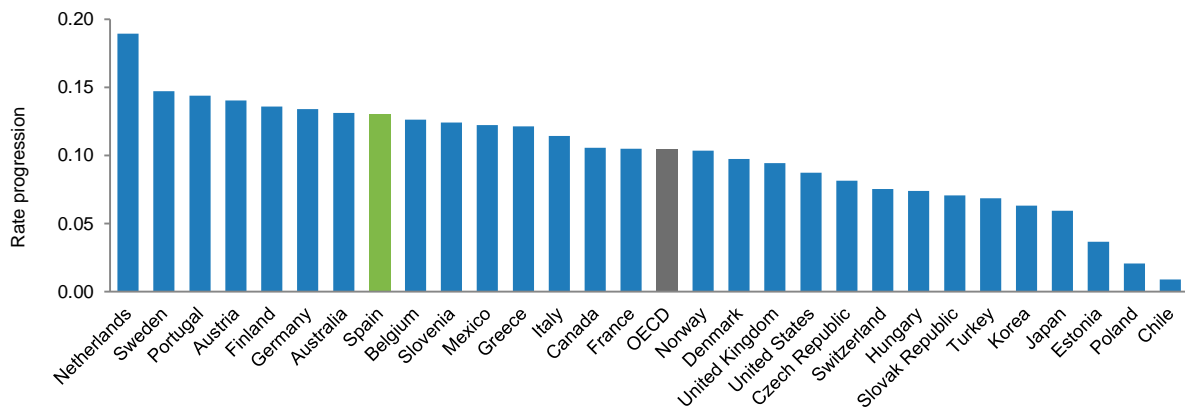


Fuente: OCDE (2015a), Déficit público general (indicador), <http://dx.doi.org/10.1787/77079edb-en> (consultado el 25 de abril de 2015); OCDE (2015b), Déficit público general (indicador), <http://dx.doi.org/10.1787/77079edb-en> (consultado el 25 de abril de 2015). La media de la OCDE es ponderada.

**Invertir en competencias genera un alto rendimiento, tanto para las personas como para el gobierno.** En España, las personas altamente cualificadas disfrutan de una cuantiosa gratificación salarial que debería mantenerse a ese nivel, pues los trabajadores altamente cualificados desempeñan un papel cada vez más importante en el mercado laboral internacional. Para las personas, dicho rendimiento se acumula en forma de mayores salarios, un nivel de vida más alto, mejores oportunidades laborales, seguridad económica y mejores perspectivas de empleo. Sin embargo, el rendimiento también se acumula para el gobierno, en forma de más ingresos por los impuestos sobre la renta derivados de los salarios más altos, más ingresos fiscales indirectos gracias al aumento del consumo y un menor gasto público en prestaciones por desempleo, gracias a la mayor tasa de empleo.

**El régimen tributario es un determinante fundamental del modo en que el rendimiento de las competencias –traducido en mayores salarios– se reparte entre el estado y las personas.** En España, cuanto más ganan los trabajadores, mayores ingresos fiscales percibe el gobierno. Los impuestos aumentan de forma regular: el régimen tributario español es uno de los más progresivos de la OCDE (Figura 96). Esto significa que buena parte del rendimiento de las competencias, que para los trabajadores se traduce en bonificaciones salariales, en realidad le corresponderá al Gobierno español en forma de ingresos fiscales. La inversión en capital humano genera beneficios para el gobierno en forma de mayores ingresos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del mismo modo que la inversión en carreteras, banda ancha u otras obras públicas genera beneficios para el gobierno en forma de una mayor producción económica.

**Figura 96. Progresión de los tipos impositivos medios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), 50-200 % del salario medio, 2012**

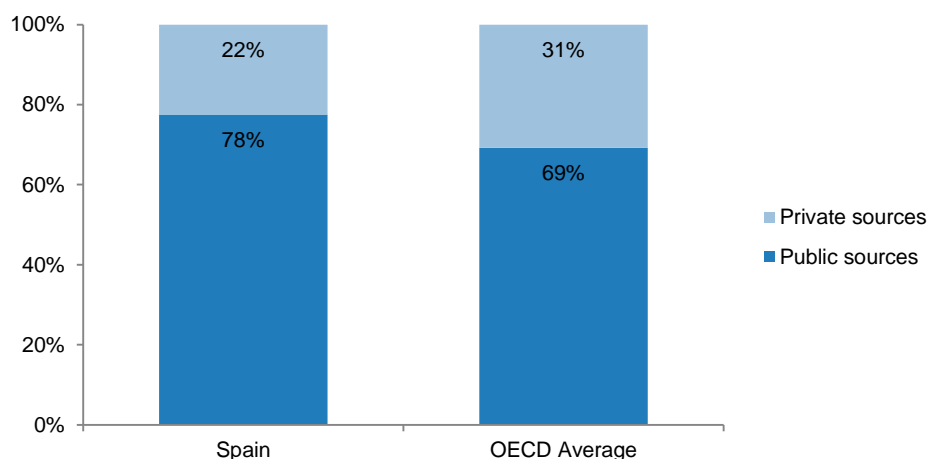


Fuente: OCDE (2013), "Overall average PIT rate progression, standard deviation across income intervals, single taxpayer, no children", en OECD, *Taxing Wages 2013*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932783743>. Los datos corresponden a 2012. Este gráfico muestra la progresión general del tipo medio en el IRPF desde el 50 % del salario medio al 200 % del salario medio para contribuyentes solteros sin hijos.

### En España, la inversión en competencias está financiada, sobre todo, por el sector público

En España, el gasto privado en educación terciaria está por debajo de la media de la OCDE. En 2011, el porcentaje de gasto privado en educación terciaria en España fue del 23 %, mientras que la media de la OCDE se situaba en el 31 % (OCDE, 2014a; Figura 97). De ello se deduce que aumentar la financiación privada del gasto en competencias podría ser una opción interesante para impulsar la inversión en competencias en España, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones de la hacienda pública y el hecho de que invertir más en competencias genera rendimientos potencialmente altos. Esto se podría conseguir si las personas, las empresas u otras entidades incrementasen su financiación.

**Figura 97. Porcentajes relativos de gasto público y privado en educación terciaria (2011)**



Fuente: OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Table B3.1, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

**Para hacer frente a los altos costes de la educación terciaria, que van en aumento, muchos países tienen unas tasas académicas más elevadas e incentivan la colaboración de otras fuentes privadas.** Los ingresos resultantes de tasas académicas más elevadas permiten a las instituciones de educación terciaria aumentar la inversión en docencia, recursos, tecnología e infraestructuras: todo ello permite mejorar la calidad del aprendizaje. Como se mencionó en el Reto 2, los estudiantes pueden asumir pequeños aumentos de las tasas académicas sin necesidad de recurrir a préstamos. Puede ser que unas tasas académicas más altas también animen a los estudiantes a decantarse por estudios muy demandados en el mercado laboral. Así, los estudiantes tendrán un incentivo para investigar si la inversión en el ámbito de estudio de su elección les va a deparar buenos rendimientos y, si procede, les permitirá pagar el préstamo una vez graduados. Con todo, esta situación debe acompañarse de información adecuada sobre el aprendizaje y el mercado laboral (Reto 9), además de asesoramiento y apoyo (Reto 6), para garantizar que los estudiantes entienden los rendimientos que, en potencia, generan los diversos ámbitos de estudio. Se pueden incrementar las contribuciones privadas animando a que el sector privado patrocine o haga donaciones a las instituciones de educación terciaria o a las facultades (como donaciones de equipamiento o inversiones de capital) a cambio de que se reconozca oficialmente su colaboración.

#### **Cuadro 39. Las becas de estudios en España**

En España, los estudiantes de terciaria pueden acceder a becas de estudios en función de los ingresos de sus padres y de su rendimiento académico. Actualmente, en torno al 20 % de nuestros estudiantes universitarios disfrutan de dichas becas. A los estudiantes se les exige un rendimiento académico mínimo para poder acceder a las becas y mantenerlas. Aproximadamente una tercera parte de los estudiantes universitarios pierde sus becas tras el primer año por no cumplir este requisito mínimo. El propósito de este requisito es fomentar la mejora del rendimiento. Además de las becas nacionales, la mayoría de los gobiernos autonómicos concede becas suplementarias para la compra de libros o para contribuir a los gastos de transporte.

En España, el presupuesto estatal para becas ha aumentado de 1 138 225 600 euros en 2012 a 1 413 524 600 euros en 2015. La dotación media por estudiante universitario se ha reducido levemente a causa del gran aumento de beneficiarios.

*Fuente:* MINHAP (2012), "Presupuestos Generales del Estado 2012"; MINHAP (2015), "Presupuestos Generales del Estado 2015"; MECD (2015), "Datos y Cifras del sistema universitario español: Curso 2014-2015", MECD (2012), "Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio", Boletín Oficial del Estado, N° 160, jueves 5 de julio de 2012, [www.boe.es/boe/dias/2012/07/05/pdfs/BOE-A-2012-9007.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/05/pdfs/BOE-A-2012-9007.pdf).

**El régimen tributario podría incentivar más al sector privado para que aumentase su financiación del desarrollo de competencias**

**El régimen tributario puede conceder incentivos con que animar la financiación privada de las competencias; incentivos que pueden emplearse para captar financiación privada.** Determinadas medidas fiscales pueden incentivar a empleadores, instituciones educativas, socios y personas a aumentar el gasto educativo que asumen.

**En España, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ofrece escasos beneficios para la financiación privada de competencias en educación.** En la mayoría de los países de la OCDE, los trabajadores que financian parte de su formación continua disfrutan de desgravaciones fiscales (Torres, 2012); ya sea deduciendo el valor del gasto en competencias de la renta imponible (una reducción fiscal) o del impuesto en sí (una deducción fiscal). España no prevé estas disposiciones en el ámbito estatal, aunque algunos gobiernos autonómicos sí que lo hacen (como el de las Islas Canarias). El motivo es que casi toda la formación continua la financia el gobierno, con lo que los costes directos para las personas suelen ser reducidos. No obstante, introducir desgravaciones fiscales por el gasto privado en competencias —especialmente por formación continua— podría incentivar la formación para el perfeccionamiento profesional.

**Hay que planificar con atención las mencionadas desgravaciones fiscales para que resulten eficaces y ofrezcan una buena relación calidad-precio.** En primer lugar, es importante que las desgravaciones fiscales se apliquen estrictamente al gasto privado en competencias susceptibles de mejorar la productividad del trabajador en el mercado laboral: de lo contrario, los estudiantes podrían beneficiarse de desgravaciones fiscales por formación aun cuando no asumieran los costes o la concibiesen más per se que como una inversión (es decir, cursos escogidos por gusto personal y no por motivos vinculados al empleo). En segundo lugar, es fundamental que los beneficios de dichas disposiciones se repartan de forma igualitaria entre la población. Como las deducciones fiscales reducen la base impositiva, resultan más beneficiosas para las personas que de entrada tienen más obligaciones tributarias (normalmente, las personas con mayores ingresos). Las bonificaciones reembolsables por gastos en competencias pueden evitar dichos problemas, pues garantizan que tanto las personas con mayores obligaciones tributarias como las que tienen menos ingresos —y, por lo tanto, pagan menos impuestos— se benefician por igual de los incentivos fiscales.

**Las deducciones fiscales por ingresos provenientes de becas podrían ser otra forma de incentivar una fuente de financiación importante en muchos países de la OCDE.** Numerosos países de la OCDE favorecen la concesión de becas al declarar estas rentas libres de impuestos. Sin embargo, en España solo están libres de impuestos las becas públicas, lo que puede desincentivar que se otorguen becas privadas. Que España declarase libres de impuestos los ingresos provenientes de becas podría aumentar la financiación educativa proveniente de fundaciones y universidades privadas, por ejemplo. De nuevo, la planificación es importante: los ingresos provenientes de las becas deben ser tales y no ingresos de otra índole disfrazados de becas. Precisamente por este motivo, muchos países de la OCDE prohíben que los empleadores concedan ingresos mediante becas a sus empleados.

**En España, las exenciones por rentas provenientes de becas públicas son relativamente reducidas.** Las exenciones están limitadas a 3 000 euros anuales. Pueden alcanzar un máximo de 15 000 euros si la beca o ayuda al estudio está destinada a compensar gastos de transporte y alojamiento para cursar estudios reglados hasta el segundo ciclo de universidad. Si los estudios se cursan en el extranjero, la cantidad aumenta hasta un máximo de 18 000 euros anuales. Sin embargo, es posible que estos límites no cubran el coste de la educación de un estudiante dado. Algunos países de la OCDE (como los Estados Unidos) limitan la exención de las rentas provenientes de becas a los gastos educativos demostrados (tasas académicas, libros y materiales, etc.). El porcentaje de rentas libres de impuestos provenientes de becas aumenta parejo al aumento del gasto educativo.

**El régimen tributario también puede destinarse a aumentar la inversión empresarial en competencias.** En España, los contratos laborales para formar a jóvenes (de entre 16 y 24 años) no cualificados eximen totalmente al empleador de pagar las cotizaciones a la Seguridad Social mientras el contrato esté en vigor (entre 6 y 24 meses, y hasta 48 meses en el caso de trabajadores con discapacidad). Si dichos contratos para la formación pasan a ser contratos indefinidos, el empleador se beneficia de una bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social de 500 euros (700 en el caso de las mujeres). Convendría estudiar la eficacia de esta propuesta y, si procede, ampliarla. De ser eficaz, debería hacerse extensiva a otros grupos demográficos en situación de riesgo y a trabajadores con bajas cualificaciones o cualificaciones desfasadas (no solo a los no cualificados). También deberían aumentarse las bonificaciones.

**Introducir mejoras en el régimen tributario podría aumentar el empleo en la economía formal**

**Los impuestos sobre el trabajo financian una parte significativa del estado español.** España obtiene el 58 % de sus ingresos totales provenientes de impuestos por rentas del trabajo, mientras que la media de la OCDE está en el 51 %. El 36 % de los ingresos públicos totales provienen de cotizaciones a la Seguridad Social, mientras que en la OCDE la media se sitúa en el 27 %. De emprenderse reformas, las cifras arriba apuntadas plantean retos relativos a la sostenibilidad presupuestaria, estimular la activación de competencias

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

por medio de reducciones de impuestos sobre el trabajo requiere aumentos en algún otro lugar. España tiene unos ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) comparativamente bajos y una escasa recaudación por impuestos medioambientales; por lo que hay margen de maniobra para desplazar la composición de los impuestos en esa dirección y así reducir los tipos impositivos sobre el trabajo.

**La gran carga tributaria sobre el trabajo en España puede desincentivar la participación en el mercado laboral y aumentar la pobreza.** Los altos ingresos por impuestos sobre el trabajo de España son el resultado de unos tipos impositivos efectivos sobre las rentas del trabajo relativamente altos. Los tipos impositivos efectivos de España son superiores a las medias de la OCDE en todas las categorías, y en algunos casos de forma significativa. En consecuencia, puede haber personas para quienes trabajar no resulte atractivo desde un punto de vista económico, lo que genera inactividad y trampas de pobreza.



**El régimen del IRPF podría mejorarse para movilizar a las personas con menos probabilidades de participar en el mercado laboral.** Las reformas en el régimen tributario español deberían centrarse en las interacciones entre las reducciones fiscales y las escalas de los impuestos (los tipos impositivos y las bandas de impuestos). Sería necesario calibrar al detalle las reformas para garantizar que las brechas y los tipos impositivos marginales sean más bajos allá donde más necesario resulte incentivar la activación del mercado laboral: para quienes tienen bajos ingresos, para quienes con mayor probabilidad tendrán un vínculo débil con el mercado laboral y para quienes tienen bajos niveles de competencias. Se puede lograr dicho objetivo ampliando la base imponible del IRPF y reduciendo su tipo impositivo, sobre todo en la parte inferior de la distribución de ingresos.

**Una elevada carga fiscal sobre el trabajo es un elemento que disuade poderosamente de contratar a trabajadores con bajas cualificaciones.** Las cargas tributarias elevadas sobre rentas del trabajo resultan problemáticas para los empleadores cuando la productividad media de los trabajadores es baja, como sucede en España. Los impuestos sobre los ingresos laborales y, en particular, las cotizaciones de los empleadores a la Seguridad Social incrementan significativamente los costes de contratación de trabajadores para los empleadores españoles. Podría alentarse a los empleadores a contratar trabajadores con déficit de competencias y de productividad mediante cotizaciones a la Seguridad Social más reducidas, destinadas a los trabajadores con bajos ingresos y a los trabajadores con bajas cualificaciones.

**El régimen tributario español puede estar fomentando la economía sumergida.** Allá donde la carga impositiva es elevada, los trabajadores y los empleadores pueden encontrar económicamente preferible trabajar y contratar en negro para evadir impuestos. La irregularidad laboral tiene repercusiones económicas negativas para la economía general y para las finanzas públicas. La no inclusión de esos trabajadores dentro del sistema tributario reduce la cantidad recaudada en concepto de impuestos sobre el trabajo. Esto exige tipos impositivos más altos en los trabajadores declarados, lo que puede agravar los problemas del mercado y las competencias laborales. Los trabajadores irregulares pueden también seguir recibiendo prestaciones sociales pese a estar trabajando, lo cual añade carga fiscal al Estado.

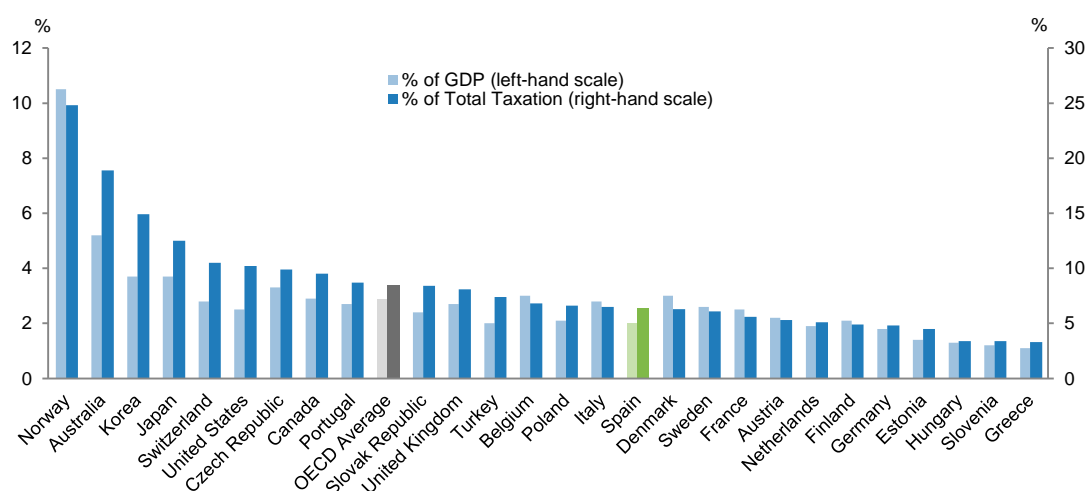
**Los impuestos sobre el trabajo podrían estar mejor diseñados para disminuir la irregularidad laboral.** Reducir las cotizaciones a la Seguridad Social en España animaría a muchos trabajadores no declarados, y a sus empleadores, a regularizar su situación en el mercado laboral; sobre todo si la administración tributaria lo acompañase con una mejora de sus medidas para combatir la evasión fiscal y a la Seguridad Social. Dicha regularización puede compensar al erario público parte del coste derivado de la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social o el impuesto sobre la renta. Por lo tanto, estas reformas pueden, al menos en parte, pagarse a sí mismas.

**Podría afinarse mejor el Impuesto de Sociedades para atraer la inversión y generar empleo**

**El régimen del Impuesto de Sociedades (IS) es un elemento fundamental para atraer a España inversión extranjera directa de gran valor añadido.** En una economía mundial, basada en el conocimiento, las empresas operan cada vez más dentro de cadenas de valor mundial y las actividades se trasladan allá donde las ventajas competitivas resulten mejores. Así, aprovechan beneficios como la mano de obra cualificada, las competencias de emprendimiento y la capacidad para innovar, los impuestos y los costes más reducidos y otras ventajas específicas por países. Según los análisis de la OCDE (OCDE, 2010), la tasa del IS es la más perturbadora desde la perspectiva del crecimiento económico. Dado que los gobiernos están endureciendo la normativa fiscal internacional para evitar la erosión de las bases imponibles y la deslocalización de los beneficios, es de esperar que la inversión se vuelva aún más sensible al impuesto de sociedades en vigor. A la luz de estos cambios, España ha rebajado el tipo nominal de su IS de un 30 % en 2014 a un 28 % en 2015. En 2016 este tipo nominal se rebajará a un 25 %, que es la media de la OCDE.

**El régimen tributario de sociedades de España tiene una base imponible relativamente reducida.** Existen generosas bonificaciones fiscales por I+D y una bonificación fiscal por el mantenimiento del empleo. Las empresas también pueden deducir de su base impositiva del IS hasta un 10 % de los beneficios acumulados. Estas subvenciones reducen la base y, en buena medida, el tipo nominal del IS por debajo del 25 %. Sin embargo, dichas subvenciones no tienen como objetivo primordial reforzar las competencias de la mano de obra española. Otro inconveniente de la multiplicidad de desgravaciones y bonificaciones actuales es que los ingresos fiscales por impuesto de sociedades están por debajo de los estándares de la OCDE, tanto en lo que respecta a la composición de los impuestos como en lo tocante a porcentaje del PIB (Figura 98). Si España quisiera introducir disposiciones en el IS directamente encaminadas a reforzar las competencias, es probable que tuviera que financiarlas aboliendo otras subvenciones fiscales del impuesto de sociedades, tal vez menos eficientes.

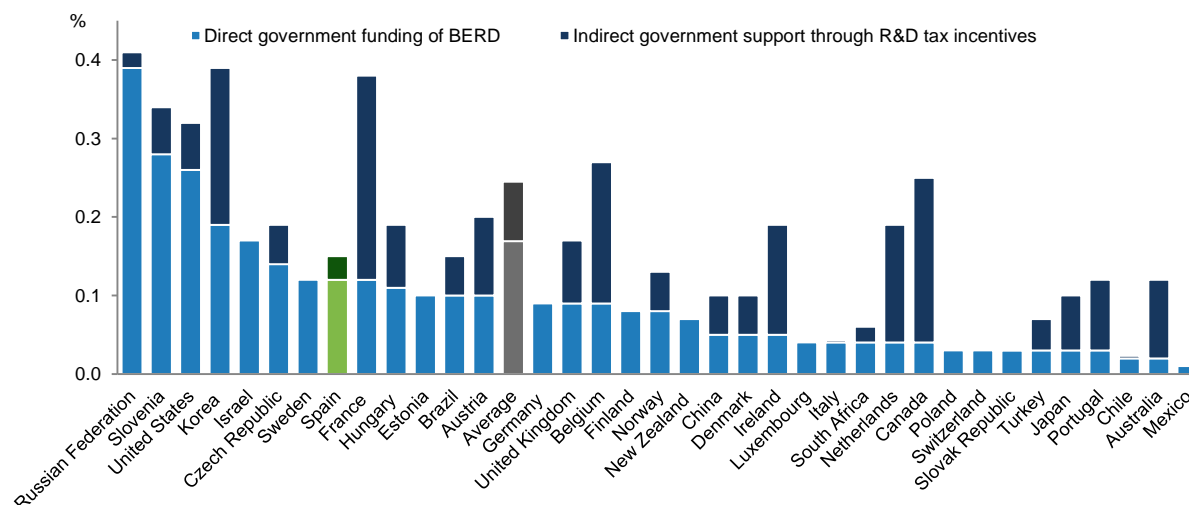
**Figura 98. Impuesto de sociedades, % del PIB e imposición total (2011)**



Fuente: OCDE (2014d), "Tax revenue trends, 1965-2013", en OECD, *Revenue Statistics 2014*, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2014-4-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2014-4-en-fr). Los datos corresponden a 2011. La media de la OCDE no es ponderada.

**Podría optimizarse la imposición del capital basado en el conocimiento (CBC) y en I+D para favorecer la innovación y el crecimiento**

Aunque los niveles de subvenciones por I+D del gobierno español son superiores a la media de la OCDE, la actividad en I+D del país se halla por debajo de la media de la OCDE. España ha puesto en marcha una de las deducciones fiscales por I+D e innovación tecnológica más generosas de la OCDE. Sin embargo, la acogida a la deducción es relativamente baja, como ilustra la altura de la barra verde clara en la Figura 99. Tal vez fuera oportuno evaluar las normas de gasto y las bonificaciones fiscales por I+D en España; en concreto, la forma de mejorarlas para incentivar a las empresas españolas a innovar más. Queda trabajo por hacer para difundir las oportunidades de I+D en España, sobre todo entre inversores extranjeros. Asimismo, hay que garantizar que las bonificaciones fiscales por I+D no beneficien de forma desproporcionada a las grandes empresas, y que las empresas pequeñas no tengan que lidiar con demasiadas barreras administrativas (como procedimientos de solicitud engorrosos para acceder a las bonificaciones fiscales por I+D).

**Figura 99. Financiación gubernamental directa de la I+D empresarial e incentivos fiscales por I+D (2011)**

Fuente: OCDE (2013a), "Direct government funding of business R&D and tax incentives for R&D, 2011", en OECD, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932891112>.

**Es fundamental crear las condiciones estructurales apropiadas.** Para los encargados de la toma de decisiones políticas, crear unas condiciones estructurales favorables puede ser, en términos fiscales, una medida de bajo coste. Dichas condiciones estructurales van más allá de las políticas de competencias. Los países en que las empresas invierten más en I+D y CBC son aquellos que redistribuyen con mayor eficacia los recursos a las empresas innovadoras. Por ejemplo, los Estados Unidos y Suecia invierten aproximadamente el doble que Italia y España en CBC —como porcentaje del PIB— y las empresas de patentes estadounidenses y suecas atraen el cuádruple de capital que las empresas de este tipo en España e Italia (OCDE, 2013c). Es muy importante que el mercado laboral y el de bienes y servicios funcionen correctamente, así como que haya leyes concursales que no penalicen en exceso la quiebra (si se redujera la severidad de la legislación concursal desde el nivel más alto hasta la media de la OCDE, los flujos de capital a las empresas de patentes podrían incrementarse alrededor de un 35 %). Asimismo, unos derechos de propiedad intelectual e industrial bien concebidos (condición estructural cada vez más importante) deben ir a la par de políticas que favorezcan la competitividad y de un sistema judicial eficaz.

**De igual modo, se requieren buenas condiciones para la financiación de las empresas que recurran de forma intensiva al CBC.** La OCDE (2013c) ha demostrado que, en una muestra de países de la organización y en un período de tiempo dado, se da una correlación positiva entre la inversión empresarial agregada en CBC y las dimensiones del sector del capital riesgo. Los países cuyo capital riesgo inicial y de las primeras fases está más desarrollado canalizan con mayor eficacia el capital y la mano de obra a las empresas jóvenes e innovadoras. La disponibilidad del capital riesgo es, al tiempo, un determinante del emprendimiento y un reflejo de los rasgos de la población empresarial que busca financiación externa. Como se ve en la Tabla 4, las inversiones totales en capital riesgo en España fueron reducidas durante 2013, incluso comparadas con otras economías de tamaño similar. Por ello, hay que estudiar hasta qué punto las características de la oferta y la demanda en el mercado de valores explican los niveles tan bajos de estas inversiones en España.

**Tabla 4. Inversiones en capital riesgo**

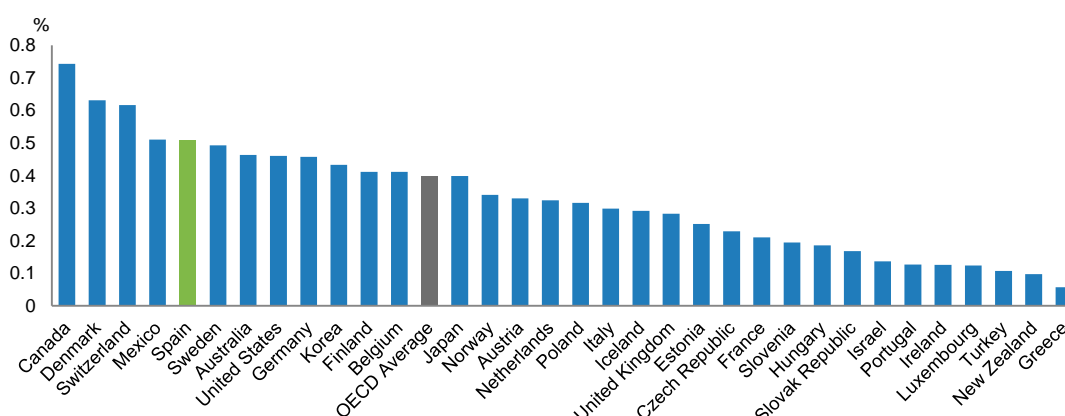
Millones de USD, 2013

Country	Venture Capital Investments	Country	Venture Capital Investments	Country	Venture Capital Investments
Czech Republic	3.7	Austria	86.4	Sweden	307.3
Slovenia	5.3	Norway	94.6	Korea	635.5
Greece	6.4	Denmark	107.2	United Kingdom	740.4
Luxembourg	7.0	Belgium	118.8	France	902.2
Estonia	8.2	Spain	135.0	Germany	932.9
Poland	20.8	Ireland	145.5	Japan (2012)	1 284.58
New Zealand (2012)	21.7	Finland	171.0	Canada (2011)	1 406.58
Hungary	22.9	Australia	252.9	United States	29 364.96
Portugal	50.4	Netherlands	257.0		
Italy	80.7	Switzerland	260.6		

Fuente: OCDE (2013a), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_scoreboard-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2013-en).

**La financiación pública de la inversión en competencias debe coordinarse en todos los niveles de gobierno.**

El sector público español se ha expandido de forma paralela al proceso de descentralización. España es uno de los países más descentralizados de la OCDE, y el que ha tenido la tasa más rápida de descentralización en los últimos 15 años (OCDE, 2014b). En 2012, el gasto de las comunidades autónomas y las administraciones locales españolas supuso aproximadamente la mitad del gasto público total (Figura 100). El gasto en educación supuso el 5 % del PIB en 2013, mientras que los gobiernos subnacionales destinaron un 23 % de la inversión total a la educación (OCDE, 2014c).

**Figura 100. Gasto de los gobiernos subnacionales, como porcentaje del gasto total**

Nota: 2010 Canadá y Nueva Zelanda, 2011 Australia, Japón, Corea, Israel, México, Suiza, Turquía y Estados Unidos. No hay datos disponibles para Chile.

Fuente: OCDE (2013d), *Regions at a Glance 2013*, [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en).

**La inversión pública en competencias necesita de una sólida cooperación intergubernamental y entre diversos ámbitos políticos para ser eficaz.** Las mejoras en la coordinación pueden ayudar a identificar las prioridades de inversión, así como a mejorar la gestión y la coordinación de las competencias de políticas conjuntas. De este modo, se da una mayor correspondencia con los objetivos y se evitan las duplicidades. También favorecen la creación de fideicomisos en distintos niveles del gobierno y ayudan a garantizar que se destinan las capacidades y los recursos necesarios a las prioridades establecidas. La inversión en competencias puede ganar eficacia mediante estrategias de inversión bien concebidas e integradas, en que las comunidades autónomas colaboren para orientar las estrategias a sus retos concretos. Para planificar una inversión en competencias eficaz, hay que tomar en consideración las variaciones locales y regionales en asuntos tales como el potencial de creación de empleo, las ventajas competitivas y la composición de la estructura económica. Igualmente, es vital minimizar las trabas administrativas para ajustar mejor los objetivos entre ministerios y niveles de gobierno, y sacar partido de las complementariedades políticas que pueda haber en la inversión educativa. A este respecto, armonizar las reglas de los programas y crear comités interministeriales específicos pueden constituir buenas ayudas. El diálogo entre ministerios solo es una de las maneras de mejorar la coordinación entre niveles de gobierno. Entre los mecanismos más formales, se incluyen los acuerdos de cofinanciación y los contratos entre niveles de gobierno (OCDE, 2014c).

### **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**Si bien España está saliendo de la reciente recesión económica, presenta unos niveles de deuda pública y un déficit público elevado,** lo que plantea el reto de hallar mecanismos de financiación eficaces y eficientes con que desarrollar, activar y emplear eficazmente las competencias.

**Hay que optimizar las políticas de gasto y de fiscalidad para incentivar el desarrollo, la activación y el empleo de las competencias, de un lado, y, de otro y para el mismo fin, eliminar los elementos disuasorios no deliberados.** España podría adoptar más medidas para armonizar las políticas de gasto y de fiscalidad con dichos objetivos. Podrían aumentarse ligeramente las tasas académicas para repartir los costes de la educación terciaria, lo que facilitaría nuevas inversiones con que fortalecer la calidad y la relevancia del desarrollo de competencias. El régimen tributario podría promover el gasto privado de personas y empresas en competencias. Asimismo, el régimen tributario podría estar mejor concebido, para así incentivar a las empresas a crear empleos y a las personas a ofrecer sus competencias en el mercado laboral (concretamente, en la economía formal).

**También podrían resultar decisivas las disposiciones del impuesto de sociedades directamente encaminadas a reforzar las competencias de la mano de obra española.** Podría hacerse mucho más para garantizar que efectivamente se aplican las bonificaciones fiscales por I+D y que benefician al mayor número posible de pequeñas y medianas empresas españolas.

**Dada la estructura administrativa descentralizada de España, la financiación de un sistema de competencias más eficiente requiere una estrategia integral compartida entre los gobiernos nacional y regionales.** Por ello, se hace imprescindible que en todos los niveles de gobierno haya mecanismos eficaces para dialogar sobre financiación. También puede entrañar acuerdos de cofinanciación y contratos entre diversos niveles gubernamentales.

## REFERENCIAS

- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014), “Datos y Cifras del sistema universitario español: Curso 2014-2015”, [www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/Datos-y-Cifras-del-SUE-Curso-2014-2015.pdf](http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/Datos-y-Cifras-del-SUE-Curso-2014-2015.pdf).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2012), “Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio”, *Boletín Oficial del Estado*, N° 160, Jueves 5 de julio de 2012, [www.boe.es/boe/dias/2012/07/05/pdfs/BOE-A-2012-9007.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/05/pdfs/BOE-A-2012-9007.pdf).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2015), “Presupuestos Generales del Estado 2015”, [www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N\\_15\\_E\\_V\\_1\\_101\\_1\\_1\\_2\\_2\\_118\\_1\\_2.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N_15_E_V_1_101_1_1_2_2_118_1_2.PDF).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2012), “Presupuestos Generales del Estado 2012”, [www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N\\_12\\_E\\_V\\_1\\_101\\_1\\_1\\_2\\_2\\_118\\_1\\_2.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/2/2/15/N_12_E_V_1_101_1_1_2_2_118_1_2.PDF).
- OCDE (2015a), Déficit público general (indicador), <http://dx.doi.org/10.1787/77079edb-en> (consultado el 25 de abril 2015).
- OCDE (2015b), Déficit público general (indicador), <http://dx.doi.org/10.1787/77079edb-en> (consultado el 25 de abril 2015).
- OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2014b), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OCDE (2014c), “Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government”, OECD Directorate for Public Governance and Territorial Development, [www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf](http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf).
- OCDE (2014d), “Tax revenue trends, 1965-2013”, en OECD, *Revenue Statistics 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2014-4-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2014-4-en-fr).
- OCDE (2013a), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_scoreboard-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2013-en).
- OCDE (2013b), “Overall average PIT rate progression, standard deviation across income intervals, single taxpayer, no children”, en OECD, *Taxing Wages 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/888932783743>.
- OCDE (2013c), *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193307-en>.
- OCDE (2013d), *Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en).

OCDE (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, N° 20, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.

Torres, C. (2012), “Taxes and investment in skills”, *OECD Taxation Working Papers*, N° 13, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k92sn0qv5mp-en>.





## RETO 12: FORTALECER LA GOBERNANZA DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS

A continuación, reproducimos algunos retos señalados por los participantes de los talleres en España:

*«Hay que coordinar mejor las distintas políticas sectoriales.»*

*«Hay que concentrarse en mirar a largo plazo y crear una perspectiva común para todas las comunidades autónomas.»*

*«Las condiciones y las oportunidades varían por regiones.»*

*«Hay que aumentar la participación de los principales agentes más allá del mero intercambio de información.»*



Dado el amplio abanico de factores que influyen en el desarrollo, la activación y el uso de las competencias, y la amplia distribución de responsabilidades en dichas áreas (entre ministerios y en todos los niveles de gobierno), para la coherencia y la continuidad de las políticas son fundamentales unas estructuras de gobierno eficaces. La coherencia y la continuidad de las políticas revisten una importancia especial a largo plazo, el necesario para que fructifiquen determinadas políticas de competencias (por ejemplo, la política educativa).

**Para asegurar la coherencia política, es fundamental contar con una gobernanza horizontal eficaz**

En España, son numerosos los ministerios a los que atañe el desarrollo, la activación y el uso de las competencias. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se encarga de la educación obligatoria y terciaria en España, así como de diversas cuestiones del sistema de educación de adultos. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social está a cargo del servicio de empleo público, de las políticas y los programas activos y pasivos del mercado laboral y de la información sobre las presiones que hoy en día afectan a las competencias en el mercado laboral. El Ministerio de Economía y Competitividad es responsable de las políticas de investigación, desarrollo e innovación. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debe desarrollar las competencias de la función pública y desarrollar la política tributaria, que es susceptible de incentivar o desincentivar el desarrollo, la activación y el empleo de las competencias. De hecho, son pocos los ministerios —si es que hay alguno— que no intervengan de algún modo en los resultados de las competencias o tengan interés en estos. Por este motivo, el equipo de la Estrategia de competencias de la OCDE ha incluido a representantes de un gran número de ministerios, como el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; el Ministerio de Empleo y Seguridad Social; el Ministerio de Economía y Competitividad; el Ministerio de Industria, Energía y Turismo; el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; el Ministerio de la Presidencia, y la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

**Habida cuenta de la gran cantidad de ministerios cuyas decisiones afectan a asuntos de competencias, estos deben colaborar de forma horizontal y coordinarse para garantizar que las**

**políticas se complementan y refuerzan.** Por ejemplo, en muchos países las políticas tributarias se conciben sin prestar apenas atención a sus efectos en la formación y la activación de las competencias. En muchos países, los dos ministerios con mayor responsabilidad en las políticas de competencias (los encargados de la educación y el empleo) no suelen tener tradición de trabajar juntos. En España, los ministerios también han acostumbrado a diseñar e implementar las políticas de competencias de forma aislada, centrándose sobre todo en sus áreas de responsabilidad directa. Así, si bien hay vías educativas o formativas de FP certificadas y controladas por el Ministerio de Educación, de otras se encarga el Ministerio de Empleo (véase Reto 1). Esta situación puede generar confusión y falta de eficiencia, ya que los empleadores tratan de entender los diferentes títulos de FP expedidos por dos ministerios distintos. De estos asuntos de coordinación pueden ocuparse comisiones interministeriales. Por ejemplo, en 2011 se creó la Comisión Interministerial para la evaluación y acreditación de competencias profesionales, que coordinaba a los ministerios de Educación y Empleo (Ministerio de la Presidencia, 2011). Otro ejemplo es la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), creada en 1986 para planificar, coordinar e implementar el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (CE, 2006; BOE, 2009). Con todo, estos mecanismos de coordinación suelen operar en los niveles más altos, con lo que el seguimiento y el apoyo que proporcionan a la coordinación diaria entre funcionarios medios son limitados. Oficialmente, existen comités administrativos para los ministerios, pero suelen limitarse a compartir información y a resolver conflictos de jurisdicción (SGI, 2014).

**La falta de financiación y de reconocimiento pueden limitar la colaboración y la coordinación entre áreas legislativas separadas pero interdependientes.** La colaboración interministerial consume buena parte del tiempo y de los recursos. Si se presiona a los ministerios para que cumplan con sus principales obligaciones y no se financia ni se reconoce la colaboración horizontal, no habrá tal comunicación o esta revestirá una importancia muy secundaria. Así pues, los organismos centrales y el ejecutivo deben manifestar la importancia que conceden a la colaboración horizontal y respaldarla con los sistemas de financiación y de reconocimiento pertinentes. Por ejemplo, podría evaluarse a los ministerios según su grado de implicación activa y constructiva en iniciativas políticas horizontales.

**La colaboración y la cooperación horizontales a nivel autonómico son igualmente importantes.** Aunque oficialmente existen estructuras para que los gobiernos autonómicos interactúen, la realidad demuestra que hay pocos convenios en este ámbito (Cuadro 40). Los convenios bilaterales —y no los multilaterales— son la norma. Entre 1996 y 2006 solo se firmaron 22 convenios horizontales, la mayoría entre comunidades vecinas. Durante el mismo periodo de tiempo, no se firmó un solo acuerdo horizontal entre todas las comunidades (León & Pereira, 2011). Aun así, hay casos en que sí que se comparten buenas prácticas. Los servicios públicos de empleo de las diversas comunidades autónomas han celebrado una serie de sesiones conjuntas en las que han puesto en común sus buenas prácticas. Mecanismos semejantes de colaboración horizontal y de coordinación podrían ser importantes en otras áreas legislativas, como en educación o innovación, o incluso entre diversas áreas. La colaboración horizontal entre comunidades autónomas les permitiría expresarse con una sola voz en las discusiones y negociaciones con el gobierno central, además de mejorar la coordinación vertical y la eficiencia en el gobierno del sistema español de competencias en su conjunto.

#### Cuadro 40. Fortalecer el papel de la coordinación horizontal entre regiones

La coordinación horizontal entre regiones puede facilitar el consenso en las negociaciones con el gobierno central y, de resultas de ello, facilitar la coordinación vertical. Asimismo, puede funcionar como foro donde intercambiar conocimientos y buenas prácticas entre regiones, o donde llevar a cabo proyectos o iniciativas comunes. Los ejemplos del Consejo de Primeros Ministros alemanes (Ministerpräsidentenkonferenz) en Alemania, el Consejo de la Federación Australiana o la Asociación de Regiones de la República Checa ponen de manifiesto las ventajas de tales disposiciones institucionales.

**Alemania:** Los gobernantes de los Länder alemanes (los Länder son el nivel subnacional alemán correspondiente a las comunidades autónomas españolas) cooperan a través del Consejo de Primeros Ministros y de 19 conferencias permanentes de ministros sobre asuntos concretos. El consejo y las conferencias permanentes no forman parte del gobierno alemán y no pueden aprobar normas legislativas. Aun así, desempeñan un papel relevante en el sistema federal. Los consejos tienen dos funciones principales. Para los ámbitos políticos en que los Länder poseen competencias legislativas, son el principal foro para la coordinación política entre Länder. Para los ámbitos políticos en que los Länder tienen competencias limitadas, las resoluciones del consejo o de las conferencias plasman los intereses comunes de los Länder respecto a otros agentes, como la Comisión Europea. La cooperación en el consejo y las conferencias se fundamenta en el consenso y la mayoría de decisiones se toman de forma unánime. Para aprobar una resolución en el Consejo de Primeros Ministros y en la mayoría de las conferencias permanentes se necesita la aprobación de 13 de los 16 Länder alemanes. Si bien las resoluciones no tienen un carácter jurídicamente vinculante, sí que poseen una gran fuerza simbólica, y los gobiernos de los Länder casi siempre las promulgan. Algunas conferencias permanentes también preparan borradores de leyes modelo y de regulaciones para respaldar a la administración alemana y ahondar en la armonización legislativa entre estados. El Consejo de Primeros Ministros se convoca cuatro veces al año. Tras las reuniones del consejo, los primeros ministros se reúnen con el canciller alemán. Las conferencias permanentes sobre asuntos concretos tienen un calendario de reuniones propio y suelen convocarse entre una y cuatro veces al año. El ministro federal encargado de la cartera correspondiente suele asistir a las reuniones en calidad de observador. Varias conferencias permanentes han instituido comités adicionales para tratar asuntos concretos con mayor detalle. La estructura administrativa de las conferencias permanentes varía en función de sus responsabilidades. Algunas tienen sus propias secretarías permanentes, con un personal considerable, mientras que otras se sirven de la administración del Länder que asume la presidencia rotatoria de la conferencia permanente.

**Suecia:** La Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) - Asociación sueca de autoridades locales y regionales - representa los intereses gubernamentales, profesionales y patronales de los 290 municipios suecos, 18 consejos de los condados y 2 regiones. Su objetivo es mejorar las condiciones de autonomía local y regional de los municipios, los consejos de los condados y las regiones. No existe relación jerárquica alguna entre municipios, consejos de los condados y regiones, ya que todos tienen sus propias administraciones locales autónomas. En Suecia, los municipios se ocupan de más servicios públicos que casi cualquier otro país. Tres cuartas partes de las actividades de los municipios tienen que ver con la atención a la infancia y a las personas mayores y con la educación escolar. Entre las responsabilidades de los municipios, también se cuentan la ordenación territorial, la recogida y el tratamiento de residuos y los servicios de rescate. Las actividades de los consejos de los condados y las regiones abarcan dos áreas principales: la asistencia sanitaria y el desarrollo regional. SALAR también funciona como una organización patronal, que promueve los intereses de sus miembros. Cierra convenios colectivos vinculantes para los municipios, los consejos de los condados y las regiones y firma convenios colectivos con los principales sindicatos, que representan a más de 1.1 millones de trabajadores, lo que la convierte en una de las mayores organizaciones patronales de Suecia. SALAR está sometida a control político. Sus miembros designan a 220 representantes para la Asamblea de la Asociación, el órgano legislativo superior. La Asamblea se reúne cada cuatro años y elige a la Junta, la responsable de las actividades de la Asociación. Un secretario general dirige y coordina el trabajo diario. La labor administrativa se organiza en ocho divisiones, con un total de 450 trabajadores. Todos los municipios, los consejos de los condados y las regiones de Suecia son miembros de SALAR. La afiliación es voluntaria. La labor de la asociación se financia mediante cuotas anuales de los miembros, en función de su base imponible. SALAR es independiente del gobierno sueco y es miembro del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Se la considera una de las asociaciones más fuertes de su clase. Esto se debe a que la constitución sueca tiene una larga tradición de descentralización y de reconocimiento de la política local, a la que asigna importantes responsabilidades y funciones de prestación de servicios sociales.

*Fuente:* Sveriges Kommuner och Landsting, Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR), <http://skl.se/tjanster/englishpages/aboutsalar.995.html>; OCDE (2014b), Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement, OECD Public Governance Reviews, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.

**Un gobierno vertical eficaz puede fomentar la colaboración eficaz entre los gobiernos central y regionales en políticas de competencias.**

Habida cuenta del alto grado de descentralización y del hecho de que tanto el gobierno central como los regionales comparten responsabilidades en políticas de competencias, la colaboración y la coordinación son vitales para lograr un sistema de competencias coherente. España es uno de los países más descentralizados de la OCDE, y el que ha tenido la descentralización más rápida de los últimos 15 años (OCDE, 2014b). Además del gobierno central, hay 17 comunidades autónomas, compuestas por 50 provincias y 8 112 municipios. Los gobiernos autonómicos desempeñan un papel crucial en el diseño y la implantación de las políticas de competencias (MINHAP, 2015).

**La asimetría entre el poder fiscal de los gobiernos central y autonómicos presenta ventajas e inconvenientes.** Aunque las comunidades autónomas han ido recibiendo cada vez más autonomía política, la potestad de recaudar los impuestos más importantes sigue siendo casi exclusiva del gobierno central. Entre dichos impuestos se cuentan el impuesto de sociedades y el IRPF, las cotizaciones a la Seguridad Social y el impuesto sobre el valor añadido (IVA). En consecuencia, casi toda la capacidad de generar recursos económicos está controlada por el gobierno central. Por un lado, esto permite al gobierno central hacer transferencias asegurándose de que los servicios públicos se reparten de forma equitativa en todas las comunidades, cuya capacidad intrínseca de generar ingresos es muy variable. Por otro, puede constreñir la flexibilidad de las regiones para desarrollar políticas que respondan a sus propias competencias y objetivos. Con unas estructuras de gobierno para la política de competencias más eficaces, España podría asegurarse de que se beneficia plenamente de los acuerdos constitucionales en vigor.

**Las responsabilidades compartidas en un área política única exigen colaboración y coordinación políticas.** Una de las fortalezas de los acuerdos de gobierno en vigor es la nítida definición de las competencias del estado y de las comunidades autónomas. Normalmente, de esto se deriva que el gobierno central guía las políticas y las comunidades autónomas se responsabilizan de implementarlas y ejecutarlas. Este reparto de responsabilidades puede entrañar complejos retos de coordinación. La colaboración es necesaria, por ejemplo, para garantizar que las políticas relativas a medidas activas del mercado de trabajo se ponen en práctica de forma consecuente y eficaz. Asimismo, pese a que el gobierno central es el responsable de distribuir las prestaciones por desempleo, son los gobiernos autonómicos quienes se encargan de poner en marcha las políticas de activación (Reto 6). Semejante reparto de responsabilidades puede dificultar los esfuerzos para hacer que el pago de las prestaciones por desempleo esté supeditado a la participación en programas de activación.

**Los mecanismos existentes de colaboración entre los gobiernos central y autonómicos podrían reforzar el aislamiento político.** Existen diversos mecanismos para promover la colaboración entre los gobiernos central y autonómicos (Cuadro 41). Generalmente, se trata de foros para discutir y planificar un área o un sector político determinados. Aunque estas conferencias sectoriales puedan resultar eficaces para compartir información y alcanzar consensos sobre la concepción y la ejecución de políticas en un área determinada, también tienden a reforzar las barreras entre áreas políticas (por ejemplo, entre el desarrollo y la activación de competencias), lo cual genera ineficiencias.

**Cuadro 41. Mecanismos de gobernanza para facilitar la coordinación entre niveles de gobierno en España**

España posee algunos mecanismos institucionalizados de gobernanza con que coordinar a diversos niveles de gobierno entre sí. Entre estos figuran los siguientes:

- *Conferencias sectoriales.* Las conferencias sectoriales son una herramienta fundamental para facilitar la coordinación y la cooperación entre niveles de gobierno. Trabajan sectorialmente, lo que permite que las consejerías autonómicas y los ministerios dialoguen sobre las políticas de un área concreta (por ejemplo, la educación). Poseen diversas funciones, como acordar la aplicación de la legislación nacional que afecte a las competencias de las comunidades autónomas, intercambiar información y aprobar, supervisar y evaluar planes y programas conjuntos.
- *Planes y programas conjuntos.* Son iniciativas concretas de las conferencias sectoriales, con que lograr objetivos comunes cuando estado y comunidades autónomas comparten competencias y funciones.

**Cuadro 41. Mecanismos de gobernanza para facilitar la coordinación entre niveles de gobierno en España (continuación)**

- *Comisiones bilaterales de cooperación.* Estas comisiones las crean ad hoc el estado y las comunidades autónomas para resolver asuntos concretos de coordinación en un lapso de tiempo determinado.
- *Convenios.* El estado y las comunidades autónomas suelen suscribir convenios para alcanzar un acuerdo sobre un asunto concreto en el que hay que especificar los papeles y actividades que corresponden a cada parte. Indirectamente, funcionan como herramientas para el diálogo, pues ayudan a aclarar responsabilidades y, a su vez, favorecen el aprendizaje. Los convenios tienen carácter jurídicamente vinculante y pueden usarse, por ejemplo, para reforzar planes y programas conjuntos ya existentes. Naturalmente, las partes son libres de decidir si quieren participar en estos convenios vinculantes.
- *Conferencia de Presidentes.* Es el mecanismo más alto de cooperación entre las comunidades autónomas y el estado. Aborda asuntos más políticos y, desde su creación en 2004, se ha reunido menos de una vez al año.
- *Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.* Esta institución permite que las comunidades autónomas se reúnan y facilita que identifiquen las posturas comunes, que luego deben negociarse con el gobierno central. Aunque *per se* no se trata de un mecanismo de gobernanza multinivel, puede contribuir indirectamente a facilitar la coordinación entre comunidades autónomas y el estado.

Fuente: OCDE (2014b), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.

**Muchos de los mecanismos de gobernanza no funcionan al máximo de sus capacidades.** Un reciente análisis de la OCDE reveló que la mayoría de las conferencias sectoriales no se reunían con regularidad (de las 39 existentes, solo 21 se habían reunido regularmente en los últimos 3 años) (2014b). Más aún: muchos representantes de las comunidades autónomas manifestaron su preocupación por la poca efectividad de los acuerdos. En líneas más generales, no se hace seguimiento de las conferencias sectoriales, lo que tal vez es imputable a la falta de mecanismos vinculantes para su aplicación.

**Unos mecanismos de gobernanza eficaces pueden subsanar la mayoría de las lagunas de la gobernanza multinivel.** Entre las carencias habituales de la gobernanza se cuentan las políticas, los objetivos, la administración, la información, la capacidad y la financiación (Tabla 5). Por ejemplo, se dan asimetrías informativas entre los niveles nacional y subnacional del gobierno a la hora de diseñar, aplicar y poner en

práctica las políticas públicas. Las entidades subnacionales poseen, per se, un caudal de conocimientos regionales y locales clave para aplicar políticas eficaces, que los encargados de la toma de decisiones políticas deberían aprovechar al máximo. Además, los actuales foros para permitir la discusión y el compromiso entre distintos niveles de la administración no suelen dar cabida a los niveles técnicos, responsables de evaluar las necesidades presentes y futuras de competencias. Así pues, deberían tomarse las medidas oportunas para permitir un debate de contenido más técnico cuando resulte apropiado.

**Tabla 5. Déficit de la gobernanza multinivel**

<b>Déficits de la gobernanza multinivel</b>	<b>Definición</b>
Déficit de políticas	Asignación imprecisa o solapada de papeles y responsabilidades
Déficit de objetivos	Falta de concordancia entre los objetivos de los diversos ministerios o agentes
Déficit administrativo	Desajuste entre el área espacial de una unidad administrativa y su espacio óptimo de intervención
Déficit de información	Información asimétrica e incompleta entre los gobiernos central y subnacionales
Déficit de capacidad	Falta de capacidad técnica, de personal, de infraestructuras, etc.
Déficit de financiación	Recursos económicos insuficientes, inestables y tardíos para aplicar con eficiencia las políticas

Fuente: Adaptado de Charbit, C. & M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, Nº 14, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.

Los países de la OCDE han desarrollado un amplio abanico de mecanismos para promover la colaboración entre niveles de gobiernos, mejorar la coherencia y la complementariedad de sus medidas, intercambiar información y conocimiento, reducir la duplicación y el solapamiento administrativos y mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Cuadro 42).

#### **Cuadro 42. Mecanismo principal para la coordinación vertical en los países de la OCDE**

*Los mecanismos legales* (las leyes y la legislación de carácter jurídicamente vinculante) son los métodos más seguros para organizar las relaciones de gobernanza multinivel. Este mecanismo suele emplearse para gestionar recursos económicos y otorgar competencias.

*Establecimiento de normas.* Muchos países de la OCDE imponen normas universales para garantizar un nivel y una calidad en la prestación de servicios semejantes en todo el país. Por ejemplo, los municipios suecos disfrutaban de una gran autonomía en la prestación de servicios públicos, pero deben cumplir con normas y reglamentos nacionales.

*Contratos o acuerdos* entre gobiernos nacionales y subnacionales, relativos a sus obligaciones recíprocas (por ejemplo, el reparto del poder de decisión, la distribución de las contribuciones —incluidos los acuerdos económicos— y los mecanismos de protección de los contratos). Estos acuerdos ofrecen numerosas ventajas: permiten personalizar la gestión o las interdependencias; son herramientas muy útiles para el diálogo, que pueden usarse para aclarar responsabilidades y para explicitar los compromisos recíprocos; plantean diversas posibilidades para someterse a la protección judicial, y pueden emplearse como mecanismos de aprendizaje. En países federales y descentralizados, los «contratos» son una herramienta de especial importancia para fomentar la cooperación, la coherencia y las sinergias entre niveles de gobierno. A título de ejemplo, se pueden citar los «arrangements» de Canadá, las «joint tasks» en Alemania, los «accordi» en Italia y los convenios en España. Algunos de los retos que se plantean a los países miembro de la OCDE en el uso de contratos son los altos costes de transacción, la inclinación del poder hacia instancias gubernamentales superiores y un procedimiento de evaluación insuficiente para garantizar que todas las partes cumplen con lo establecido.

*Comités de coordinación estratégica y grupos de asociaciones.* Los intereses y las contribuciones de los actores principales de distintos niveles se coordinan mediante la representación conjunta en órganos administrativos o grupos de trabajo. Dichos comités pueden usarse como foros para mejorar la comunicación y el diálogo sobre asuntos de interés común. También pueden ayudar a que los intereses y los calendarios concuerden, así como a sentar las bases para la firma de contratos y acuerdos entre diversos niveles de gobierno. Por último, pueden ayudar a divulgar buenas prácticas entre diversos niveles de gobierno o entre regiones (horizontalmente). En determinados países, los órganos



de coordinación lideran la creación de la capacidad contributiva, pues representan los intereses de todas las personas responsables de la toma de decisiones, desde el nivel local o regional hasta el nacional. En Noruega, por ejemplo, la Asociación de Autoridades Locales y Regionales es un foro donde discutir el marco para distribuir los ingresos según las tareas desempeñadas por los gobiernos locales, la situación económica del gobierno local y las medidas de eficiencia. En la República Checa, la Unión de Municipios y la Asociación de Regiones tienen representantes en el Comité de ministros delegados para la Reforma legislativa y la Administración pública del gobierno nacional. Representa los intereses de las regiones en el parlamento checo, el gabinete y las instituciones europeas.

*Fuente:* Charbit, C. & M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 14, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.

### **Unas políticas de competencias eficaces deben estar atentas a las diferentes condiciones y necesidades de las regiones y las comunidades**

**La oferta y la demanda de competencias varían por regiones y comunidades.** Puede que haya áreas con déficit de competencias (en que una oferta de bajas competencias responda a la demanda de altas competencias) o, a la inversa, exceso de competencias (una oferta de altas competencias responde a la demanda de bajas competencias). El resultado es una economía en que no se emplean bien las competencias (Reto 9, Figura 91). Entender la relación entre la oferta y la demanda de competencias en los mercados laborales regionales y locales de España facilitaría que los encargados de tomar decisiones políticas desarrollasen estrategias en estos ámbitos para vincular mejor los sistemas educativos y formativos con el mundo del empleo.

**Unas políticas de concepción y aplicación de competencias flexibles pueden mejorar los resultados.** La OCDE define la flexibilidad como «la posibilidad de ajustar las políticas en sus diversas fases (concepción, implementación y aplicación) para adaptarlas mejor al contexto local, a las acciones que otras organizaciones han llevado a cabo, a los objetivos que se persiguen y a los retos y las oportunidades a que se enfrentan» (Froy & Giguère, 2010). Por ejemplo, los gobiernos nacionales cada vez son más conscientes de que deben conceder flexibilidad suficiente a los organismos regionales y locales de empleo y formación, para que asuman el liderazgo en la concepción y la aplicación de las políticas de empleo y competencias (OCDE, 2014a). Asimismo, la flexibilidad a nivel regional y local puede incentivar asociaciones y acciones conjuntas más fuertes, en que los agentes implicados tomen las decisiones relativas a los programas y a las políticas en función de actividades y objetivos conjuntos.

**Implementar políticas flexibles de competencias representa un reto.** La flexibilidad debería aumentar la eficacia general de las políticas, no reducirla. Resulta difícil flexibilizar las políticas sin dejar de cumplir los objetivos nacionales, mientras se garantiza una prestación eficiente del servicio y se asumen plenas responsabilidades. Una investigación de la OCDE (2010) ha identificado una serie de mecanismos de políticas que permiten una mayor diferenciación en el uso regional y local de programas y servicios, sin dejar de cumplir los objetivos nacionales de las políticas, como la dirección participativa por objetivos. Ello permite que los objetivos se negocien entre los niveles central y regional-local (el nivel nacional se asegura de que el total de los objetivos regionales y locales cumple los objetivos nacionales de las políticas). Si se concede flexibilidad adicional a los organismos de empleo y formación regionales y locales, puede que también sea necesario fortalecer las capacidades de estos ámbitos. Una flexibilidad sin control alguno puede traducirse en una prestación no equitativa del servicio, normas desiguales, duplicidades y malos resultados. Por otra parte, las estructuras de gobierno verticales y rígidas pueden dificultar el diseño y la aplicación de políticas horizontales de competencias a nivel regional y local. Las políticas y los programas de competencias acaban desarrollándose, en buena medida, desde la perspectiva de un único ministerio e implementándose en un sistema vertical de rendición de cuentas.

### Los gobiernos locales también deben tomar parte en la planificación de las políticas de competencias.

**En España, el gobierno local es complejo.** La unidad básica de los gobiernos locales es el municipio. Su tamaño varía considerablemente, desde los aproximadamente 3 millones de habitantes de Madrid hasta los menos de diez de Illán de Vacas (Toledo). Hoy hay más de 8 000 municipios en España, de los que aproximadamente el 84 % tiene menos de 5 000 habitantes. Un conjunto de municipios constituye una provincia (hay 50). Estos también pueden formar parte de acuerdos cooperativos intermunicipales (las mancomunidades) o de agrupaciones de municipios con una identidad cultural, una geografía natural o una función común (las comarcas). Dichos acuerdos permiten a los municipios coordinar entre sí la prestación de servicios o de proyectos conjuntos (OCDE 2013). La Federación Española de Municipios y Provincias representa los intereses de estas diversas entidades locales ante los gobiernos autonómicos y nacional (MINHAP, n.d.). A día de hoy, existen dos órganos oficiales que facilitan la colaboración entre los gobiernos central, autonómicos y locales. La Comisión Nacional de la Administración Local se encarga de informar de las disposiciones o reglamentos nacionales que afecten al gobierno local. La Conferencia Sectorial para Asuntos Locales reúne a representantes de los gobiernos central, autonómicos y locales para discutir políticas de gobierno local.

### Las autoridades locales también colaboran en la implementación de políticas de competencias.

De acuerdo con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), de 30 de diciembre de 2013, las autoridades locales, además de responsabilizarse de la prestación de servicios básicos (como la recogida de residuos, el suministro de agua, las infraestructuras y la limpieza de las calles) tienen responsabilidades compartidas en otras áreas relacionadas con las competencias, como la impartición de la educación obligatoria, la construcción de centros de formación para el profesorado y el mantenimiento de los centros de educación infantil, primaria y especial. Con el objeto de evitar duplicidades, mejorar los servicios y optimizar los recursos, la ley permite que los gobiernos central y autonómicos transfieran más responsabilidades a las autoridades locales. Entre estas, se cuentan la creación de centros de educación infantil, la realización de actividades complementarias en los centros de formación del profesorado, la cooperación con el gobierno central en la enseñanza universitaria a distancia, la prestación de servicios sociales para promover la igualdad de género y la inscripción de asociaciones y empresas en los registros administrativos de la comunidad autónoma o de la Administración del Estado (Jefatura del Estado, 2013). Además de estas responsabilidades básicas, las administraciones locales españolas pueden desempeñar un papel proactivo para promover e implementar las políticas de competencias concretas que necesiten sus municipios (Cuadro 43). No está claro cuánto se consulta a las autoridades locales sobre políticas de competencias, y la frecuencia y el grado de colaboración con el gobierno local varía (OCDE, 2014b).

#### Cuadro 43. Programas de «segunda oportunidad» en ciudades españolas

La European Association of Cities for Second Chance Schools (Asociación europea de ciudades con escuelas de segunda oportunidad) informa de la experiencia en cuatro ciudades españolas: Bilbao, Cádiz, Gijón y Barcelona. En Bilbao, el programa —de dos años— se divide en fases, cuyo porcentaje de clases teóricas es cada vez menor, mientras aumenta el porcentaje de talleres, tutorías y trabajo en empresas. El programa se beneficia de la decidida implicación local de la Confederación Empresarial Vasca. En Cádiz, la Universidad de Cádiz apoya y promueve el programa, en estrecha colaboración con el ayuntamiento de la ciudad. La asociación reconoce que las tasas de éxito de los programas de «segunda oportunidad» mejoran gracias a los empleadores. Estos aceptan a jóvenes estudiantes y aprendices, en horarios flexibles, y les proporcionan un aprendizaje más especializado y una asistencia personalizada para ayudarles a hacer la transición al mundo laboral.

*Fuente:* European Association of Cities for Second Chance Schools (2007) "Box 4.5: 'Second chance' programme in Spanish cities", en OIT (2008), *Skills for improved productivity, employment growth and development: Report V*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_092054.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_092054.pdf).

### **La continuidad política es importante para garantizar que las competencias den mejores resultados**

**Una gran tasa de reemplazo en los niveles más altos de la función pública puede socavar la continuidad política, sobre todo si las elecciones propician cambios.** Al igual que en muchos otros países, en España, cuando el gobierno cambia, también lo hace un porcentaje relativamente elevado de altos funcionarios (OCDE, 2014b). Esto entraña una pérdida de conocimiento y buen hacer institucional, que puede minar la continuidad política, y es especialmente preocupante en el área de las competencias, pues entre el desarrollo de las políticas y los resultados finales transcurre largo tiempo. Otro riesgo es que se dañen las relaciones con colaboradores o agentes implicados, quienes deben trabar nuevas relaciones con una administración nueva. Si el alto funcionariado mantuviera una mayor continuidad, se garantizaría una mayor continuidad política, algo que beneficiaría tanto a la eficacia como a la eficiencia de las políticas. A este respecto, podrían ser de utilidad medidas para reforzar y salvaguardar la neutralidad política de los altos funcionarios.

### **España está implementando un programa integral de reforma del gobierno.**

**En un contexto de política de austeridad en curso, el gobierno se ha embarcado en una profunda reforma de la gobernanza para reducir los costes asociados a duplicidades innecesarias de políticas y a responsabilidades solapadas.** El 26 de octubre de 2012, el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se creaba una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), encargada de preparar propuestas para mejorar la gobernanza, previa consulta a los agentes implicados. El Informe CORA hace 217 recomendaciones. Algunas conciernen al gobierno central, otras a los gobiernos autonómicos y otras a ambos. En diciembre de 2014, ya se habían implementado 129 medidas, aunque 93 no se habían aplicado aún (OPERA, 2015).

**La reforma aborda la gobernanza horizontal y autonómica.** Las medidas afectarán a los convenios (Cuadro 41) entre instituciones del gobierno central y entre los diversos niveles de los gobiernos. Las recomendaciones son de índole general. Se hará más uso de los planes y programas conjuntos entre el gobierno central y los autonómicos. Asimismo, la financiación del gobierno central a los gobiernos autonómicos se supeditará cada vez más al desempeño de estos últimos, para mejorar los resultados y la aplicación de buenas prácticas. Se reforzarán los instrumentos de colaboración horizontal para maximizar en todas las regiones el uso de recursos limitados (Gobierno de España, 2013).

**No se aclara el modo en que se implementarán dichas reformas de gobernanza.** Dado que las recomendaciones son bastante generales, habrá que ver cómo se aplicarán. No queda claro cómo conseguirá el gobierno el equilibrio entre responder a las presiones y prioridades a corto plazo (como reducir el gasto del estado para mejorar el equilibrio fiscal) y atender a los objetivos estructurales a medio y largo plazo (como mejorar la coordinación entre niveles de gobierno o cambiar la relación de los ciudadanos con el gobierno) (OCDE, 2014b; Gobierno de España, 2013). Otro riesgo que pueden entrañar los esfuerzos para consolidar las funciones de la gobernanza y para reducir las duplicidades administrativas es que se produzca un desajuste entre las capacidades, el nivel laboral y la capacidad para cumplir de los funcionarios y las prioridades estratégicas generales del gobierno (OCDE, 2014b). Para garantizar el éxito de cualquier reforma de la gobernanza, hacen falta supervisión continua y evaluaciones externas.

### **Resumen e implicaciones para las políticas a seguir**

**Unas estructuras de gobierno horizontal eficaces son cruciales para el desarrollo y la aplicación de políticas de competencias.** Se requiere de la colaboración entre diversos ministerios para garantizar que las políticas de competencias se implementan de forma coherente en las diversas áreas políticas, dependientes unas de otras. Los gobiernos regionales también sacar partido de una mayor colaboración y de la puesta en

común de buenas prácticas. Hacen falta sistemas de financiación y de reconocimiento apropiados, para garantizar que la colaboración propicie mejores resultados en competencias.

**Para fortalecer el sistema de competencias español, hacen falta estructuras de gobierno vertical eficaces.** En España, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es esencial, habida cuenta de su forma de gobierno tan descentralizada. En muchos casos, en un área política tiene responsabilidades más de un nivel gubernamental. A menudo (aunque no siempre), esto implica que el gobierno estatal es responsable de la concepción y el desarrollo de las políticas y los gobiernos regionales y locales, de su aplicación. La colaboración y la coordinación son necesarias para asegurar que la aplicación de las políticas es fiel a su diseño.

**Las estructuras de gobierno de España pueden mejorar.** A pesar de que existen comités interministeriales de alto nivel, hace falta un diálogo más oficial y sostenido, sobre todo en niveles de gestión intermedios, para garantizar que las políticas se complementan y se fortalecen. Del mismo modo, hay que reforzar la colaboración entre gobiernos regionales, para que se compartan información, buenas prácticas y experiencias más a menudo y se subsane el actual déficit informativo. Por otra parte, la coordinación vertical eficaz es crucial para implementar las políticas relacionadas con las competencias por todas las regiones con coherencia y eficacia (por ejemplo, políticas activas del mercado de trabajo o reformas educativas). Los mecanismos de coordinación vertical, como las conferencias sectoriales, se caracterizan por tener un reducido número de asistentes, recibir poco seguimiento y ser percibidos como ineficaces. No queda claro si se consulta a los gobiernos autonómicos en materia de políticas de competencias, y cómo se hace. La alta tasa de reemplazo actual entre los altos funcionarios de todos los niveles de gobierno dificulta la continuidad de las políticas de competencias, sobre si cambia la administración autonómica. Identificar y otorgar apoyo económico a las iniciativas de colaboración puede ser un modo de garantizar que se produzca una colaboración significativa.

**Se ha introducido una reforma de la gobernanza.** Para garantizar que la reforma de la gobernanza puesta en marcha se aplica correctamente, hacen falta supervisión continua y evaluaciones externas. Modernizar las estructuras de gobierno puede mejorar el desarrollo y la aplicación de políticas de competencias eficaces, eficientes y coordinadas, que promuevan el desarrollo, la activación y el uso de las competencias.

## REFERENCIAS

- Charbit, C. & M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 14, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- Comisión Europea (CE) (2006), "Country Report: Spain", Policy Mix Peer Reviews, Second Cycle of the Open Method of Coordination for the Implementation of the 3% Action Plan Report prepared for the CREST Policy Mix Working Group, by Ken Guy, Wise Guys Ltd., in conjunction with IPTS, March 2006, <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/era-partnership-crest-omc-cycle-2-policy-mix-peer-reviews-2006-en-spain.pdf>.
- European Association of Cities for Second Chance Schools (2007) "Box 4.5: 'Second chance' programme in Spanish cities", in ILO (2008), *Skills for improved productivity, employment growth and development: Report V*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, ILO Publications, Ginebra, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_092054.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_092054.pdf).
- Froy, F., S. Giguère & M. Meghnagi (2012), "Skills for competitiveness: A synthesis report", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, N° 2012/09, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6-en>.
- Gobierno de España (2013), "Reform of the Public Administrations", Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, [www.seap.minhap.gob.es/dms/en/web/areas/reforma\\_aapp/CORA-INGLES-web-/CORA%20INGLES%20%28web%29.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/en/web/areas/reforma_aapp/CORA-INGLES-web-/CORA%20INGLES%20%28web%29.pdf).
- Jefatura del Estado (2013), "Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre", *Boletín Oficial del Estado*, N° 295, martes 10 de diciembre de 2013, [www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf).
- León, S. & M.F. Pereira (2011), "Intergovernmental cooperation in a decentralised system: the Sectoral conferences in Spain", *South European Society and Politics*, Vol. 16, Issue 4, Routledge, Londres, pp. 513-532, <http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2011.602849>.
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2009), "Real Decreto 332/2009, de 13 de marzo", *Boletín Oficial del Estado*, N° 82, sábado 4 de abril de 2009, [www.boe.es/boe/dias/2009/04/04/pdfs/BOE-A-2009-5620.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2009/04/04/pdfs/BOE-A-2009-5620.pdf).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2015), [www.seap.minhap.gob.es/en/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.gob.es/en/areas/reforma_aapp.html) (consultado el 5 de mayo de 2015).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (n.d.), consultado el 18 de mayo de 2015.
- Ministerio de la Presidencia (2011), "Orden PRE/910/2011, de 12 de abril", *Boletín Oficial del Estado*, N° 90, viernes 15 de abril de 2011, [www.boe.es/boe/dias/2011/04/15/pdfs/BOE-A-2011-6789.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/15/pdfs/BOE-A-2011-6789.pdf).
- OCDE (2014a), *Job Creation and Local Economic Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>.

- OCDE (2014b), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.
- OCDE (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.
- OCDE (2010), *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094987-en>
- OPERA (2015), “La Reforma de la Administración Pública: Informe del Primer Año de Cora”, [www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Informe%20primer%20a%C3%B1o%20CORA%2019-09-2014.%20Completo.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Informe%20primer%20a%C3%B1o%20CORA%2019-09-2014.%20Completo.pdf).
- SGI (2014), “2014 Spain report”, Bertelsmann Stiftung, [www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014\\_Spain.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Spain.pdf).
- Sveriges Kommuner och Landsting, Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR), <http://skl.se/tjanster/englishpages/aboutsalar.995.html>.

## PRÓXIMAS MEDIDAS

### Pasar del diagnóstico a la acción

El presente informe diagnóstico sintetiza las principales conclusiones de la fase de diagnóstico, finalizada en 2015, y constituye un entregable clave del proyecto de colaboración entre la OCDE, España y la Comisión Europea "Construyendo una estrategia de competencias eficaz para España".

Las Herramientas para el Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE se han revelado un marco útil para involucrar a un amplio abanico de agentes implicados en discusiones de vasto alcance sobre los retos de competencias que se le plantean hoy a España y que se le plantearán en el futuro. Este informe enfatiza la amplitud de los retos de competencias que se avecinan y la necesidad de dar respuestas políticas eficaces e integradas para interconectar medidas de diversos ámbitos, como la educación y la formación, el empleo, la innovación, la investigación, la fiscalidad, el desarrollo económico local y la economía.

Los encargados de la toma de decisiones políticas pueden recurrir a este conocimiento puesto en común para proponer acciones concretas con que dar respuesta a las futuras necesidades de competencias de España. Maximizar el potencial de competencias de España y mejorar la relación entre la oferta y la demanda de competencias son tareas que van mucho más allá de la capacidad individual del gobierno. Concebir e implementar políticas de competencias eficaces requerirá de la colaboración de numerosos agentes públicos a nivel nacional y de cooperación con las autoridades locales. La creación de un sólido sistema español de competencias también dependerá de la implicación sostenida de los agentes implicados fundamentales, como los empleadores, los sindicatos, las instituciones de formación, los estudiantes, los docentes...

Pero, sobre todo, requerirá que ministerios y agentes sociales se comprometan a crear un sistema de competencias resistente y receptivo, que promueva la competitividad de España, su cohesión social y altos niveles de vida para todos sus ciudadanos.





# ANEXO 1 GLOSARIO

<b>ANECA</b>	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
<b>ARC</b>	Linkage Scheme in Australia (Estrategia de Enlace de Australia)
<b>BA</b>	Bundesagentur für Arbeit (Servicio público de empleo alemán)
<b>CA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CAE</b>	Contrato de apoyo a emprendedores
<b>CBC</b>	Capital basado en el conocimiento
<b>CCOO</b>	Comisiones Obreras
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CEDEFOP</b>	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
<b>CEOE</b>	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
<b>CEPYME</b>	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (
<b>CGLU</b>	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
<b>CGPU</b>	Conferencia General de Política Universitaria
<b>CICYT</b>	Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología
<b>CIG</b>	Confederación Intersindical Galega
<b>CLCM</b>	Comprensión lectora y competencia matemática
<b>CMRE</b>	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
<b>CO</b>	Capital organizativo
<b>COPS</b>	Canadian Occupational Projection System (Sistema canadiense de previsiones de ocupación)
<b>CORA</b>	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

<b>CR</b>	Capital riesgo
<b>CREA</b>	Centro Especial en Teorías y Prácticas Superadoras de Desigualdades
<b>CSS</b>	Cotizaciones a la Seguridad Social
<b>CV</b>	Currículo
<b>CVG</b>	Cadena de valor global
<b>Doc</b>	Doctorado
<b>DPI</b>	Derechos de propiedad intelectual e industrial
<b>ECTS</b>	Sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos
<b>EGFSN</b>	Expert Group on Future Skills Needs (Grupo de expertos sobre futuras necesidades de competencias)
<b>EIAI</b>	Educación infantil y atención a la infancia
<b>EITC</b>	Earned Income Tax Credit (Bonificaciones fiscales por rendimientos del trabajo)
<b>EPA</b>	Encuesta de población activa
<b>EUR</b>	Euro
<b>FP</b>	Formación Profesional
<b>GBID</b>	Gastos internos brutos en I+D
<b>GEID</b>	Gasto empresarial en I+D
<b>GTO</b>	Group training organisations (Organizaciones para la formación de grupos)
<b>I+D</b>	Investigación y desarrollo
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa
<b>IEP</b>	Indigenous Employment programme (Programa para el empleo indígena)
<b>II</b>	Información informatizada
<b>INES</b>	Indicadores de los sistemas de enseñanza
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<b>IS</b>	Impuesto de Sociedades
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido

<b>LOMCE</b>	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
<b>LPE</b>	Legislación para la protección del empleo
<b>LRSAL</b>	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
<b>MEC</b>	Ministerio de Economía y Competitividad
<b>MEYSS</b>	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
<b>NI-NI</b>	Persona no empleada ni en educación o formación
<b>OA</b>	Oportunidad de aceleración
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>PAMT</b>	Políticas activas del mercado de trabajo
<b>PDI</b>	Personal Docente Investigador
<b>PIAAC</b>	Programme for the International Assessment of Adult Competencies (Survey of Adult Skills) (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos - Encuesta de Competencias de Adultos)
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PICE</b>	Programa Integral de Cualificación y Empleo
<b>PIRLS</b>	Progress in International Reading Literacy Study (Estudio del progreso en la competencia lectora internacional)
<b>PISA</b>	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
<b>PPA</b>	Paridades del poder adquisitivo
<b>PREPARA</b>	Programa de recualificación profesional
<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>QEDO</b>	Qué Estudiar y Dónde en la Universidad
<b>RAAK</b>	Regional Attention and Action for Knowledge Circulation (Atención y acción regionales para la difusión del conocimiento)
<b>REDFUE</b>	Red Española de Fundaciones Universidad Empresa

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE: ESPAÑA

<b>RTO</b>	Registered Training Organisations (Organizaciones registradas de formación)
<b>SALAR</b>	Swedish Association of Local Authorities and Regions (Asociación sueca de autoridades locales y regionales)
<b>SEP</b>	Servicio público de empleo
<b>SEPE</b>	Servicio Público de Empleo Estatal
<b>SLMRU</b>	Skills and Labour Market Research Unit (Unidad de investigación en competencias y mercado laboral)
<b>T</b>	Trimestre
<b>TALIS</b>	Teaching and Learning International Survey (Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje)
<b>TD</b>	Tasa de desempleo
<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y la comunicación
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UGT</b>	Unión General de Trabajadores
<b>USD</b>	Dólar estadounidense
<b>WELL</b>	Workplace English Language and Literacy (Programa de inglés y alfabetización en el lugar de trabajo)
<b>WIB</b>	Workforce Investment Board (Junta de inversión en fuerza laboral)
<b>WIN</b>	Workforce Intelligence Network (Red de información laboral)
<b>WITB</b>	Working income tax benefit (Incentivos fiscales por remuneración en activo)
<b>WTTC</b>	World Travel and Tourism Council (Autoridad Mundial de Viajes y Turismo)

# **ANEXO 2 INFORMES DEL SEMINARIO Y CUESTIONARIO PARA LOS PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO**







# OECD Skills Strategy

## Informe de Diagnóstico

### España

Es fundamental contar con mejores políticas educativas y de competencias con el propósito de instaurar una economía más sólida y resiliente, impulsar la creación de empleo y reforzar la cohesión social. La Estrategia de Competencias de la OCDE brinda un marco de referencia a los distintos países para analizar sus respectivos puntos fuertes y los retos a los que se enfrentan en materia de competencias. Cada Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE refleja los diversos retos en materia de competencias identificados gracias a la extensa participación de las partes interesadas y a los estudios comparativos de la OCDE, al tiempo que se aportan ejemplos específicos para ilustrar cómo han abordado otros países desafíos similares en este mismo ámbito.

He aquí algunos de los interrogantes a los que intentan dar respuesta dichos informes: ¿Cómo pueden maximizar los distintos países y territorios su nivel de competencias potencial? ¿Cómo pueden optimizar sus esfuerzos por desarrollar las competencias relevantes, activar la oferta de competencias y utilizar las competencias de forma eficaz? ¿Qué ventajas se derivan de un enfoque gubernamental coordinado en materia de competencias? ¿Cómo pueden los distintos gobiernos entablar alianzas más fuertes y/o relaciones de colaboración más estrechas con empleadores, sindicatos, docentes y estudiantes para garantizar que los sistemas educativos y programas formativos satisfacen las demandas del mercado laboral? Los Informes de Diagnóstico inherentes a la Estrategia de Competencias de la OCDE no sólo arrojan nuevas conclusiones e información adicional en torno a dichas preguntas, sino que también ayudan a identificar los elementos esenciales que determinan el éxito de toda estrategia de competencias.

El presente informe es fruto de la labor que viene desarrollando la OCDE en la formulación y el diseño de estrategias de competencias eficaces tanto a nivel nacional como local.

#### Datos de contacto

Directorate for Education and Skills - OECD  
2, rue André Pascal - 75775 Paris Cedex 16 - FRANCE  
[edu.contact@oecd.org](mailto:edu.contact@oecd.org)

#### Canales de comunicación

Educationtoday: [www.oecd.org/edu/educationtoday](http://www.oecd.org/edu/educationtoday)  
YouTube: [www.youtube.com/EDUcontact](http://www.youtube.com/EDUcontact)  
Twitter: [twitter.com/OECD\\_Edu](https://twitter.com/OECD_Edu) # OECDSkills  
Slideshare: [www.slideshare.net/OECDDEDU](http://www.slideshare.net/OECDDEDU)

#### Estadísticas e informes sobre educación de libre acceso

- Información sobre educación y competencias: [gpseducation.oecd.org](http://gpseducation.oecd.org)
- Selección de datos e informes de la OCDE de descarga gratuita: [www.oecd.org/education](http://www.oecd.org/education)
- Documentos de trabajo sobre educación: [www.oecd.org/edu/workingpapers](http://www.oecd.org/edu/workingpapers)
- Datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA): [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)
- Trabajos e informes de la OCDE sobre competencias: [skills.oecd.org](http://skills.oecd.org)

#### Lecturas complementarias

OCDE (2012), *Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida: Un enfoque estratégico de las políticas de competencias*, Ediciones OCDE.

OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris.



Con la ayuda financiera  
de la Unión Europea

