



Desarrollando las habilidades correctas

Evaluar y anticiparse a los cambios en las necesidades



Desarrollando las habilidades correctas

Evaluar y anticiparse a los cambios en las necesidades

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son de la responsabilidad exclusiva de los autores de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre la obra original en inglés y la traducción al español, solamente el texto de la obra original se considerará válido.

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en este documento no necesariamente reflejan las opiniones oficiales 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.

Originalmente publicada por la OCDE en inglés con el título:
Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs, OCDE, París.
© 2016 OCDE
Consulte la obra original en inglés en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en>

ISBN 978-92-64-25XXX-X (PDF)

© 2017 ManpowerGroup, para esta edición en español.
Traducción: ManpowerGroup
Corrección de estilo y edición: ManpowerGroup
Formación editorial: Marta Loza Trejo
Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina.

Las autoridades israelíes pertinentes proporcionaron los datos estadísticos de Israel, los cuales son responsabilidad de las mismas. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio de los Altos del Golán, Jerusalén del este y los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental bajo los términos del derecho internacional.

Créditos fotográficos: Portada, teléfono celular: ©Creative Commons/Alfredo Hernández, reloj: ©Creative Commons/Hakan Yalcin, carga de archivos en la nube: Creative Commons/Warlab, unión: ©Creative Commons/Tom Ingebretsen, doctor: ©Creative Commons/Joseph Wilson, chef: ©Creative Commons/Alfonso Melolont

Las correcciones para las publicaciones de la OCDE se pueden encontrar en línea en:
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm

© OCDE 2016

Prólogo

En todos los países, los cambios sustanciales en las necesidades en materia de habilidades, están desafiando el mercado laboral y las políticas de capacitación, con lo que contribuyen a la disparidad y la escasez en materia de habilidades. En la mayoría de los países, una gran parte de los empleadores se quejan de que no pueden encontrar trabajadores con las habilidades que su empresa requiere. Al mismo tiempo, en muchos países, una cantidad importante de egresados universitarios enfrenta dificultad para encontrar oportunidades de trabajo que correspondan a su educación y/o capacitación.

En vista de estos desafíos, la OCDE ha emprendido un ambicioso programa de trabajo sobre cómo lograr una mejor alineación de oferta y demanda de habilidades, con un enfoque en: i) comprender cómo los países recopilan y utilizan información sobre las necesidades en materia de habilidades; ii) investigar sobre una capacitación rentable y sobre las políticas del mercado laboral para abordar la disparidad y la escasez en materia de habilidades; iii) estudiar los incentivos de los proveedores de educación o capacitación y de los participantes para responder a las necesidades cambiantes en materia de habilidades; y iv) crear una base de datos de indicadores de necesidades en materia de habilidades.

Este trabajo se basa en el extenso programa de trabajo de la OCDE en materia de habilidades, que incluye la Estrategia de Habilidades de la OCDE y sus estudios nacionales de seguimiento, la Evaluación sobre Habilidades de Adultos (PIAAC) y su enriquecedor programa analítico, así como varios estudios en las áreas de disparidad de habilidades, formación y capacitación profesional y el aprendizaje basado en el trabajo.

El presente informe sinóptico identifica estrategias eficaces para transformar la información cualitativa y cuantitativa sobre las necesidades en materia de habilidades en medidas normativas pertinentes. Proporciona una evaluación comparativa de las prácticas en 29 países en las áreas siguientes: la recolección y uso de información sobre necesidades en materia de habilidades para fomentar una mejor convergencia entre las adquisiciones de habilidades y las necesidades del mercado laboral; y la utilización de disposiciones de gobierno efectivas para asegurar una buena coordinación entre los actores clave en este ámbito. La evaluación se basa en los resultados de un cuestionario que se envió a los países, así como el análisis de otra información pertinente sobre las prácticas.

El trabajo en este informe fue realizado por Fabio Manca y Guillermo Montt en la División de Políticas y Análisis de Empleo de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, bajo la supervisión de Glenda Quintini (Directora del Equipo de Habilidades) y Mark Keese (Jefe de la División de Políticas y Análisis de Empleo). El informe se benefició de los comentarios útiles proporcionados por los siguientes colegas de la Dirección de Asuntos de Empleo, Trabajo y Seguridad Social: Stefano Scarpetta (Director), Mark Pearson (Director Adjunto) y Stijn Broecke. La asistencia del proyecto la brindó Natalie Corry. Se agradece en gran medida la dedicación y esfuerzo de los que respondieron la encuesta enviada a cada país.

Este informe fue elaborado con la ayuda financiera del Programa de la Unión Europea, para el Empleo y la Innovación Social “EaSI” (2014-2020) - número de concesión VS/2015/0372. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en este documento no necesariamente reflejan las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE ni de la Unión Europea.

Índice

Resumen ejecutivo y conclusiones principales.....	7
Capítulo 1. Disparidad y escasez de habilidades.....	11
Las fuentes de escasez y disparidad de habilidades.....	12
Los costos económicos de la escasez y la disparidad.....	14
Evidencia de escasez y disparidad en países seleccionados.....	15
La respuesta de la oferta a la demanda de habilidades: Una exploración por campo de estudio.....	24
Evaluación y anticipación de necesidades futuras de habilidades para reducir la disparidad.....	25
Conclusiones.....	26
Notas.....	26
Referencias.....	28
Capítulo 2. Herramientas e instrumentos para evaluar y anticipar las necesidades de habilidades.....	33
¿Qué son las evaluaciones de habilidades y los ejercicios de anticipación?.....	34
Evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación en los países de la OCDE.....	35
Desarrollos recientes y en curso.....	48
Conclusiones.....	51
Notas.....	51
Referencias.....	52
Capítulo 3. Usos de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación.....	55
Usos principales de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación.....	56
Barreras para el uso de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación en la formulación de políticas.....	66
Conclusiones.....	69
Notas.....	69
Referencias.....	70
Capítulo 4. El gobierno y la participación de los involucrados.....	73
Los actores y la participación del gobierno.....	74
Logro de un consenso y mecanismos para resolver las diferencias.....	86
Conclusiones.....	90
Notas.....	91
Referencias.....	92
Anexo A. Respuestas al cuestionario.....	93

Figuras

Figura 1.1.	Disparidad de habilidades en Europa.....	18
Figura 1.2.	Disparidad de cualificaciones en Europa.....	19
Figura 1.3.	Disparidad total, por tipo de disparidad.....	21
Figura 1.4.	Escasez de habilidades en países seleccionados.....	22
Figura 1.5.	Cambio en el porcentaje de jóvenes egresados y tasas relativas de empleo entre los campos.....	25
Figura 2.1.	Medidas utilizadas para evaluar y anticipar las necesidades de habilidades.....	38
Figura 2.2.	Uso de evaluaciones actuales, pronósticos y ejercicios de previsión de habilidades..	40
Figura 2.3.	Obstáculos para el desarrollo de la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación.....	50
Figura 3.1.	Usos de la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación para la política de empleo.....	57
Figura 3.2.	Uso de la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación para la política educativa.....	61
Figura 3.3.	Uso de la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación por parte de los colaboradores sociales.....	65
Figura 4.1.	El gobierno y la participación de los actores en el desarrollo de evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación.....	76
Figura 4.2.	Participación de los ministerios en la discusión de resultados a partir de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación o en el desarrollo de políticas públicas	80
Figura 4.3.	Participación de los actores en la discusión de los hallazgos a partir de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación y en el desarrollo de políticas públicas.....	85

Tablas

Tabla 1.1.	Disparidad y escasez de habilidades en determinados países.....	23
Tabla 2.1.	Evaluación de habilidades, ejercicios de pronósticos y de previsión.....	39
Tabla 2.2.	Ventajas y desventajas de los métodos y herramientas para anticipar habilidades...	43
Tabla 2.3.	Los métodos e instrumentos utilizados en la evaluación de las habilidades y los sistemas de anticipación.....	45
Tabla 2.4.	Niveles nacional, regional y sectorial cubiertos en la evaluación de las habilidades y los sistemas de anticipación.....	47
Tabla 3.1.	Diez barreras más comunes que limitan la traducción de la evaluación de habilidades y la información de anticipación para políticas eficaces.....	68
Tabla 4.1.	La colaboración interministerial, por país.....	81
Tabla A.1	Número de participantes en la encuesta sobre la anticipación y la respuesta ante las necesidades cambiantes en materia de habilidades.....	93

Resumen ejecutivo y conclusiones principales

La escasez y la disparidad en materia de habilidades son comunes en las economías avanzadas. Muchos trabajadores consideran que tienen las habilidades para enfrentarse a trabajos más exigentes, mientras que algunos otros piensan que necesitan una mayor capacitación para hacer frente a sus deberes. En promedio, más del 40% de los trabajadores europeos sienten que sus niveles de habilidades no corresponden a los requeridos para hacer su trabajo, con resultados similares en México, Japón y Corea. Al mismo tiempo, muchos empleadores afirman que enfrentan problemas de reclutamiento debido a la escasez de habilidades.

Es inevitable que exista un grado de desajuste entre la oferta y la demanda en lo que respecta a las habilidades, especialmente a corto plazo. Sin embargo, los costos de las constantes disparidades y la escasez son sustanciales. Por ejemplo, la escasez en lo que respecta a habilidades, puede limitar la capacidad de las empresas para innovar y adoptar nuevas tecnologías mientras que las disparidades en materia de habilidades reducen la productividad laboral debido a la mala asignación de los trabajadores a los puestos de trabajo. Los individuos también se ven afectados dado que la disparidad de habilidades puede provocar un mayor riesgo de desempleo, salarios inferiores, menor satisfacción en el empleo y peores perspectivas laborales.

La intervención normativa puede ayudar a abordar las disparidades y la escasez con respecto a las habilidades, pero hacerlo con éxito dependerá de contar con una buena información sobre las necesidades actuales y futuras en materia de habilidades. Este informe identifica estrategias efectivas para convertir la información cualitativa y cuantitativa sobre las necesidades de capacitación en acciones normativas pertinentes. Proporciona una evaluación comparativa de las prácticas en las siguientes áreas: la recopilación de información sobre las necesidades actuales y futuras en materia de habilidades; el uso de la información con respecto a las necesidades de habilidades para guiar el desarrollo de políticas en las áreas de trabajo, educación y migración; y la existencia de disposiciones gubernamentales efectivas para garantizar una buena coordinación entre los actores clave en la recopilación y el uso de información relacionada con las necesidades en materia de habilidades. El informe se basa en los resultados de un cuestionario que fue enviado a los países, así como en el análisis de otra información relevante sobre las prácticas. Del análisis surgen los siguientes hallazgos clave:

- En todos los países existen sistemas y herramientas de evaluación y anticipación de necesidades de habilidades, pero los planteamientos varían considerablemente en términos de: cómo la abordan (ya sea por medio de la medición de habilidades específicas directamente o con el uso de indicadores tales como los niveles de cualificación y orientación vocacional, campos de estudio, o profesiones); su lapso de tiempo (es decir, necesidades a corto, mediano o largo plazo); sus métodos (una o varias fuentes cuantitativas o cualitativas); y su alcance ya sea nacional, regional o sectorial. Los enfoques más comunes incluyen pronósticos ocupacionales a mediano plazo o evaluaciones de necesidades actuales en materia de habilidades inferidas a partir de la información del mercado laboral o de las encuestas de vacantes. En muchos países, se lleva a cabo más de un ejercicio dado que cada enfoque o método presenta sus propias ventajas y desventajas. Por ejemplo, Canadá realiza varios análisis de la escasez existente de habilidades al mismo tiempo que lleva a cabo pronósticos de mediano a largo plazos para identificar futuras necesidades y disparidades. Esto le permite al gobierno adaptar una intervención normativa inmediata (por ejemplo, identificar oportunidades de migración o desarrollar esquemas de capacitación de empleados a corto plazo) así como orientaciones de políticas públicas a largo plazo (por ej. desarrollar programas de aprendices en ciertos campos).

- *Los desafíos de habilidades son comunes para varios planos políticos, por lo tanto, la información sobre las necesidades en torno a estas tienen el potencial de orientar a diferentes áreas y contribuir al desarrollo de una respuesta normativa sistemática e integral para las disparidades.*

En la política laboral, la información sobre las necesidades con respecto a las habilidades comúnmente se utiliza para actualizar normas ocupacionales y para diseñar cursos de aprendices; así como para el reentrenamiento y programas de capacitación en el trabajo. Por ejemplo, en Australia, Bélgica y Nueva Zelanda, la información con respecto a las habilidades requeridas se vierte en los Estándares Nacionales de Ocupación para facilitar el rápido desarrollo de los mismos en nuevas ocupaciones o en profesiones con necesidades cambiantes de habilidades. En Turquía, estos ejercicios se utilizan para diseñar programas de aprendices en profesiones y sectores en los que se identifican disparidades. Además, en Francia, Hungría, Irlanda e Italia la información con respecto a las habilidades requeridas se utiliza para ayudar en la transición a una economía más verde y digital.

En la política educativa, es comúnmente utilizada para informar el desarrollo de planes de estudio y establecer el número de plazas para los estudiantes en todos los niveles de educación, incluidos los programas de educación y formación técnica y vocacional (EFTV). También alimenta la orientación vocacional para indicar la elección de los estudiantes.

En la política de migración, se utiliza para rastrear rápidamente a los trabajadores con habilidades que tienen alta demanda. En Australia, los análisis de las vacantes de empleo y el contacto con los empleadores contribuyen a identificar las ocupaciones consideradas con escasez actual o futura a fin de facilitar la migración de trabajadores con las habilidades pertinentes. Asimismo, el Comité Consultivo de Migración del Reino Unido, utiliza información general sobre el mercado laboral para identificar las ocupaciones que experimentan escasez y para asesorar al gobierno sobre las habilidades necesarias inmediatas.

- *Se deben superar dos grandes desafíos para garantizar que la información sobre las necesidades en materia de habilidades sea utilizada de manera más amplia y efectiva.*

En primer lugar, las características de los ejercicios a menudo no corresponden con los posibles usos de políticas públicas: la forma en la que se definen las habilidades puede no corresponder con las variables útiles para la creación de políticas, el resultado puede ser demasiado técnico, o es posible que los resultados no se puedan desglosar lo suficiente a nivel regional, subregional o sectorial. Segundo, los principales actores pueden no estar suficientemente comprometidos, y cuando lo están, pueden surgir desacuerdos acerca de las necesidades de habilidades y la respuesta normativa requerida, lo que puede requerir un consenso. Algunos países parecen estar mejor que otros en la búsqueda de soluciones a estos desafíos. Por ejemplo, la fortaleza del sistema de evaluación y anticipación de habilidades de Noruega radica en que las autoridades laborales y de educación participan de manera conjunta en el diseño y desarrollo de los pronósticos realizados por el Departamento de Estadística de Noruega, lo que garantiza que puedan entender los resultados y puedan utilizarlos para la elaboración de políticas.

- *Vincular estos ejercicios con políticas más específicas puede ayudar a superar algunos de estos desafíos, pero bajo el riesgo de perder una mayor relevancia.*

En los ejercicios impulsados por el usuario, las políticas tienen menor alcance ya que están destinados a objetivos normativos muy específicos y son llevados a cabo por los usuarios finales de la información (por ejemplo, los servicios públicos de empleo en Austria, Bélgica, Francia, Polonia, Suecia y Turquía, llevan a cabo la evaluación de las habilidades y ejercicios de anticipación para informar sus políticas y programas).

- *La información sobre necesidades en materia de habilidades se usa de manera más efectiva en la formulación de políticas cuando existe una buena coordinación entre los ministerios y una fuerte participación de los actores.*

La colaboración efectiva implica generalmente un liderazgo claro y la asignación de responsabilidades entre los participantes, así como la participación de organizaciones que son representativas de su base (por ejemplo, organizaciones sectoriales, los sindicatos o las organizaciones de empleadores).

Una variedad de mecanismos han demostrado ser exitosos para ayudar a llegar a un consenso, entre los que se incluyen grupos de trabajo (por ejemplo, grupos de trabajo de habilidades inter-ministeriales en los Estados Unidos), o mesas redondas con objetivos específicos y plazos (por ejemplo, en los Países Bajos donde se utilizan con éxito para mejorar la colaboración entre los diferentes niveles administrativos regionales y sub-regionales). Los consejos sectoriales de habilidades (por ejemplo, en Canadá, la República Checa y el Reino Unido) y los organismos independientes, como los grupos nacionales consultivos en materia de habilidades (por ejemplo, en Dinamarca, Finlandia y Alemania) también pueden mejorar la coordinación.

Capítulo 1

Disparidad y escasez de habilidades

El aumento de la globalización y los rápidos cambios tecnológicos, aunado a la demografía, la migración y el desarrollo del mercado laboral han modificado considerablemente la estructura de los requerimientos de habilidades en la mayoría de los países en las últimas décadas, y se espera que estas tendencias continúen en el futuro cercano. En un mundo que cambia rápidamente, se ha vuelto cada vez más intensa la necesidad de evaluar la escasez actual de habilidades y de contar con información prospectiva sobre cómo podría cambiar el mercado laboral y la demanda de habilidades. De hecho, este capítulo demuestra que: i) los costos de “hacerlo mal” son considerables, con importantes costos económicos, para individuos, empleadores, así como la sociedad en general; y ii) el grado de disparidad y la escasez percibida son altos, y en algunos países incluso aumentan. Sin embargo, las diferencias en el grado de disparidad y la prevalencia de escasez entre los países sugieren que las políticas en materia de habilidades pueden hacer una diferencia.

Las autoridades israelíes pertinentes proporcionaron los datos estadísticos de Israel, los cuales son responsabilidad de las mismas. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio de los Altos del Golán, Jerusalén del Este y los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental bajo los términos del derecho internacional.

En respuesta a los cambios anteriores y actuales en los tipos de habilidades requeridas, los países de todo el mundo están prestando cada vez más atención a la escasez y la disparidad de habilidades (OIT, OCDE y el Grupo del Banco Mundial, 2014). Los interesados y las empresas reconocen que una mejor alineación entre la educación y las necesidades de la fuerza laboral es una prioridad normativa predominante (TÜSIAD, 2014). De hecho, la creación de puestos de trabajo en Europa y los Estados Unidos hasta el 2020 se verá impulsada principalmente por el crecimiento en profesiones altamente calificadas. En Europa, esto ocurrirá principalmente en servicios profesionales, empresariales y computación. Se ha proyectado que se crearán 3 millones de nuevos empleos profesionales y más de 5 millones de empleos nuevos para técnicos y profesionistas de nivel medio. Esas tendencias exigen una mejora en las habilidades de la fuerza de trabajo: 19.4 millones de trabajos nuevos requerirán cualificaciones de alto nivel que compensen la disminución del número de empleos que requieren cualificaciones de nivel medio y bajo (Panorama de Habilidades de la UE, 2014a). En los Estados Unidos, está proyectado que el crecimiento del empleo será más rápido en los campos de cuidado de la salud, apoyo en el cuidado de la salud, construcción y cuidado personal. Diecinueve de las 30 profesiones que se espera crecerán más rápido requieren una educación post-secundaria, con la expectativa de crecimiento más rápido para los trabajos que requieren una maestría (Richards y Terkanian, 2013).

Este capítulo revisa la evidencia sobre los desequilibrios actuales en materia de habilidades. Establece el escenario; proporciona un trasfondo para debatir sobre las perspectivas de políticas públicas con el fin de abordar las necesidades cambiantes de habilidades y formula ejercicios de anticipación y evaluación de las mismas como una herramienta para que los países respondan a ellas.

Conclusiones principales

- La disparidad de habilidades implica costos para los trabajadores, los empleadores y la economía. Para los trabajadores, ocasiona salarios más bajos y menor satisfacción en el trabajo. Para la economía, implica una menor producción económica. La escasez de habilidades aumenta los costos de contratación y disminuye la productividad.
- Más del 40% de los trabajadores en Europa y otros países de la OCDE como Japón, Corea y México consideran que sus niveles de habilidades no corresponden con los requeridos en el trabajo. Tres de cada diez trabajadores consideran que tienen las habilidades para enfrentarse a trabajos más exigentes y más de uno de cada diez consideran que necesitan una mayor capacitación para lidiar con sus deberes. Los empleadores en la mayoría de los países informan dificultades para cubrir puestos de trabajo, lo que sugiere que las habilidades que requieren no están disponibles en el mercado laboral.
- La disparidad por campo de estudio es la forma más común de disparidad, seguida por la de cualificaciones. Aunque cierto nivel de disparidad siempre es de esperarse, los países difieren en la incidencia de esta, sugiriendo que las políticas pueden hacer una diferencia.
- Existen varias perspectivas de políticas para responder a la escasez y la disparidad de habilidades. La evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación pueden proporcionar información confiable y basada en evidencias para desarrollar tales políticas.

Las fuentes de escasez y disparidad de habilidades

En las últimas décadas hemos visto un cambio importante en los tipos de trabajos que conforman la economía. Se crean nuevos y otros son destruidos, lo que cambia la demanda en materia de habilidades de la economía. Las habilidades requeridas en los empleos que permanecen también cambian, dado que los trabajos que permanecen también cambian. Estos han sido causados por, entre otros factores: los cambios en la división global del trabajo y una creciente dependencia de los trabajos domésticos en la globalización económica; los ciclos y los impactos económicos; los cambios en la manera en que las empresas se organizan; la innovación tecnológica; los cambios demográficos; y en los modelos de consumo.¹

Las rápidas mejoras en la tecnología de la informática en las últimas décadas ha proporcionado a los empleadores máquinas más baratas que pueden sustituir a los humanos en muchas actividades que requieren un nivel medio de habilidades tales como la contabilidad, los trabajos de oficina y las tareas de producción repetitivas. La tecnología sustituye determinadas tareas, lo que cambia los requerimientos de habilidades para llevar a cabo un trabajo en particular.

Las mejoras en la tecnología permiten a los empleadores trasladar al extranjero trabajos que no requieren la interacción cara a cara y que perfilan los requerimientos en materia de habilidades de un país. El ritmo de la sustitución del trabajo tecnológico parece haber disminuido recientemente en los Estados Unidos y se debate sobre hasta qué punto llegará esta sustitución (Autor, 2010, 2014; Bassanini y Manfredi, 2012; Cappelli, 1999). Los países y las industrias han mostrado un impacto heterogéneo sobre los salarios y la respuesta del empleo tanto a la gran recesión como al cambio tecnológico (Eurofound, 2013a; Jaimovich y Siu, 2012). La reacción de las economías a estos cambios depende, entre otras cosas, de su marco institucional y regulatorio (Fernández-Macías, 2012).

La oferta de habilidades es igual de dinámica y ha cambiado como resultado de la expansión de la enseñanza obligatoria y superior (Meyer, Ramírez y Soysal, 1992; Schofer y Meyer, 2005), así como de los cambios en la calidad de la educación (OCDE, 2013b, 2013c), el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral, los cambios migratorios, las transiciones demográficas, los cambios en el tipo de trabajo realizado, las habilidades adquiridas como resultado de la experiencia y los cambios en la reglamentación sobre jubilación (Dixon, 2003; OCDE, 2013d, 2012a). El aumento en la oferta de habilidades también puede ser provocado por los cambios en la intensidad (horas) o la eficiencia del trabajo, lo que reduce potencialmente la escasez (Handel, 2012, 2003; Richardson, 2007).

El dinamismo tanto de la demanda como de la oferta de cualificaciones plantea la pregunta de cómo las economías logran que ambas coincidan. En un mercado laboral perfectamente competitivo, el precio y la cantidad se ajustan hasta que el mercado se aclara: las empresas adaptan los procesos de producción ante las existencias disponibles de capital humano y los trabajadores buscan la cantidad y el tipo de capacitación requerida actualmente (o prevista) en una economía (Hartog, 2000). Este modelo se basa en un supuesto de información perfecta. En realidad, los estudiantes, los trabajadores, los empleadores y las instituciones de formación pueden no estar bien informados acerca de las habilidades que se requieren en el corto, mediano y largo plazos. En la presencia de información incompleta, el tiempo que transcurre entre la decisión de iniciar estudios o de ingresar al programa de capacitación de los trabajadores y el de entrar en el mercado laboral puede provocar que los individuos sub o sobreestimen las proyecciones de empleo, lo que conduce a desajustes y/o escasez. Los trabajadores, por lo tanto, pueden tener que aceptar puestos para los cuales son incompatibles, a menos que vuelvan a capacitarse para adquirir las habilidades exigidas por la economía o los empleadores inviertan en capacitación formal o informal en el trabajo. Del mismo modo, cuando muchos de los atributos del solicitante de empleo no son fácilmente observables para el empleador, los salarios pueden no corresponder a la productividad de los trabajadores y pueden ser insensibles a los cambios en la oferta de habilidades. Como resultado, es posible que se requieran prolongados períodos de búsqueda por ambas partes antes de que se hagan y acepten las ofertas de trabajo, lo que significa que la disparidad en general puede extenderse considerablemente a lo largo del tiempo (Mortensen y Pissarides, 1999).

La falta de información es, por tanto, un importante factor de disparidad de habilidades. Sin embargo, todavía puede existir disparidad en la presencia de información completa y perfecta. Las fallas de coordinación pueden surgir cuando las opciones individuales no internalizan las preferencias de otros agentes. Holzer (2013), por ejemplo, sugiere que los estudiantes prefieren una formación educativa en los campos donde se espera que los salarios sean altos, sin darse cuenta de que otros estudiantes también tienen preferencias similares y hacen la misma inversión, con lo que eventualmente se presenta una multitud en determinados campos de educación. Además, para los estudiantes y los trabajadores, las limitaciones financieras pueden restringir la posibilidad de adquirir las habilidades en demanda si los individuos no son capaces de conseguir préstamos (por falta de aval), o carecen de ahorros suficientes para financiar su mejora de habilidades o re-capacitación (Bound et al., 2009; Haskins et al., 2009; Heckman y Lafontaine, 2007; Lovenheim, 2010). Igualmente, las empresas pueden no estar en una posición (o tener los incentivos) de adaptar sus procesos productivos a las habilidades disponibles. Las estrictas normas de protección del empleo pueden provocar que sea costoso para los empleadores contratar trabajadores con las habilidades necesarias.

Puede ser más viable retener a trabajadores sin las habilidades requeridas y ofrecer capacitación en el puesto a los empleados que carezcan de estas habilidades. También puede presentarse cierta escasez de mano de obra en determinados sectores porque los trabajos que se ofrecen no son suficientemente atractivos para un número suficiente de personas (por ejemplo, derivados de largas jornadas antisociales, salarios relativamente bajos, o por las duras condiciones de trabajo) (Panorama de Habilidades de la UE, 2014b).

Las limitaciones financieras y presupuestarias nacionales/locales o individuales pueden limitar la capacidad para reducir las disparidades y la escasez. Las fuertes limitaciones presupuestarias pueden llevar a algunos países/regiones a reducir su oferta de educación y capacitación y/o limitar su capacidad de actualizarlas con programas de educación que estén más de acuerdo con las habilidades que requiere el mercado laboral. Esta situación puede limitar la disponibilidad de oportunidades de capacitación, y, por lo tanto, limitar la posibilidad de los estudiantes y trabajadores para adquirir las habilidades que tienen alta demanda.

Por todas las razones mencionadas es improbable que el mercado de habilidades se pueda aclarar (rápidamente) por sí solo y se requerirá de la intervención del gobierno para abordar estas fallas en el mercado.² Como consecuencia de la crisis económica, la tasa de desempleo de la OCDE ha aumentado, mientras que algunas vacantes siguen sin cubrirse. En Europa, por ejemplo, el desempleo aumentó del 7% en 2008 al 10.8% en 2013. Sin embargo, en 2013, hubo alrededor de 2 millones de vacantes disponibles en la Unión Europea y cuatro de cada diez empleadores informaron sobre dificultades para encontrar empleados con las habilidades correctas. Esto indica un desequilibrio entre la mano de obra disponible y los empleos en el mercado laboral de la UE, así como escasez de las personas calificadas en los lugares correctos para ocupar estas vacantes (Panorama de Habilidades de la UE, 2014b).

Los costos económicos de la escasez y la disparidad

La disparidad en materia de habilidades puede tener efectos adversos tanto a nivel agregado como a nivel individual. El total de la producción económica a nivel agregado se ve influenciado por el grado de efectividad con el que los trabajadores son asignados a los puestos de trabajo. La disparidad provoca una producción económica inferior al potencial dado por la reserva de habilidades de la economía (Sattinger, 1993). La disparidad y la escasez de habilidades pueden afectar negativamente el crecimiento económico a través de sus efectos sobre: el aumento de los costos de mano de obra, menor crecimiento de la productividad laboral, la adopción más lenta de nuevas tecnologías, la pérdida de producción asociada a puestos vacantes sin cubrir, y los costos implícitos y explícitos de los índices de desempleo más altos (OCDE, 2012b). En particular, la disparidad de habilidades y cualificaciones está asociada con una menor productividad laboral dentro de las industrias (Adalet McGowan y Andrews, 2015). Los costos agregados de la disparidad en las cualificaciones y el campo de estudio podrían ascender a más de 1% del PIB, debido a las pérdidas de productividad y el costo hundido de desarrollar aptitudes que no son utilizadas (Mavromaras, McGuinness y Fok, 2009; Montt, 2015).

La escasez en materia de habilidades (particularmente la escasez de mano de obra altamente calificada) también tiene consecuencias negativas para la economía y el mercado laboral. Aumenta los costos de contratación y reduce la productividad dado que las vacantes permanecen sin cubrir durante un periodo de tiempo más largo. La escasez también pueden inducir la inflación salarial y, al aumentar el poder de negociación de los trabajadores, pueden surgir reclamos para contar con un ritmo más tranquilo en el trabajo. En un mercado laboral eficiente, efectivamente se espera que los salarios aumenten en respuesta a la escasez, sin embargo, la escasez persistente y la consiguiente inflación pueden ser un signo de que la oferta de habilidades no se adapta a los cambios de la demanda. Además, la escasez puede inducir disparidad en materia de habilidades dado que los trabajadores de otros campos buscan empleo en los sectores más afectados por la escasez (Bennett y McGuinness, 2009; Haskel y Martin, 1996, 1993; Montt, 2015; Shah y Burke, 2005).

En el plano individual, la sobre-cualificación y contar con más habilidades que las requeridas implican menores ingresos, menor satisfacción en el empleo y un mayor riesgo de desempleo en relación con los trabajadores compatibles. Por ejemplo, se espera que los trabajadores sobrecualificados que trabajan en su campo sufrirán una penalización salarial de 18% en comparación con los trabajadores compatibles; en el caso de los trabajadores sobrecualificados que trabajan en un sector o en un trabajo no relacionado con su campo de estudio (es decir, disparidad por el campo de estudio), esta penalización asciende al 26%. Los trabajadores que sean incompatibles por el campo de estudio también tienen cinco puntos porcentuales más de probabilidades de quedar desempleados en comparación con los trabajadores previamente compatibles (Montt, 2015; OCDE, 2014).

En reconocimiento de los costos de la escasez y las disparidades, la capacidad para evaluar y anticipar las necesidades en materia de habilidades se ha convertido en una notable preocupación normativa entre la OCDE y los países aliados.³ La Conferencia Internacional del Trabajo de 2008 reconoció que el potencial de disparidad entre la demanda y la oferta de habilidades tiene costos económicos y sociales elevados, con lo que contribuye al desempleo estructural (OIT, 2008). El Foro Económico Mundial destaca la creciente importancia de la alineación de las habilidades y que la disparidad en materia de habilidades se ha vuelto más prominente durante la última crisis económica (Foro Económico Mundial, 2014). La Estrategia de Capacitación del G20 también reconoce la importancia de anticipar necesidades futuras en materia de habilidades (OIT, 2010).⁴ Los planes de empleo en los países del G20 proponen abordar este desafío al promocionar la recolección y el uso de información sobre la oferta y la demanda de habilidades, la transportabilidad de las referencias educativas y ocupacionales, la mejora o la adquisición de nuevas habilidades de los trabajadores nuevos, desempleados y sustituidos y la promoción de la movilidad geográfica (OIT, OCDE y Grupo del Banco Mundial, 2014).

Evidencia de escasez y disparidad en países seleccionados

En la Unión Europea, más del 40% de los trabajadores sienten que su nivel de habilidades no es compatible con los requerimientos del trabajo; es decir, los trabajadores tienen problemas para encontrar puestos de trabajo adecuados a sus niveles de habilidades. Se observan cálculos similares en México, Japón y Corea, con niveles algo inferiores en Australia y Nueva Zelanda. Al mismo tiempo, alrededor del 40% de los empleadores mencionan dificultades para reclutar personal con las habilidades necesarias para realizar las tareas que requiere el trabajo; es decir, los empleadores enfrentan problemas para encontrar trabajadores que satisfagan sus requerimientos de habilidades. La incidencia de escasez y disparidad de habilidades varía de un país a otro según las condiciones del mercado laboral y las políticas de alineación de habilidades implementadas (Montt, 2015; OCDE, 2013b; Quintini, 2011a; Wolbers, 2003). El nivel de escasez y disparidad de habilidades también puede diferir entre países en diferentes etapas de desarrollo económico. La escasez probablemente es mayor en los países con bajo nivel de estudios y un alto crecimiento económico, dado que sus infraestructuras educativas pueden quedar rezagadas y no se pueden ajustar a los rápidos cambios estructurales. Por el contrario, en muchos países desarrollados, la sobre-calificación o las habilidades mayores a las requeridas pueden representar un fenómeno común dado que cada vez más jóvenes se gradúan de la enseñanza superior. Como se describe a continuación, los niveles altos/bajos de disparidad y/o de escasez de habilidades responden a diferentes dinámicas del mercado laboral y, por tanto, requieren respuestas normativas diferentes. El Cuadro 1.1 proporciona detalles sobre cómo se define y se mide la escasez y las disparidades de habilidades.

Disparidad: Perspectiva de los trabajadores

Disparidad de habilidades

En esta sección se estima el grado de disparidad de habilidades a través de una selección de países de la OCDE y países europeos. La figura 1.1 muestra que el 45% de los trabajadores informan haber experimentado una disparidad de habilidades en 2010 en la UE-27.

Son trabajadores que consideran que carecen de las habilidades para realizar su trabajo actual (es decir, subcualificados) o que sienten que tienen los conocimientos necesarios para realizar tareas más complejas (es decir, sobrecualificados). La mayor disparidad auto notificada se obtuvo en Rumania, Grecia, Hungría, Letonia, Eslovenia y Albania, en donde más del 50% de los trabajadores sienten que están sobre (o sub) cualificados para lo que el trabajo requiere. La menor se registró en Lituania, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Finlandia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), Italia, Noruega, Portugal y Turquía, a niveles por debajo del 40%. En 2005, se observó una disparidad notificada por los trabajadores de alrededor del 40% en otros países de la OCDE (México, Israel y Japón) y del 30% en Australia y Nueva Zelanda (Quintini, 2011a).

Cuadro 1.1. Definición y medición de la escasez y disparidad de habilidades

Aunque no hay una definición estricta, la escasez y disparidad de habilidades describen situaciones en las que las habilidades de los trabajadores exceden o presentan deficiencias ante aquellas requeridas para el trabajo bajo las condiciones actuales del mercado (Handel, 2003; Shah y Burke, 2005). En concreto, la escasez se produce cuando las habilidades que los empleadores buscan no están disponibles en el grupo de candidatos. Las disparidades, a su vez, implican que los trabajadores no han sido correctamente alineados con sus trabajos actuales. Implican que los trabajadores están más cualificados, y son capaces de hacer frente a tareas más complejas que las requeridas por sus trabajos, o que no están suficientemente cualificados y carecen de las habilidades mínimas necesarias para su actual empleo (OCDE, 2014). La escasez en materia de habilidades puede inducir disparidades dado que los empleadores, al no encontrar las habilidades necesarias, contratan trabajadores incompatibles.

La escasez de habilidades se puede medir de varias maneras. Por ejemplo, las encuestas de vacantes identifican las habilidades que explican por qué las vacantes publicadas continúan sin cubrirse después de un cierto período de tiempo (véase el Cuadro 3.1 para el uso de este tipo de encuestas en Australia y Nueva Zelanda). La escasez también puede evaluarse mediante métodos indirectos tales como preguntarle a los empleadores acerca de la percepción de la dificultad para contratar trabajadores idóneos o con el estudio de tendencias de salarios, empleo y rotación en determinadas ocupaciones en áreas específicas (Comité Consultivo de Migración, 2008).

Las disparidades en materia de habilidades se pueden detectar a través de encuestas que preguntan a los trabajadores si se sienten sobre o subcualificados para su trabajo actual (por ejemplo, Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo). Otras encuestas, como la Evaluación sobre Habilidades de Adultos, miden tres tipos diferentes de disparidad: de cualificación, de habilidades en el procesamiento de la información y en el campo de estudio. En el caso de una discrepancia de cualificaciones, un trabajador tiene mayores (o menores) a las necesarias para realizar el trabajo. Por otro lado, la disparidad de cualificaciones se puede identificar cuando un trabajador tiene un mayor (menor) nivel de cualificación que el nivel educativo modal logrado por empleados en el mismo trabajo. La disparidad en materia de habilidades en el procesamiento de la información se observa cuando los trabajadores tienen mejores (o peores) habilidades numéricas o de lectura que las de los trabajadores que se sienten bien adaptados en el mismo trabajo. Por último, en la disparidad en el campo de estudio los trabajadores recibieron capacitación en un campo de trabajo específico, pero trabajan en un sector no relacionado (OCDE, 2014).

Como se desarrolla con mayor detalle en el Capítulo 2, la descripción de una imagen precisa del nivel de escasez y disparidad en materia de habilidades entre los países requiere de varias fuentes simultáneas de información.

Fuente: Handel, M. (2003), "Skills Mismatch in the Labor Market", *Annual Review of Sociology*, pp. 135-165; Shah, C. y G. Burke (2005), "Skills Shortages: Concepts, Measurement and Policy Responses", *Australian Bulletin of Labour*, Vol. 31, No. 1, p. 44; Migration Advisory Committee (2008), *Identifying Skilled Occupations where Migration can Sensibly Help to Fill Labour Shortages*, London: The Migration Advisory Committee; OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, Publicación de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en (consultado el 8 de febrero de 2016).

No todos los tipos de disparidades en materia de habilidades son iguales; los trabajadores podrían estar sobre o subcualificados. En general, fue más probable que los trabajadores notificaran que estaban sobrecualificados que subcualificados. En promedio en toda la Unión Europea, el 32% de los trabajadores informan estar más cualificados, tener las capacidades necesarias para realizar tareas más complejas, mientras que el 13% informa estar subcualificado, y que requieren más capacitación para realizar sus tareas (sumando un total de disparidad en materia de habilidades del 45%) (Figura 1.1). Al comparar las tasas de sobrecualificación y subcualificación se destaca la forma en la que la subcualificación es un problema mayor en algunos países que en otros. La subcualificación representa un desafío apremiante en Austria, Lituania, Estonia, Alemania y la República Checa, donde el porcentaje de trabajadores subcualificados es comparativamente más cercano al de los trabajadores sobrecualificados.

Por el contrario, el mayor reto en lo que se refiere a sobrecualificación se observa en Rumania, Montenegro, Grecia y Croacia. En esos países, menos del 10% de los trabajadores notifican estar subcualificados, mientras que más del 40% declaran estar sobrecualificados; una proporción considerable de trabajadores están empleados en trabajos que no aprovechan plenamente sus aptitudes y su capital humano.⁵

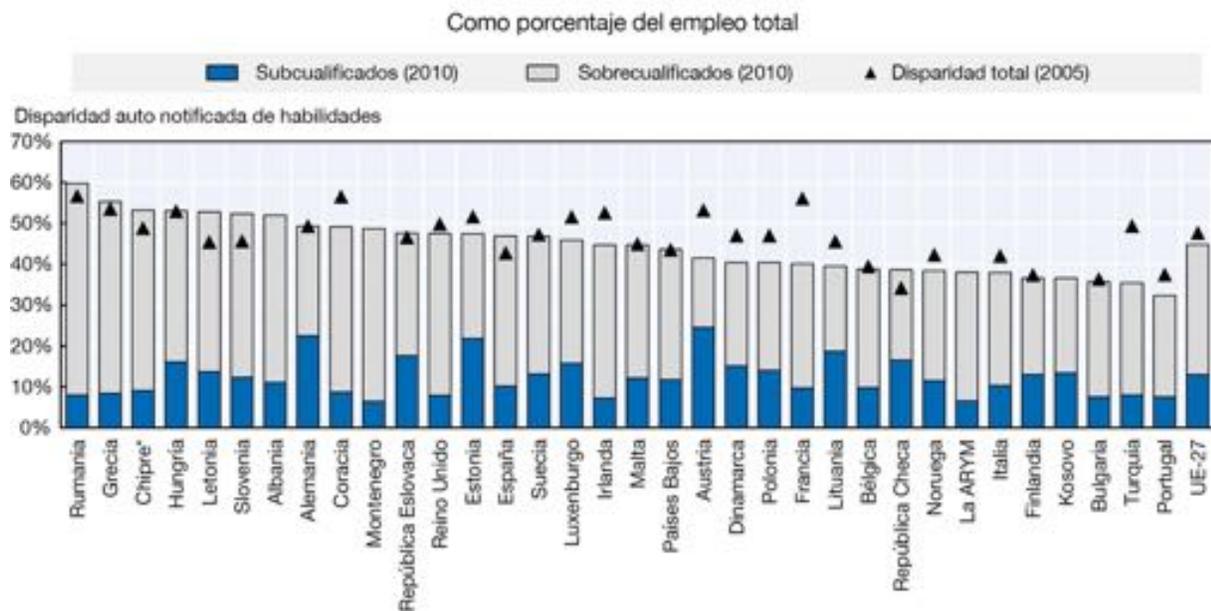
Tendencias en la disparidad de capacidades

Entre 2005 y 2010, el promedio de disparidad de habilidades de la UE-27 no cambió (Figura 1.1). Sin embargo, este promedio oculta una variación importante a nivel de país a lo largo de este período. La disparidad auto notificada en materia de habilidades aumentó más de un punto porcentual en ocho de los 30 países con información similar (la República Checa, Grecia, Letonia, Rumania, Eslovenia, la República Eslovaca y España). La disparidad en materia de habilidades disminuyó más de un punto porcentual en 14 de los 30 países con la mayor reducción observada en Francia (16 puntos porcentuales), Turquía (14 pp), Austria (11 pp), Irlanda (8 pp) y Croacia (8 pp). Al comparar los resultados para el año 2010 con los de 2005, la incidencia de disparidad auto notificada en materia de habilidades se mantuvo bastante estable para los países que inicialmente experimentaron mayores niveles de disparidad (por ejemplo, alrededor del 50%), disminuyó en la mayoría de los países donde el porcentaje de trabajadores incompatibles ya era bajo en 2005. Esta evidencia podría sugerir la existencia de deficiencias y brechas específicas en la forma en que algunos países son capaces de compaginar su reserva de habilidades con la demanda del mercado laboral y que esas deficiencias parecen no haber sido atendidas de manera adecuada a lo largo del tiempo.

Disparidad de cualificaciones

Otra manera de medir la disparidad es a través de las cualificaciones.⁶ Los trabajadores pueden estar sobrecualificados (o subcualificados) para su trabajo por haber alcanzado un mayor (menor) nivel educativo que el que requiere el trabajo (o que comúnmente tienen otros trabajadores en esa profesión). La discrepancia de cualificaciones se refiere al conjunto de habilidades adquiridas en la educación formal. Como resultado, a medida que los trabajadores obtienen experiencia laboral, sus cualificaciones formales cobran menor importancia, al igual que las sanciones relacionadas con la disparidad de cualificaciones. La disparidad en materia de habilidades es particularmente relevante para la juventud, dado que establece una trayectoria que puede provocar ganancias menores a lo largo de toda la vida (OCDE, 2014, 2015). Los datos de la Encuesta Europea de la Fuerza de Trabajo revelan que, en 2013 en la UE-27, el 23% de los trabajadores experimentaron una disparidad en materia de cualificaciones donde la sobrecualificación fue dos veces más común que la subcualificación. La disparidad de cualificaciones fue más común en Estonia, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, Suecia y Suiza. En estos países, más del 30% de los trabajadores experimentaron disparidad de cualificaciones. La disparidad de cualificaciones es menos común en Croacia, la República Checa, Rumanía y la República Eslovaca (Figura 1.2).

La figura 1.2 muestra también que, en promedio, la disparidad de cualificaciones en Europa no parece haber cambiado sustancialmente desde 2006. Cayó de manera más notoria en Islandia y Lituania. Aumentó en más de 4 puntos porcentuales en Eslovenia, Suiza y el Reino Unido. La evidencia de la literatura académica, con base en series de tiempo más prolongadas, sugiere que la disparidad en materia de cualificaciones ha aumentado en las últimas décadas en muchos países. En Suecia, por ejemplo, los trabajadores en 1974 estaban sobre-educados por tan solo medio año, pero la sobre-educación promedio aumentó de manera constante hasta casi dos años en el 2000 (Korpi y Tåhlin, 2009). Otras naciones europeas y de los Estados Unidos muestran tendencias similares a largo plazo (Collins, 1979; Green, 2006; Vaisey, 2006).

Figura 1.1. Disparidad de habilidades en Europa^{a,b}

Los países están clasificados por disparidad total de habilidades.

A) Los trabajadores son clasificados como subcualificados si notifican que necesitan mayor capacitación para enfrentar sus deberes o que tienen la capacidad para hacer frente a tareas más exigentes.

B) La disparidad total de habilidades en 2005 es la suma de los trabajadores que en 2005 notificaron estar sobre o subcualificados.

* Nota por Turquía: La información en este documento con referencia a "Chipre" se refiere a la parte meridional de la isla. No existe una autoridad única que represente tanto al pueblo turco como al grecochipriota de la isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (TRNC). Hasta que se encuentre una solución duradera y equitativa dentro del contexto de las Naciones Unidas, Turquía deberá conservar su postura con respecto a la "cuestión de Chipre".

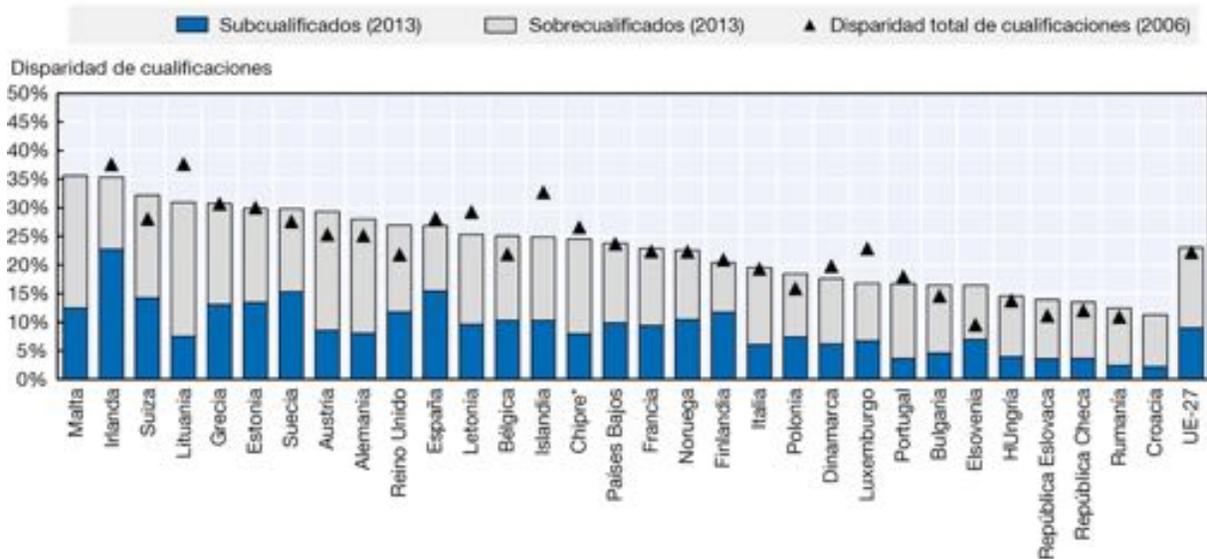
* Nota por todos los Estados Miembro de la Unión Europea de la OCDE y la Unión Europea: La República de Chipre es reconocida por todos los miembros de las Naciones Unidas, con la excepción de Turquía. La información de este documento se refiere a la zona bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (2010, 2005).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933333854>

Las estimaciones para la disparidad en materia de cualificaciones en la Figura 1.2 difieren de las correspondientes a la disparidad de habilidades en la Figura 1.1. Esto es de esperarse, no solo porque una medida (disparidad general en materia de habilidades) está basada en la auto notificación mientras que la otra no lo está. También se espera porque la disparidad de cualificación es una forma de discrepancia que no implica necesariamente la disparidad en materia de habilidades. Los trabajadores pueden ser compatibles con respecto a sus cualificaciones, pero, a causa de la heterogeneidad de habilidades dentro de los grupos ocupacionales, pueden aún sentirse incompatibles. Por otro lado, pueden ser incompatibles por sus cualificaciones, pero tienen el nivel adecuado de habilidades necesarias para el trabajo (Quintini, 2011b). Se espera la heterogeneidad de habilidades dentro de un grupo educativo ya que los egresados con un determinado nivel educativo difieren en sus niveles de habilidades (por ejemplo, habilidades con respecto al procesamiento de la información, no cognitivas, específicas del trabajo, u otros tipos).

Figura 1.2. Disparidad de cualificaciones en Europa ^{a, b}
Como porcentaje del empleo total



Los países están clasificados por disparidad total en materia de cualificaciones.

A) Los trabajadores son clasificados como subcualificados (sobrecualificados) si su nivel educativo (4 categorías) es menor (mayor) que el modal del nivel educativo de los trabajadores en su profesión dentro del país.

B) La disparidad total de cualificaciones en 2006 es la suma de la subcualificación y la sobrecualificación en 2006.

* Consulte las notas sobre Chipre en la Figura 1.1.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (2013, 2006).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933333864>

Disparidad: Evidencia adicional de la Evaluación sobre Habilidades de Adultos

La Evaluación sobre Habilidades de Adultos del 2012, las Perspectivas de las Habilidades de la OCDE (2013b) y las Expectativas de empleo (2014) examinan diferentes formas de disparidad: por cualificaciones, por habilidades de procesamiento de información y por campo de estudio. De hecho, algunos trabajadores pueden estar sobrecualificados (o subcualificados) para sus trabajos. Otros pueden estar trabajando en un sector de la economía (o trabajo) que no está relacionado con su campo de estudio. E incluso otros trabajadores pueden ser incompatibles en un tipo particular de habilidad como la numérica si su capacidad de tratar con números, cálculos y otras operaciones aritméticas superan (o son insuficientes para) las que requiere el trabajo. (El Cuadro 1.2 proporciona más detalles sobre la medición de estas formas de disparidad en la Evaluación sobre Habilidades de Adultos).

En promedio, entre los países que participaron en la Evaluación sobre Habilidades de Adultos del 2012, el 60% de los trabajadores son incompatibles; o bien están sobre/subcualificados, tienen exceso o carecen de habilidades o son egresados de un campo de estudio que es diferente del sector de trabajo en el que trabajan (los campos de estudio no coinciden). Aunque las fuentes y la magnitud de las disparidades varían según el país, más de la mitad de los trabajadores en 16 de los 22 países son incompatibles en al menos una de estas dimensiones. La disparidad es más común en Inglaterra o Irlanda del Norte (UK), Francia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, la Federación de Rusia y España, donde más de tres de cada cinco trabajadores experimentan algún tipo de disparidad (Figura 1.3). La disparidad es menor en Finlandia, los Países Bajos y Suecia, donde menos del 45% de los trabajadores experimentan uno de estos tres tipos de disparidad.

Cuadro 1.2. Medición de la disparidad en cualificaciones, habilidades y campo de estudio en la Evaluación sobre Habilidades de Adultos

Disparidad de cualificaciones surge cuando los trabajadores tienen un nivel educativo que es mayor o menor que el que requiere su trabajo. Si su nivel de educación es mayor que el requerido, los trabajadores se clasifican como sobrecualificados; en el caso contrario, son clasificados como subcualificados. En la Evaluación sobre Habilidades de Adultos de la OCDE, se les pregunta a los trabajadores cuáles serían las cualificaciones habituales, si las hubiera, “que tendrían que tener para OBTENER (su) tipo de trabajo si lo solicitaran el día de hoy”. La respuesta a esta pregunta se usa como los requisitos de cualificación de cada trabajador y en comparación con su cualificación real para identificar disparidades. Aunque sesgada por percepciones individuales y por los efectos del período o de la población base, los requisitos de cualificación auto notificados de esta forma tienen la ventaja de ser específicos de un trabajo, en lugar de asumir que todos los trabajos con el mismo código ocupacional requieren el mismo nivel de cualificación.

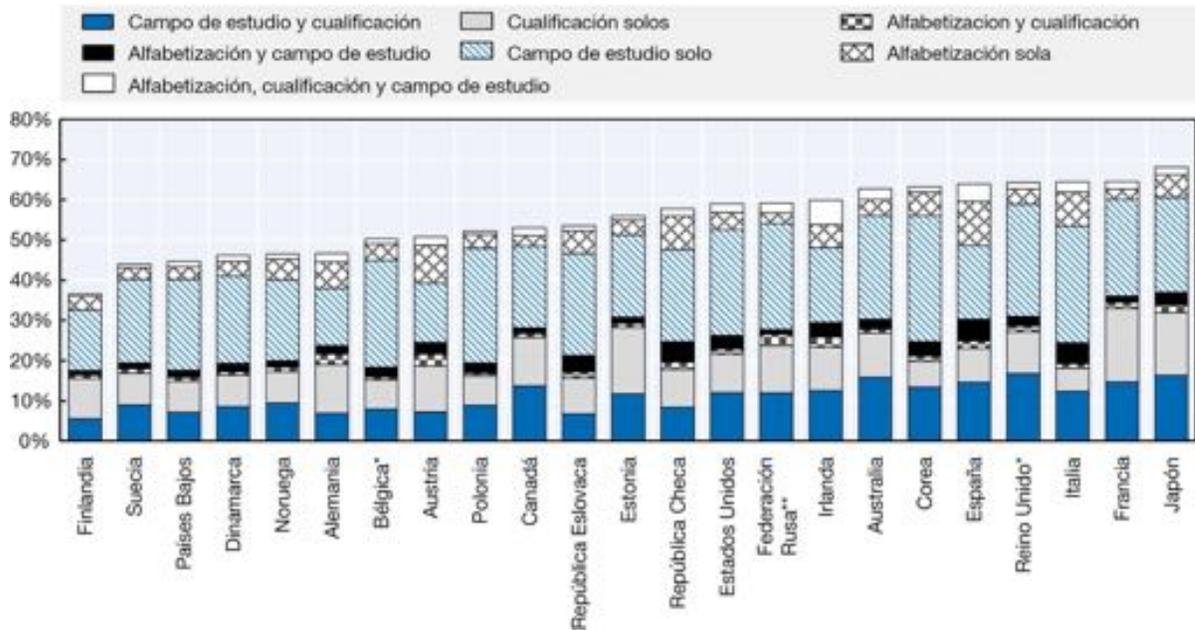
Disparidad de habilidades surge cuando los trabajadores tienen un nivel de habilidades mayor o menor que el que requiere su trabajo. Si su nivel de competencia es mayor que el que requiere su trabajo, los trabajadores se clasifican como sobrecualificados; en el caso contrario, son clasificados como subcualificados (Krahn y Lowe, 1998). Para efectos del presente capítulo, los requerimientos de habilidades en el trabajo, el término clave en la medición de disparidad de habilidades, se derivan del trabajo de Pellizzari y Fichen (2013).

Disparidad en el campo de estudio surge cuando los trabajadores están empleados en un campo diferente del que se han especializado. La compatibilidad se basa en una lista de profesiones (a 3 dígitos de la clasificación CIUO) que son consideradas como una coincidencia adecuada para cada campo de estudio. Los trabajadores que no están empleados en una ocupación que esté considerada como una buena coincidencia para su campo se cuentan como incompatibles. La lista de campos y ocupaciones utilizadas en este capítulo pueden encontrarse en el Anexo 5.A1 de la OCDE (2014). La lista se basa en gran medida en lo desarrollado por Wolbers (2003), pero se ha adaptado a la clasificación CIUO-08.

Fuente: Krahn, H. and G. Lowe (1998), “Literacy Utilisation in Canadian Workplaces”, Catalogue No. 89-552-MIE, No. 4, Statistics Canada, Ottawa; OECD (2014), OECD Employment Outlook 2014, Publicación de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en; Pellizzari, M. y A. Fichen (2013), “A New Measure of Skills Mismatch: Theory and Evidence from the Survey of Adult Skills (PIAAC)”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 153, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tpt04lcnt-en>; Wolbers, M. (2003), “Job Mismatches and their Labour Market Effects Among School-leavers in Europe”, European Sociological Review, Vol. 19, pp. 249-266.

La forma más común de disparidad es la del campo de estudio de manera independiente (por ejemplo, los trabajadores que laboran fuera de su campo, pero no están sobre (o sub) cualificados y tienen un nivel de habilidades adecuado para el trabajo) (barra punteada): en promedio entre los países, el 23% de los trabajadores son incompatibles por campo de estudio. Cuando no están acompañados por una sobrecualificación o habilidades excesivas, la disparidad en el campo de estudio no necesariamente conlleva una penalización en el salario para los trabajadores, sino que implica una pérdida en la inversión para la formación en un campo específico (Montt, 2015). La disparidad de cualificaciones, ya sea acompañada por una disparidad en el campo de estudio (azul marino) o no (gris claro), representa alrededor de un tercio de la disparidad total. Los trabajadores sobrecualificados generalmente sufren una importante penalización en el salario, lo que implica importantes pérdidas potenciales de productividad (OCDE, 2014). La disparidad de cualificaciones es notable en Francia y Japón, donde más del 30% de los trabajadores están sobrecualificados dentro o fuera de su campo de estudio; es menos común en Finlandia, Flandes (Bélgica), los Países Bajos y la República Eslovaca con menos del 16%.

Figura 1.3. Disparidad total, por tipo ^{a,b}
Como porcentaje del empleo total



A) Los trabajadores se clasifican como incompatibles por cualificación si tienen cualificaciones mayores o menores a las requeridas por su trabajo; los trabajadores son clasificados como incompatibles en términos de nivel de alfabetización si tienen un nivel de alfabetización superior o inferior al requerido en su trabajo; los trabajadores son clasificados como no compatibles por campo de estudio si están trabajando en una ocupación que no esté relacionada con su campo de estudio (véase el Cuadro 1.2).

B) La ocupación solo está disponible a nivel de 2 dígitos en la clasificación CIUO-08 para Australia. No es posible evaluar la magnitud de la disparidad del campo de estudio con la misma definición utilizada para los otros países.

* La Evaluación de la OCDE sobre Habilidades de Adultos solo cubrió Flandes (BEL) e Inglaterra/N. Irlanda (GBR).

** Los lectores deben tener en cuenta que la muestra de la Federación Rusa no incluye la población del área municipal de Moscú. Los datos publicados, por lo tanto, no representan la totalidad de la población residente de edades 16-65 en Rusia, sino la población de Rusia, excluyendo a la población residente en el área municipal de Moscú. En el Informe técnico de la Evaluación sobre Habilidades de Adultos se puede encontrar información más detallada acerca de los datos de la Federación Rusa, así como de otros países (OCDE, 2013b).

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en la Evaluación sobre Habilidades de Adultos (PIAAC) de 2012.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333875>

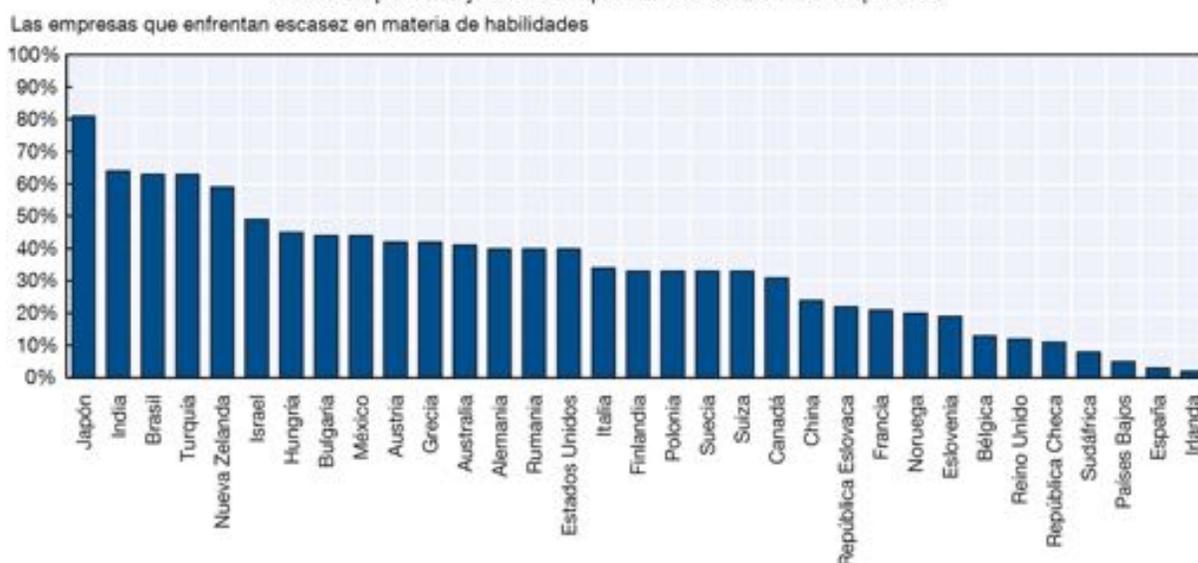
Las conclusiones de la OCDE sugieren además que la disparidad es común entre todos los tipos de trabajadores, aunque los trabajadores en edad de máximo rendimiento y los de mayor edad son menos propensos a ser incompatibles que los jóvenes. La sobrecualificación relacionada con la disparidad del campo de estudio es, por ejemplo, casi dos veces más probable entre los trabajadores jóvenes que entre los de mayor edad. La probabilidad de la disparidad de habilidades relacionada con las habilidades de procesamiento de la información disminuye a medida que los trabajadores incrementan su edad. Esto es debido, en parte, a que han tenido más tiempo para encontrar un trabajo que coincida con sus habilidades, pero también al hecho de que los empresarios se enteran de las habilidades reales de los trabajadores las cuales no siempre corresponden necesariamente con sus credenciales o campos de estudio (OCDE, 2014).⁷

Escasez de habilidades: La perspectiva del empleador

Aunque muchos trabajadores están sobrecualificados, sobrecualificados o trabajan en un campo diferente al que fueron capacitados, en el 2013, alrededor del 40% de los empleadores en Europa informó de dificultades para encontrar empleados con las habilidades necesarias (Eurofound,

2013b). Esta experiencia de escasez es más (menos) común en el sector manufacturero (sector financiero), y también es particularmente común en Austria y en los Estados Bálticos (y menos probable en Croacia, Grecia o España). Otra encuesta de más de 40 países (tanto europeos como no europeos) estima que el 36% de los empleadores encuentran dificultades para cubrir los puestos vacantes. La mayor escasez se encuentra en los oficios calificados (por ejemplo, soldados, electricistas y mecánicos), ingeniería y técnicos.⁸ Más de la mitad de los gerentes en Japón, la India, Brasil, Turquía y Nueva Zelanda notifican dificultades para cubrir puestos de trabajo (figura 1.4). Menos del 10% de las empresas mencionan estas dificultades en Irlanda, los Países Bajos, Sudáfrica y España. La escasez percibida disminuyó en general entre 2007 y 2008, con el inicio de la crisis financiera, aunque ha aumentado nuevamente desde 2008, a pesar de los altos y persistentes niveles de desempleo (ManpowerGroup, 2014).

Figura 1.4. Escasez de habilidades en países seleccionados
Como un porcentaje de las empresas con diez o más empleados



Los países están ordenados por %total de escasez de habilidades.

A) Las empresas están clasificadas en función de haber enfrentado una escasez de habilidades si su gerente notifica dificultades para cubrir puestos de trabajo. Fuente: Encuesta de Escasez de Talento realizada por Manpower (2014).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933333889>

El desafío de la escasez y/o la disparidad de habilidades

Los hechos de que, por un lado, una parte importante de los trabajadores estén empleados en trabajos que no corresponden a sus niveles de competencia (Figura 1.1) y, por otra, que los empleadores no puedan encontrar trabajadores con las habilidades que necesitan (Figura 1.4), ponen de manifiesto la medida en que el mercado laboral es incapaz de igualar la oferta y de la demanda de habilidades.⁹ Los datos agregados a nivel nacional pueden ocultar incluso mayor escasez y disparidad a nivel local (Shah y Burke, 2005).¹⁰ En muchos casos, los mercados laborales se pueden localizar a nivel sectorial, profesional y/o geográfico y la asignación eficiente de habilidades para empleos no funcionará si tanto la oferta como la demanda son insensibles a los salarios o a otras condiciones de empleo.^{11,12} Por lo tanto, los requerimientos de habilidades específicas a nivel del sector o la falta de movilidad geográfica¹³ de los solicitantes de empleo pueden reducir el alcance de los empleadores para encontrar a los trabajadores (y de los solicitantes de empleo para encontrar oportunidades de empleo) y puede exacerbar la disparidad y la escasez de habilidades. En relación con la movilidad geográfica, los resultados de los Países Bajos muestran que los egresados capaces de desplazarse tienen más probabilidades de encontrar puestos de trabajo que sean compatibles con su nivel de habilidades (Hensen, De Vries y Cörvers, 2008).

El hecho de que la movilidad reduce la disparidad indica que la escasez y la disparidad en el mercado laboral en algunos casos son específicos para una región y se podrían mitigar al promover la movilidad geográfica en el mercado laboral.

Los países pueden ser ubicados en un cuadrante dependiendo del nivel de disparidad notificado por los trabajadores y el nivel de escasez notificado por los empleadores (Tabla 1.1).¹⁴ De los 24 países con información sobre escasez notificada por los empleadores y disparidad notificada por los trabajadores, Alemania, Grecia, Hungría, Japón, Rumanía y los Estados Unidos pueden ser clasificados como países con un alto nivel de disparidad (percibido por los trabajadores) y un alto nivel de escasez (percibido por los empleadores). Para este grupo de países, los desafíos normativos se relacionan con el sistema mediante el cual los trabajadores son compatibles con su trabajo, con la manera en que las instituciones de educación y capacitación promueven las habilidades, con la forma en la que el desarrollo de estas habilidades corresponde con las que demanda el mercado laboral, con la velocidad con la cual la provisión de habilidades se ajusta a las exigencias cambiantes del mercado laboral, o con la capacidad de transferencia del conjunto de habilidades de un trabajador para distintos empleadores, profesiones o sectores económicos.

Tabla 1.1. Disparidad y escasez de habilidades en determinados países

Disparidad de habilidades notificadas por los trabajadores		Escasez en materia de habilidades notificadas por el empleador	
		Alta	Baja
	Alta	Alemania, Grecia, Hungría, Japón, Rumanía, Estados Unidos	Irlanda, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido
Baja	Austria, Bulgaria, Italia, Turquía	Bélgica, Canadá, República Checa, Finlandia, Francia, Noruega, Países Bajos, Polonia	

Nota: Se considera que un país tiene un alta (baja) escasez en materia de habilidades notificada por el empleador si se sitúa en la mitad superior (inferior) entre los países de la Figura 1.4. Se considera que un país tiene una alta (baja) disparidad en materia de habilidades notificada por el trabajador si se sitúa en la mitad superior (o inferior) en la Figura 1.1. Para Canadá, Japón y Estados Unidos, el rango utilizado para la disparidad en materia de habilidades notificada por el trabajador es el de la Figura 1.3. Solo se incluyen los países con resultados en la Encuesta de Escasez de Talento realizada por Manpower y ya sea la Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo o la Evaluación sobre Habilidades de Adultos. Para los países con datos tanto de la Encuesta Europea sobre condiciones de trabajo como de la Evaluación sobre Habilidades de Adultos, se utilizan los resultados de la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo en la clasificación.

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (2010), Encuesta de Escasez de Talento realizada por Manpower (2014) y la Evaluación sobre Habilidades de Adultos (PIAAC) (2012).
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333904>

Irlanda, la República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido, por el contrario, son clasificados como países que experimentan altos niveles de disparidad, pero bajos niveles de escasez. Para algunos de estos países también es posible que la ampliación de la enseñanza no haya seguido los cambios en la demanda del mercado laboral, y los trabajadores pueden tener un mayor nivel de habilidades que las requeridas por los empleadores. Otra posibilidad es que los empleadores en estos países reconozcan un amplio conjunto de habilidades como adecuadas para el trabajo, pero a los trabajadores les gustaría estar mejor adaptados con habilidades específicas adquiridas con la capacitación. Por último, puede ser que la crisis económica y la baja demanda del mercado laboral haya orillado a los trabajadores a aceptar empleos que requieren habilidades diferentes (y posiblemente inferiores) hasta el punto de que prácticamente los pocos empleadores que estén reclutando trabajadores puedan ocupar los puestos.

En Austria, Bulgaria, Italia y Turquía, por otra parte, los trabajadores notifican bajos niveles de disparidad de habilidades, pero los empleadores indican un alto nivel de escasez.

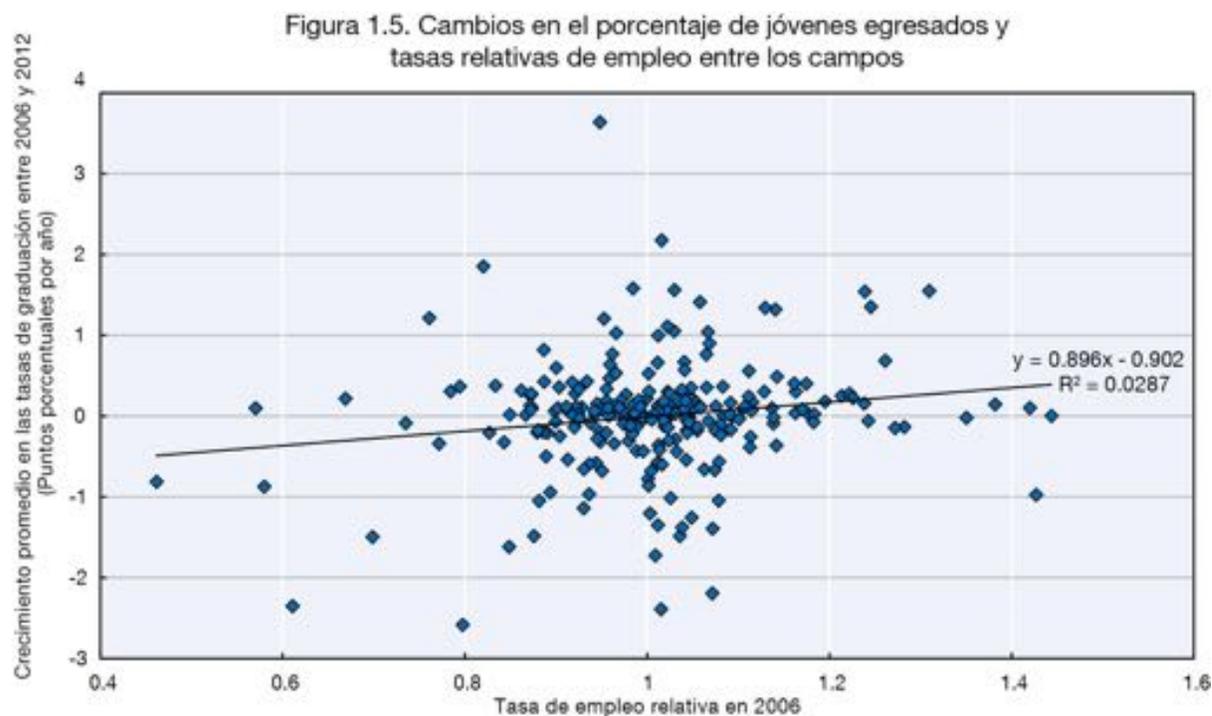
En este grupo de países, puede ser que las habilidades proporcionadas por las instituciones de educación y capacitación tengan un nivel inferior al que requieren los empleadores. Por último, tanto la escasez como la disparidad son comparativamente bajas en Bélgica, Canadá, la República Checa, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Noruega, y Polonia. Sin embargo, incluso si estos países parecen enfrentar niveles inferiores tanto de disparidad como de escasez en comparación con otros países, esto no significa que la disparidad y la escasez en materia de habilidades no existan.

La respuesta de la oferta a la demanda de habilidades: Una exploración por campo de estudio

En un mercado laboral bien adaptado, eficiente y efectivo, la oferta y la demanda de habilidades se siguen de cerca una a la otra. El número de egresados de programas particulares deben, por tanto, responder a las oportunidades de empleo en los respectivos campos. La comparación de las tendencias de graduación y las perspectivas de empleo informa acerca del grado de respuesta de la oferta de habilidades a la demanda de las mismas. Como se mencionó anteriormente, la disparidad es resultado de los desequilibrios de la demanda laboral y las habilidades adquiridas en la educación y capacitación formales; los desequilibrios también ocurren como resultado de los cambios en las características del trabajo y los retrasos de los empleadores y trabajadores para adaptarse a esos cambios. La capacidad de respuesta de la educación formal a la demanda es solo un indicador de un mercado laboral bien alineado.

En un mercado laboral eficiente, si la tasa de empleo de un determinado sector es menor que la de los demás, el número de egresados en el campo de estudio correspondiente debe disminuir. Del mismo modo, si las perspectivas de empleo para un sector son positivas, se espera que aumente el número de egresados del respectivo campo de estudio hasta ajustarse a las nuevas vacantes previstas. Este sería el caso si las necesidades en materia de habilidades se evaluarán y anticiparán adecuadamente y si los actores utilizaran esta información para adaptar y diseñar políticas para satisfacer estas necesidades (por ejemplo, al determinar mejor la prestación de ofertas de formación o al proporcionar información a futuros estudiantes).

La figura 1.5 muestra, para cada uno de los ocho campos de estudio¹⁵ y para 26 países europeos, la relación entre los índices de graduación y la tasa relativa de empleo de los graduados de ese campo. En el eje vertical está el crecimiento promedio en el número de jóvenes egresados de un campo de estudio específico entre 2006 y 2012, como un porcentaje de la cantidad total de jóvenes egresados; y en el eje horizontal está la tasa relativa de empleo para egresados de ese campo en 2006. Idealmente, los índices de graduación y las tasas de empleo se alinearían en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo, lo que significa que las tasas de graduación aumentan para los campos de estudio que experimentan mejores perspectivas de empleo (cuadrante superior derecho) o que los índices de graduación disminuyen para los campos de estudio que experimentan una baja tasa relativa de empleo (cuadrante inferior izquierdo). La figura muestra algunos, aunque muy débiles, signos de la receptividad de los campos de estudio a la demanda del mercado laboral: los campos que aumentan (disminuyen) de tamaño tienden a ser aquellos donde la tasa relativa de empleo fue alta (baja). Sin embargo, la gran mayoría de campos parecen ser insensibles a las perspectivas de empleo, dado que una gran proporción se agrupa horizontalmente alrededor del cero. Para aquellos que experimentan cambios en los índices de graduación, muchos se agrupan verticalmente alrededor del uno, es decir, el número de egresados cambia, pero no en respuesta a las perspectivas de empleo más estables.



Nota: El crecimiento promedio en el porcentaje de egresados de cada campo se calcula en función de los jóvenes empleados (de 15 a 29 años), considerando egresados de campos específicos (es decir, sin incluir a los jóvenes egresados de "Programas generales") durante el período 2006-12. La tasa relativa de empleo, considerando la población total, se calcula como la relación entre la tasa de empleo para egresados de cada campo (independientemente de si trabajan en el campo o no) y la tasa de empleo de toda la población. Las tasas relativas de empleo superiores a 1 significan que la tasa de empleo entre los egresados de ese campo es mayor al promedio nacional; los valores por debajo de 1 significan que la tasa de empleo de los egresados de ese campo es inferior al promedio nacional. Cada diamante representa uno de los ocho campos en uno de los 26 países.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Estadísticas Europeas de Fuerza de Trabajo 2006-2012.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333890>

Evaluación y anticipación de necesidades futuras de habilidades para reducir la disparidad

A pesar de la aparente inevitabilidad de la escasez y disparidad de habilidades, existen varios métodos para reducir su incidencia. Existe una gran variabilidad entre países en la prevalencia de escasez y disparidades, lo que indica que son sensibles a la formulación de políticas y/o condiciones económicas. En efecto, políticas específicas, como las que promueven la movilidad, pueden reducir la escasez y la disparidad. Quintini (2011b) sugiere métodos adicionales de políticas: La mejora de servicios de orientación profesional y la coordinación entre el mercado laboral y el sistema educativo; el aumento de la oferta para el aprendizaje de adultos y el aprendizaje basado en el trabajo o la capacitación para trabajadores desempleados; así como la evaluación de instituciones rígidas que fijan salarios y de la legislación de protección del empleo que impiden que los salarios y el empleo de las empresas se adapten a las disparidades.

Muchas de las soluciones propuestas por la literatura existente para abordar la escasez y disparidad de habilidades implican la existencia de sistemas de información capaces de: i) evaluar la oferta y demanda actuales y futuras de habilidades; y ii) identificar y/o anticipar la escasez y disparidades en materia de habilidades (Shah y Burke, 2005).¹⁶ Los ejercicios de evaluación y anticipación (por ejemplo, evaluaciones de necesidades de habilidades, pronósticos y ejercicios de previsión) pueden desempeñar un papel fundamental en la provisión de información adecuada a las partes interesadas pertinentes para planificar mejor la oferta de programas de educación y capacitación en los esquemas de educación formal y educación continua y para que las personas decidan sobre su futuro profesional y sus rumbos en materia de trabajo/educación/capacitación.

Estos ejercicios existen, de hecho, en muchos países. Destacan la escasez existente o las habilidades necesarias en el mediano y largo plazos. Permiten, al menos en principio, elaborar políticas de conformidad con las tendencias proyectadas en el mercado laboral por sector, región y/u ocupación.

Conclusiones

El aumento de la globalización y los rápidos cambios tecnológicos, pero también los desarrollos demográficos, migratorios y del mercado laboral, han alterado drásticamente la estructura de empleo y los requisitos en materia de habilidades de las ocupaciones en la mayoría de los países en décadas recientes y se espera que estas tendencias continúen en el futuro cercano. Las cuales alteran la demanda de habilidades, lo que plantea la cuestión de hasta qué punto las economías enfrentan escasez y disparidades de habilidades y cómo las economías pueden alinear el desarrollo de estas con las necesidades cambiantes. Tanto la oferta como la demanda de habilidades son dinámicas y se pueden desarrollar independientemente la una de la otra, ya que responden a diferentes controladores. No es ninguna sorpresa, entonces, que la escasez y disparidad de habilidades sean tan comunes como lo son, de hecho, en la Unión Europea, más del 40% de los trabajadores sienten que su nivel de habilidad no concuerda con los requisitos del trabajo y en muchos países, esta cifra está aumentando, a pesar de que provoca una disminución de la producción económica de las economías y una menor remuneración y satisfacción laboral de los trabajadores.

Aunque aparentemente inevitable, la disparidad y la escasez de habilidades varían de un país a otro, lo que sugiere que se pueden abordar a través de intervenciones de políticas públicas. La evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación son instrumentos de política en los que los países pueden confiar para informar las políticas con respecto a las habilidades y para reducir la escasez y disparidades actuales y futuras. El capítulo 2 ofrece una visión general de los diferentes tipos de evaluación de habilidades y sistemas de anticipación a través de algunos de los países de la OCDE y las principales economías miembro.

Notas

1. Consulte CEDEFOP (2008), Handel (2012, 2003), la OCDE (2013a) y Richardson (2007); y, para procesos bien documentados de polarización del empleo, Autor (2010), Autor et al. (2003) y Goos et al. (2009).
2. La escasez de habilidades o de mano de obra pueden ser aparentes o verdaderas. Se produce escasez aparente en materia de habilidades cuando los trabajadores no están dispuestos a aceptar empleos dadas las actuales condiciones; dado que las habilidades existen, pero no se utilizan debido a factores del mercado; a medida que los salarios y las condiciones de trabajo se regulen, esta escasez en materia de habilidades debe desaparecer. La verdadera escasez de habilidades ocurre cuando las vacantes siguen sin ocuparse, a pesar de atractivas condiciones de trabajo (OCDE, 2012b).
3. La escasez y disparidades que requieren atención política y pueden beneficiarse de ejercicios de anticipación son aquellos que requieren largos periodos de formación, movilidad geográfica en particular, o que tienen acceso restringido (restringido a los propietarios de licencias o a trabajadores no extranjeros). La escasez y disparidad en profesiones que requieren periodos cortos de capacitación pueden requerir una menor atención de las políticas, pues pueden ser superados por intereses comerciales (Shah y Burke, 2005).
4. En 2013, más de la mitad de los países miembro del G20 reconocieron oficialmente la necesidad de compaginar mejor la oferta de habilidades con la demanda en el contexto de las necesidades cambiantes (OIT, OCDE y Banco Mundial, 2014).
5. Para algunos trabajadores, la disparidad es un resultado voluntario. Es concebible que, para muchos, sin embargo, es un resultado de no poder encontrar un trabajo que coincida con su conjunto de habilidades.

6. Hay diferentes maneras de medir la disparidad de cualificaciones. La disparidad de cualificaciones con base en lo notificado por los trabajadores suele preguntar a los trabajadores acerca de las cualificaciones necesarias para obtener su trabajo actual y, a continuación, compara esa cualificación con la que realmente tienen. Esta es la medida de la disparidad de cualificaciones que se utiliza en la Evaluación sobre Habilidades de Adultos (Figura 1.3). Otra medida de disparidad de cualificaciones es estadística: para cada ocupación, el modal del nivel educativo alcanzado se compara con el nivel educativo logrado por cada trabajador. Un trabajador con mayor (menor) nivel que la modalidad para su ocupación es considerado sobre (sub) cualificado. Este enfoque estadístico se utiliza para estimar la disparidad de cualificaciones de la Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (Figura 1.2). Quintini (2011b) señala que los enfoques estadísticos a la disparidad de cualificaciones asumen que todos los trabajos con el mismo título ocupacional tienen los mismos requerimientos educativos. También son sensibles a los efectos de la población base y al nivel de agregación para obtener una distribución confiable de la educación. En las estimaciones presentadas en este capítulo, solo se consideran las ocupaciones para las cuales haya más de diez trabajadores. Las estimaciones son específicas por país, de modo que los requisitos educativos no son necesariamente idénticos en todos los países. Estas estimaciones son consistentes con una estimación que supone la variabilidad de los requisitos educativos por grupos de edad (para tener en cuenta los efectos de la población base) pero no la variabilidad entre países.

7. El hallazgo de que los trabajadores en edad de máximo rendimiento tienen menos probabilidades de verse afectados por la disparidad también podría deberse a los efectos de la edad o de los grupos.

8. Aunque las encuestas a los empleadores son una forma común de detectar escasez a través de informes o vacantes sin cubrir o difíciles de cubrir, los informes de los empleadores con respecto a la escasez a menudo ocultan su falta de disposición a ofrecer salarios o condiciones de trabajo competitivos, o a invertir en la formación de los trabajadores (Shah y Burke, 2005).

9. Las experiencias contrastantes de la escasez y disparidades en materia de habilidades que han experimentado los empleadores y los trabajadores reflejan el debate y el tratamiento de la disparidad de habilidades en la literatura académica y la opinión pública. Mientras que en los años 1960 y 1970 la atención académica se enfocó en incrementar las tasas de graduación y en la incapacidad de la economía para mantener la actualización de las habilidades de la población, durante 1980, 1990 y 2000 el debate cambió hacia la falla de los egresados y del sistema educativo para mantenerse al día con las transformaciones económicas (Handel, 2003).

10. De hecho, entre más desagregada sea la unidad de análisis, más probable es que se encuentren disparidades o escasez, ya que tienden a compensarse entre sí en datos agregados (Shah y Burke, 2005).

11. Las condiciones de empleo incluyen, además de los salarios, la carga de trabajo, la calidad del ambiente de trabajo, las perspectivas de promoción profesional o movilidad, el tiempo de trayecto y cualquier otro factor relacionado con el trabajo que los solicitantes de empleo puedan considerar al decidir solicitar un puesto de trabajo o aceptar una oferta de trabajo.

12. Véase, por ejemplo, Richardson (2007) y el uso de sistemas de información sobre necesidades de habilidades como una política alternativa en el desarrollo de la educación vocacional y la capacitación, y Spetz y Given (2003) y Shields (2004) en la gestión de la oferta y la demanda de enfermeras.

13. Los resultados en el plano internacional reflejarán aquellos a nivel nacional, regional o local si existe información perfecta y movilidad geográfica entre los países. La Unión Europea, a través del Paquete de Empleo está promoviendo el libre movimiento y un mejor flujo de información a través de la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES), la clasificación multilingüe de Capacidades/habilidades, Calificaciones y Ocupaciones Europeas (ESCO) y la portabilidad de la protección de seguridad social y derechos de pensión para trabajadores.

14. Como se mencionó en la nota 8, la validez y equivalencia internacional de los informes de escasez del empleador puede ser baja. Algunas de estas preocupaciones se pueden extender a los informes de los propios trabajadores en relación con la disparidad de habilidades. Como resultado, se debe tomar con precaución la categorización propuesta en el Cuadro 1.1.

15. Los ocho campos de estudio analizados son: la enseñanza, la educación y la capacitación: i) la capacitación de profesores y la ciencia de la educación; ii) las humanidades, idiomas y artes; iii) las ciencias sociales, economía y derecho; iv) la ciencia, matemáticas y computación; v) la ingeniería, manufactura y construcción; vi) agricultura y veterinaria; vii) salud y bienestar; y viii) los servicios.

16. Véase también, por ejemplo, Richardson (2007) para el uso de sistemas de información con respecto a las necesidades de habilidades en la educación vocacional y los sistemas de capacitación; y Ruhs y Anderson (2010) y Chaloff y Lemaitre (2009) en el desarrollo de la política migratoria. El capítulo 3 de este informe también desarrolla los usos de la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación en el contexto del empleo, la educación y la política de migración.

Referencias

Adalet McGowan, M. y D. Andrews (2015), “Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1209, Publicación de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzx1r2kb-en>

Autor, D. (2014), “Polanyi’s Paradox and the Shape of Employment Growth”, NBER Working Paper, No. 20485, Cambridge, Estados Unidos.

Autor, D. (2010), *The Polarization of Job Opportunities in the US Labor Market: Implications for Employment and Earnings*, Center for American Progress and The Hamilton Project, Washington, DC.

Autor, D., F. Levy y R. Murnane (2003), “The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, pp. 1279-1334.

Bassanini, A. y T. Manfredi (2012), “Capital’s Grabbing Hand? A Cross-Country/Cross-Industry Analysis of the Decline of the Labour Share”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 133, Publicación de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k95zqsf4bxt-en>

Bennett, J. y S. McGuinness (2009), “Assessing the Impact of Skill Shortages on the Productivity Performance of High-Tech Firms in Northern Ireland”, *Applied Economics*, Vol. 46, No. 6, pp. 727-737.

Bound, J. et al. (2009), “Why Have College Completion Rates Declined? An Analysis of Changing Student Preparation and Collegiate Resources”, NBER Working Paper, No. 15566, Cambridge, Estados Unidos.

Cappelli, P. (1999), *The New Deal at Work*, Harvard University Press, Cambridge.

CEDEFOP (2008), “Systems for Anticipation of Skill Needs in the EU Member States”, CEDEFOP Working Paper, No. 1.

Chaloff, J. y G. Lemaitre (2009), “Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 79, Publicación de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/225505346577>

Collins, R. (1979), *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*, Academic Press, Nueva York.

Dixon, S. (2003), "Implications of Population Ageing for the Labour Market", *Labour Market Trends*, Vol. 111, No. 2, pp. 67-76.

Eurofound (2013a), *Employment Polarisation and Job Quality in the Crisis: European Jobs Monitor 2013*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín.

Eurofound (2013b), *Third European Company Survey: First Findings*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín.

EU Skills Panorama (2014a), *European Job Growth Creators Analytical Highlight*, preparado por ICF GHK y el CEDEFOP para la Comisión Europea.

EU Skills Panorama (2014b), *Skills Challenges in Europe Analytical Highlight*, preparado por ICF GHK y el CEDEFOP para la Comisión Europea.

Fernández-Macías, E. (2012). "Job Polarization in Europe? Changes in the Employment Structure and Job Quality, 1995-2007", *Work and Occupation*, Vol. 39, No. 2, pp. 157-182.

Goos, M., A. Manning, A. y A. Salomons (2009). "Job Polarization in Europe", *American Economic Review*, Vol. 99, No. 2, pp. 58-63.

Green, F. (2006), *Demanding Work: The Paradox of Job Quality in the Affluent Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Handel, M. (2012), "Trends in Job Skill Demands in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 143, Publicación de la OCDE, París.

<http://dx.doi.org/10.1787/5k8zk8pcq6td-en>

Handel, M. (2003), "Skills Mismatch in the Labor Market", *Annual Review of Sociology*, pp. 135-165.

Hartog, J. (2000), "Over-Education and Earnings: Where Are We, Where Should We Go?", *Economics of Education Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 131-147.

Haskel, J. y C. Martin (1996), "Skill Shortages, Productivity Growth and Wage Inflation", en A. Booth y D. Snower (eds.), *Acquiring Skills: Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*, The Centre for Economic Policy Research, Melbourne.

Haskel, J. y C. Martin (1993), "Do Skill Shortages Reduce Productivity? Theory and Evidence from the United Kingdom", *Economic Journal*, Vol. 103, pp. 386-394.

Haskins, R. et al. (2009), "Promoting Economic Mobility by Increasing Postsecondary Education", *Economic Mobility Project*, Pew Charitable Trusts, Washington DC.

Heckman, J. y P. Lafontaine (2007), "The American High School Graduation Rate: Trends and Levels", *NBER Working Paper*, No. 13670, Cambridge, Estados Unidos.

Hensen, M., M. De Vries y F. Cörvers (2008), "The Role of Geographic Mobility in Reducing Education-Job Mismatches in the Netherlands", *Papers in Regional Science*, Vol. 88, No. 3, pp. 667-682.

Holzer, H. (2013), *Skill Mismatches in Contemporary Labor Markets: How Real? And What Remedies*, Georgetown University and American Institutes of Research, Washington, DC.

ILO(2010), *A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth: A G20 Training Strategy*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

ILO(2008), *Conclusions on Skills for Improved Productivity, Employment Growth and Development: International Labour Conference*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

La OIT, la OCDE y el Grupo del Banco Mundial (2014), *G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses*. Informe preparado para la reunión Ministerial de Trabajo y Empleo del G20, Melbourne.

Jaimovich, N. y H.E. Siu (2012), "The Trend is the Cycle: Job Polarisation and Jobless Recoveries", NBER Working Papers, No. 18334, Cambridge, Estados Unidos.

Korpi, T. y M. Tählin (2009), "Educational Mismatch, Wages, and Wage Growth: Overeducation in Sweden, 1974-2000", *Labour Economics*, Vol. 16, No. 2, pp. 183-193.

Krahn, H. y G. Lowe (1998), "Literacy Utilisation in Canadian Workplaces", Catalogue No. 89-552-MIE, No. 4, Statistics Canadá, Ottawa.

Lovenheim, M. (2010), "Housing Wealth and Higher Education: Building a Foundation for Economic Mobility", *Economic Mobility Project*, Pew Trusts, Washington DC.

ManpowerGroup (2014), *ManpowerGroup Talent Shortage Survey 2014*, Milwaukee: ManpowerGroup.

Mavromaras, K., S. McGuinness y Y. Fok (2009), "Assessing the Incidence and Wage Effects of Overskilling in the Australian Labour Market", *The Economic Record*, Vol. 85, No. 268, pp. 60-72.

Meyer, J., F. Ramirez y Y. Soysal (1992). "World Expansion of Mass Education, 1870-1980", *Sociology of Education*, Vol. 65, No. 2, pp. 128-149.

Comité Consultivo de Migración (2008), *Identifying Skilled Occupations Where Migration Can Sensibly Help to Fill Labour Shortages*, Comité Consultivo de Migración, Londres.

Montt, G. (2015), "The Causes and Consequences of Field of Study Mismatch", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 167, Publicación de la OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/5jrxm4dhv9r2-en>

Mortensen, D. y C. Pissarides (1999), "New Developments in Models of Search in the Labor Market.", en O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *The Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Norte de Holanda, Amsterdam.

OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, Publicación de la OCDE, París.
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en

OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, Publicación de la OCDE, París.
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en

OECD (2013a), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>

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

OECD (2013c), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Vol. I)*, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/19963777>

OECD (2013d), *International Migration Outlook 2013*, Publicación de la OCDE, París.
http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en

OECD (2012a), *Closing the Gender Gap: Act Now*, Publicación de la OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>

OECD (2012b), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>

Pellizzari, M. and A. Fichen (2013), "A New Measure of Skills Mismatch: Theory and Evidence from the Survey of Adult Skills (PIAAC)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 153, Publishing, París. <http://dx.doi.org/1787/5k3tpt041cnt-en> (consultado el 8 de febrero de 2016)

Quintini, G. (2011a), "Right for the Job: Over-Qualified or Under-Skilled?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 120, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/1815199x>

Quintini, G. (2011b), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 121, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg58j9d7b6d-en>

Richards, E. and D. Terkanian (2013), "Occupational Employment Projections to 2022", *Monthly Labor Review*, Diciembre.

Richardson, S. (2007), *What Is a Skill Shortage?*, NCVET, Adelaide.

Ruhs, M. and Anderson, B. (eds.) (2010), *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.

Sattinger, M. (1993), "Assignment Models of the Distribution of Earnings", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, No. 2, pp. 831-880.

Schofer, E. and J. Meyer (2005), "The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century", *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 6, pp. 898-920.

Shah, C. and G. Burke (2005), "Skills Shortages: Concepts, Measurement and Policy Responses", *Australian Bulletin of Labour*, Vol. 31, No. 1, p. 44.

Shields, M. (2004), "Addressing Nurse Shortages: What Can Policy Makers Learn from the Econometric Evidence on Nurse Labour Supply?", *The Economic Journal*, Vol. 114, No. 499, pp. 464-498.

Spetz, J. and R. Given (2003), "The Future of the Nurse Shortage: Will Wage Increases Close the Gap?", *Health Affairs*, Vol. 22, No. 6, pp. 199-206.

TÜSIAD (2014), *Business Priorities for Recommendations of Turkey's G20 Presidential Term in 2015*, TÜSIAD, Ankara.

Vaisey, S. (2006), "Education and its Discontents: Overqualification in America, 1972-2002", *Social Forces*, Vol. 85, No. 2, pp. 835-864.

Wolbers, M. (2003), "Job Mismatches and their Labour-Market Effects among School-Leavers in Europe", *European Sociological Review*, Vol. 19, No. 3, pp. 249-266.

Foro Económico Mundial (2014), "Matching Skills and Labour Market Needs: Building Social Partnership for Better Skills and Better Jobs", *Global Agenda Council on Employment*, Foro Económico Mundial.

Capítulo 2

Herramientas e instrumentos para evaluar y anticipar las necesidades de habilidades

En este capítulo, se proporciona una revisión comparativa de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación actualmente vigentes en los países de la OCDE. Explora la duración, los métodos, el alcance nacional/regional/sectorial y las definiciones de habilidades utilizadas. Muestra que la evaluación de las habilidades y los ejercicios de anticipación se llevan a cabo en todos los países, pero que los enfoques utilizados varían. Los ejercicios actuales se están desarrollando más a fondo en muchos países, mientras que nuevos ejercicios se desarrollan en otros. En la mayoría de los países, los obstáculos en forma de falta de fondos o recursos humanos con los conocimientos pertinentes obstaculizan el desarrollo posterior de tales ejercicios.

El capítulo 1 mostró cómo, en la mayoría de las economías avanzadas, las disparidades y escasez de habilidades son relativamente comunes. Son el resultado del dinamismo tanto de la oferta como la demanda de habilidades. También resultan de la falta de respuesta del desarrollo de habilidades ante las que son requeridas en el mercado laboral. Aunque la escasez y disparidad son inevitables hasta cierto grado, la variabilidad en los niveles entre países sugiere que, para la mayoría de ellos, podrían reducirse a través de políticas. Muchos países están, de hecho, prestando mayor atención a la elaboración de mecanismos para compaginar mejor la oferta y la demanda de habilidades (la OIT, la OCDE y el Grupo del Banco Mundial 2014).

Con base en revisiones anteriores, la literatura disponible y las respuestas a un cuestionario diseñado a propósito de la anticipación y la forma en la que se afronta a las necesidades cambiantes de habilidades (véase el Cuadro 2.1), este capítulo revisa la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación implementados en los distintos países. Identifica cuatro dimensiones (definiciones, lapso, métodos y el alcance y cobertura) para caracterizar los ejercicios. Cualquier ejercicio puede centrarse en un determinado lapso y cobertura, y utilizar métodos y definiciones particulares, dependiendo de los objetivos del ejercicio y los recursos disponibles. Cada método tiene sus propias ventajas y limitaciones, que es una de las razones por las que la mayoría de los países llevan a cabo más de una evaluación de habilidades y ejercicio de anticipación. El capítulo también explora las razones que dificultan el desarrollo futuro de estos ejercicios dentro de los países, y destaca que la mayoría de ellos están desarrollando nuevos ejercicios o fortaleciendo los actuales.

Conclusiones principales

- La evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación existen en todos los países de la OCDE para identificar las necesidades de habilidades actuales de corto, mediano o largo plazos. Muchos países llevan a cabo diferentes ejercicios (por ejemplo, una competencia actual necesita evaluación y un pronóstico a medio plazo), ya que cada enfoque tiene ventajas y limitaciones particulares.
- La mayoría de los ejercicios aproximan la medición de las necesidades de habilidades a través de las cualificaciones académicas o campos de estudio. Varios ejercicios miden las necesidades laborales como un indicador de habilidades; algunos países luego vinculan las ocupaciones a necesidades de habilidades específicas a través de encuestas ocupacionales. Solo unos cuantos ejercicios miden habilidades específicas directamente (por ejemplo, conocimientos de lenguas extranjeras, habilidades numéricas, cooperación).
- La mayoría de los ejercicios se basan en más de un método o fuente de datos, con lo que se reducen los posibles sesgos y se amplía el alcance del ejercicio. En la mayoría de los casos, estas son fuentes cuantitativas de información, aunque algunos países actualmente consideran (y algunos otros considerarán) sistemáticamente las fuentes cualitativas de información. Los ejercicios pueden tener un alcance nacional, regional o sectorial. Realizar ejercicios específicos en los diferentes niveles puede ser un riesgo y producir incoherencias o comparaciones difíciles.
- En la mayoría de los países se está desarrollando con mayor detalle una evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación, al refinar la metodología, ampliar la cobertura de los ejercicios existentes o al crear nuevos en conjunto. Sin embargo, el desarrollo usualmente es obstaculizado por falta de fondos, de apoyo político, de recursos humanos con conocimientos pertinentes o mala infraestructura estadística.

¿Qué son las evaluaciones de habilidades y los ejercicios de anticipación?

La evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación son herramientas para generar información acerca de las necesidades actuales y futuras de habilidades del mercado laboral (demanda de habilidades) y la oferta de habilidades disponible. Los países o regiones pueden desarrollarlas para informar políticas encaminadas a reducir la disparidad y la escasez de habilidades. Estos ejercicios no son un intento de planificar el mercado laboral de arriba a abajo, sino una manera de informar a los interesados sobre cómo alinear de mejor manera la oferta y la demanda actual y futura de habilidades en el contexto de las condiciones económicas rápidamente cambiantes (Wilson y Zukersteinova 2011).

La evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación no intentan predecir el futuro con certeza o precisión. Son herramientas que ayudan a preparar o planear futuros escenarios construidos a partir de información confiable basada en la evidencia (Wilson, 2012). Los resultados de estos ejercicios pretenden ser una contribución para la discusión de políticas entre los diferentes actores implicados en el desarrollo o la implementación de políticas de habilidades, no como la única aportación en las técnicas de planificación de la fuerza laboral (Capítulos 3 y 4).

La evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación han existido durante más de 50 años. Toman la forma de proyecciones laborales, evaluaciones de habilidades específicas u otros ejercicios. La Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos, por ejemplo, comenzó a incluir proyecciones estadísticas en su documento *Occupational Outlook Handbook* de 1960 (Rosenthal, 1999). Internacionalmente, el interés surgió en los sesentas a raíz del Proyecto Regional Mediterráneo de la OCDE con el desarrollo de ejercicios de anticipación tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (Youdi y Hinchliffe, 1985). La disponibilidad de más y mejor información comparable en el tiempo y en los distintos países, y las mejoras de las herramientas analíticas, produjo un aumento en el número de países que implementaron evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación a lo largo del tiempo. En Europa, la Unión Europea y el Centro Europeo para el Desarrollo de la Capacitación Vocacional (CEDEFOP) han jugado un papel decisivo para ayudar a los países a desarrollar la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación (CEDEFOP, 2008a, Comisión de las Comunidades Europeas, 2009).

Cuadro 2.1. Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades

Al reconocer las consecuencias económicas negativas potencialmente importantes de la escasez y disparidad de habilidades, la OCDE en colaboración con el Centro Europeo para el Desarrollo de la Capacitación Vocacional (CEDEFOP), la Fundación Europea de Formación (ETF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboraron un cuestionario para identificar estrategias efectivas entre los países para mejorar la gestión de habilidades y convertir la información cualitativa y cuantitativa sobre las necesidades en acciones pertinentes para las políticas. Se distribuyó un cuestionario a los gobiernos (Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación), así como a los actores sociales (empleadores y las confederaciones sindicales).

Las respuestas de los 29 países de la OCDE proporcionan información sobre: la medida en que la evaluación y ejercicios de habilidades influyen en el mercado laboral, la política de migración y/o educación; la participación de los principales interesados, incluidos los ministerios de trabajo y educación, las autoridades regionales y locales, los empleadores y los sindicatos; y las buenas prácticas y/o barreras que se enfrentan en el uso de tales ejercicios en el desarrollo de las políticas. El anexo A del presente informe resume las respuestas recibidas.

Evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación en los países de la OCDE

Hoy en día, la evaluación de las habilidades y ejercicios de anticipación existen en todos los países pertenecientes a la OCDE y de Europa, aunque existen diferencias importantes en los enfoques adoptados en distintos países, con ejercicios que varían en términos de las definiciones utilizadas para las habilidades, el intervalo de tiempo y frecuencia, los métodos utilizados y el alcance nacional/regional/sectorial. Para ilustrar esta variabilidad, el modelo *Denmark Rational Economic Agent Model* (DREAM) es un modelo de equilibrio general computable, dinámico y a largo plazo que se puede utilizar para simular y predecir los niveles de educación nacional en 50 años o más en el futuro (Stephensen y Rasmussen, 2014). Las proyecciones de los campos ocupacionales y de cualificaciones de la BIBB-IAB de Alemania desarrollan pronósticos de ocupaciones y de cualificaciones a 30 años tomando en consideración tanto los datos cualitativos como cuantitativos. Otros ejercicios, por el contrario, tales como los análisis del entorno requeridos por los Industry Skills Councils en Australia, evalúan las necesidades actuales de habilidades en un sector particular de la economía a partir de entrevistas o grupos de discusión con expertos y actores implicados en el desarrollo y uso de habilidades en ese sector.

Definiciones de habilidades que se utilizan en los ejercicios

El término “habilidades” abarca una amplia gama de atributos. Se puede referir tanto a habilidades genéricas como a específicas del trabajo/ocupación/sector. Las genéricas son aquellas que se valoran en cada trabajo, ocupación y sector, e incluyen cognitivas, tales como las del procesamiento de información (por ejemplo, la aritmética, la alfabetización y la solución de problemas), así como no-cognitivas (como la perseverancia, la auto-organización, presentación, trabajo en equipo y otras llamadas blandas). Por el contrario, las específicas del trabajo, generalmente no son transferibles de un trabajo/ocupación/sector a otro y se refieren, por ejemplo, a conocimientos específicos de la empresa sobre el funcionamiento y la cultura de la organización, los conocimientos técnicos o las habilidades prácticas que son específicas de un sector (por ejemplo, la manipulación de los impulsos de luz en el marco de la óptica cuántica, peluquería, etc.).

Existen varios retos para la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación en relación con lo que se necesita en el mercado laboral. Por una parte, muchas de estas habilidades son difíciles de medir y, por el otro, puede no haber una estricta correspondencia entre la forma en la que se comprenden estas en el proceso de desarrollo de habilidades (por ejemplo, credenciales académicas formales) y lo que se requiere en el mercado laboral (por ejemplo, ocupaciones específicas). Las necesidades comúnmente se aproximan al medir qué profesiones tienen, o tendrán, mayor o menor demanda a medida que reflejen las proyecciones económicas. Dada la necesidad de la planificación en el sistema educativo, las habilidades también con frecuencia se aproximan de acuerdo con las cualificaciones (por ejemplo, técnicas/vocacionales, universidad), campos de estudio (por ejemplo, derecho, medicina, economía, alimentos y bebidas) o, en menor medida, por la medición de habilidades específicas cognitivas o no-cognitivas (por ejemplo, aritmética, alfabetización, habilidades blandas, etc.).

Como se discute en el Capítulo 3, un obstáculo común en la traducción de la información de la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación en políticas públicas es que la forma en la que se miden en estos ejercicios no se traduce fácilmente en las variables para la formulación de políticas. Como ejemplo, los ejercicios en varios países estiman qué profesiones tendrán mayor demanda, pero no siempre es claro qué habilidades, cualificaciones educativas o campos de estudio son los más adecuados para satisfacer dichas necesidades profesionales. Asimismo, los ejercicios en varios países han identificado “empleos verdes” como un área clave de las futuras necesidades en materia de habilidades, sin embargo, no está claro qué habilidades conllevan tales trabajos. En algunos casos, cuando existe un marco de cualificaciones, estándares ocupacionales o descripciones detalladas acerca de las ocupaciones, las necesidades ocupacionales se pueden vincular a determinadas cualificaciones, campos de estudio o habilidades específicas para determinar las necesidades actuales o futuras en términos de atributos que son más útiles para los responsables de diseñar políticas de habilidades.

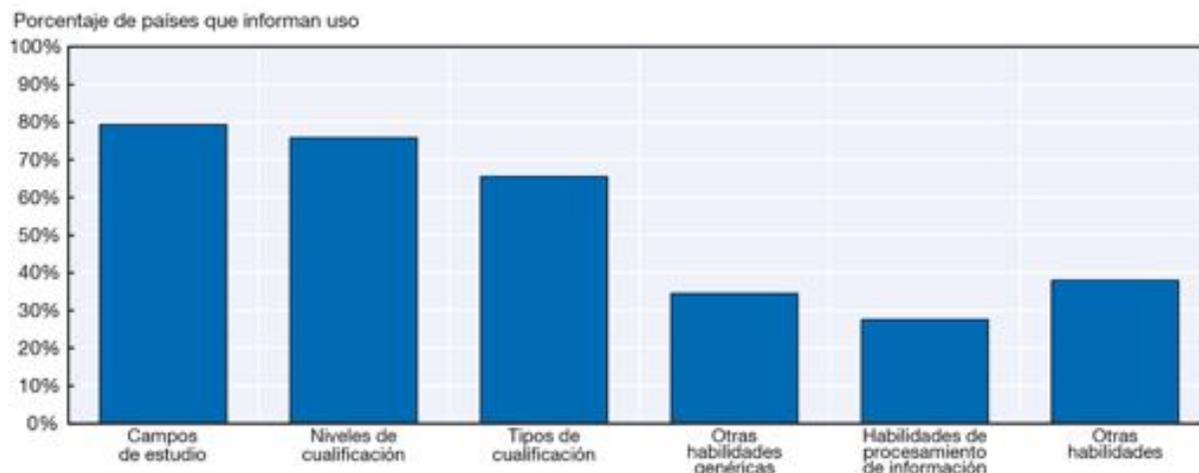
De hecho, los ejercicios en relativamente pocos países evalúan o anticipan las habilidades directamente. Esto es de esperarse, dado que no hay ningún acuerdo respecto a las definiciones de muchas de las innumerables habilidades pertinentes para los trabajos. También, la medición es costosa y difícil. La Oficina de Alfabetización y Habilidades Esenciales (OLES) de Canadá es una excepción. Este programa financia proyectos que llevan a cabo evaluaciones de necesidades de habilidades genéricas, mientras compaginan las intervenciones de capacitación resultantes con las demandas del empleador. Se ha identificado un conjunto de habilidades esenciales, que son necesarias en casi todos los trabajos, con diferentes niveles de complejidad. OLES ha elaborado descripciones de cómo estas habilidades son relevantes en cada ocupación. El conjunto de habilidades esenciales incluye: lectura, escritura, uso de documentos, aritmética, el uso de la computadora, el pensamiento, la comunicación oral y el trabajo con los demás. En este contexto, OLES ha financiado una serie de herramientas de evaluación de habilidades, que incluyen el Examen de Habilidades Esenciales del Lugar de Trabajo (TOWES). Tales herramientas de evaluación son más efectivas cuando los individuos pueden evaluar y mejorar sus habilidades de acuerdo con las demandas del empleador, así como sus propias metas de empleo.

El marco de habilidades esenciales y el TOWES se han utilizado para informar sobre el desarrollo de la acreditación académica genérica (ej. grados equivalentes a ISCED para los trabajadores que no terminaron la escuela secundaria superior). También se ha utilizado en la provincia de Manitoba para identificar escasez de habilidades genéricas e informar el desarrollo del plan de estudios en programas de formación de adultos.

Los ejercicios en la mayoría de los países miden sus necesidades de habilidades en términos de niveles y tipos de cualificación o campos de estudio (Figura 2.1). Una ventaja de este enfoque es que estas variables son más fácilmente entendidas por una variedad de actores. Además, estas a menudo están fácilmente disponibles en los conjuntos de datos existentes, lo que facilita el uso de fuentes de información diversas y comparables en las evaluaciones de habilidades y ejercicios de previsión. Cuando Hungría encuesta a los empleadores acerca de sus necesidades esperadas en materia de habilidades, estos se expresan en términos de los diferentes niveles educativos. Canadá, por ejemplo, se basa en datos administrativos para su Sistema de Información de Registro de Aprendices. Las encuestas de egresados recolectan dichas variables de manera rutinaria, lo que le permite a los encargados de formular políticas monitorear la posible disparidad entre los resultados del sistema de enseñanza y las demandas del mercado laboral. También se basa en las previsiones de las organizaciones del sector industrial como Buildforce Canada para el sector de la construcción, donde se encuentran la mayoría de los aprendices, en sus esfuerzos por anticipar y evaluar sus necesidades de habilidades. La Encuesta de Egresados de Australia es uno de los componentes de su evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación y tanto la Encuesta Almalaurea sobre las condiciones de empleo de los egresados (Italia) como la Encuesta de candidatos de Noruega (NIFU) contribuyen a evaluar e identificar necesidades de habilidades y sus implicaciones para la educación y la capacitación. El inconveniente de depender de la medición de habilidades como niveles de cualificación, tipos o campos de estudio es que las credenciales académicas no necesariamente corresponden a las que se requirieron en el trabajo y que existe una variabilidad considerable entre individuos con las mismas acreditaciones en términos de sus habilidades y preparación para realizar una actividad (Quintini, 2011).

Las previsiones ocupacionales son una forma relativamente común para la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación. La evaluación de necesidades de habilidades y los ejercicios de anticipación por lo general están vinculados a las necesidades del mercado laboral, de modo que también representan necesidades debido al crecimiento en determinadas ocupaciones. Los pronósticos ocupacionales de hecho, son el origen de los ejercicios sobre necesidades de habilidades iniciados por la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos y la tradición de previsión de los países nórdicos. Proyectan los cambios en las ocupaciones utilizando previsiones macroeconómicas y del mercado laboral. Asimismo, las evaluaciones actuales tienden a centrarse en los cambios ocupacionales, como es el caso de las listas de escasez de habilidades desarrolladas en Australia y Nueva Zelanda.

Figura 2.1. Medidas utilizadas para evaluar y anticipar las necesidades de habilidades
Como un porcentaje de todos los países



Nota: Porcentajes basados en las respuestas de 28 países (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos). Si se recibió más de un cuestionario por país, se considera una definición si ésta se informó en cualquier cuestionario recibido.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes en materia de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333910>

Los ejercicios en varios países vinculan la evaluación basada en la ocupación y la información de anticipación a habilidades específicas a través de estándares ocupacionales integrales o descripciones de qué habilidades se requieren en cada ocupación. La Clasificación Nacional de Ocupaciones de Canadá describe el mundo del trabajo y las ocupaciones en Canadá, e incluye las habilidades requeridas por cada uno de los 500 grupos de unidades ocupacionales. La O*Net en los Estados Unidos es una base de datos que contiene información detallada sobre las necesidades de conocimiento de más de 800 ocupaciones. Siguiendo el modelo de O*Net, y como parte de la Encuesta de Ocupaciones, Empleo y Necesidades (*Professioni, Occupazione e Fabbisogni*), Italia lleva a cabo un estudio para identificar las habilidades, conocimientos, valores y actitudes que requiere una ocupación, así como el estilo de trabajo, las tareas generales y las condiciones de trabajo que se observan comúnmente en cada una de las 800 ocupaciones (Castiglioni y Tijdens, 2014; ISFOL, 2014a). Entonces, los usuarios pueden examinar las perspectivas de empleo de cada ocupación y vincular esta perspectiva a los tipos de habilidades y conocimientos que se requieren (y se requerirán) en el mercado laboral. En Francia, las ocupaciones se agrupan en Familias Profesionales (*Famille Professionnelle*). Cada familia agrupa ocupaciones que requieren habilidades semejantes asociadas a determinados niveles de cualificación (DARES, 2009). Con el uso de las familias profesionales, los encargados de la formulación de políticas de Francia pueden vincular las tendencias en la demanda de ciertas ocupaciones con necesidades de habilidades específicas y acreditaciones académicas para informar el desarrollo de, por ejemplo, la política de Educación y Formación Vocacional (VET). Los campos ocupacionales y de cualificaciones de la BIBB-IAB de Alemania se basan en 54 campos ocupacionales y 63 sectores de la industria, que están vinculados al monitoreo de los ejercicios de 5 niveles diferentes de cualificación.

Intervalo de tiempo y frecuencia

Una distinción clave entre la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación se refiere al intervalo de tiempo que abarcan tales ejercicios. Los ejercicios pueden evaluar ya sea los niveles y necesidades actuales de habilidades o anticipar las futuras necesidades. Las evaluaciones de necesidades de habilidades actuales valoran la oferta y la demanda de las mismas, con un enfoque particular para identificar las disparidades o la escasez. Los sistemas de información del mercado laboral en general (LMI)¹ pueden incluirse bajo este título, en la medida en que se utilicen específicamente para evaluar la oferta y demanda relativas de habilidades. La Unión Europea, a través de Eurostat, lleva a cabo las Encuestas de vacantes de empleo, proporcionando datos trimestrales y anuales sobre la demanda laboral insatisfecha en cada Estado miembro. Los ejercicios de anticipación miran a futuro, y se pueden distinguir con mayor detalle según si son ejercicios de pronósticos o de previsión. Los de pronósticos usan información disponible o recopilan nueva con el objetivo específico de anticipar necesidades futuras, escasez y/o disparidades de habilidades. Los resultados de los pronósticos tienen la intención de proporcionar indicaciones generales sobre las tendencias futuras en la oferta y/o demanda de habilidades en el mercado laboral (CEDEFOP, 2008b). Los ejercicios de previsión proporcionan un marco para que los interesados piensen de manera conjunta en escenarios futuros y modelen de forma activa políticas para alcanzar estos escenarios.

La previsión involucra a interesados preocupados por cuestiones relacionadas con las habilidades de forma estructurada y constructiva para desarrollar una visión de política común. Los interesados desarrollan una definición de prioridades y se movilizan para traducirlas en acción normativa. Una distinción clave entre los ejercicios de pronósticos y de previsión es que éstos últimos van más allá de la exploración de escenarios futuros mediante la promoción de la toma de decisiones y la movilización de acciones para trazar el futuro y conseguir estas situaciones (ETF, 2014) (Tabla 2.1).

Tabla 2.1. Evaluación de habilidades, ejercicios de pronósticos y de previsión

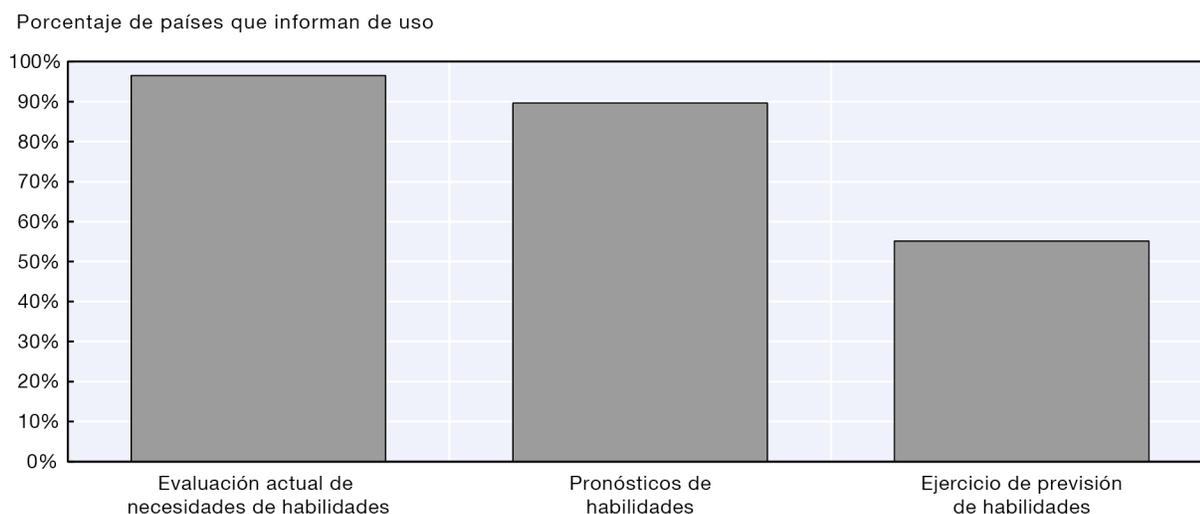
Método	Ventajas	Desventajas
Proyecciones basadas en pronósticos y modelos cuantitativos a nivel nacional	Integral (normalmente, abarca todos los sectores), coherente, transparente y explícito	Demandante de datos y costoso; no todo es cuantificable y puede dar una falsa impresión de precisión/ certeza
Encuestas de empleadores sobre las deficiencias y brechas con respecto a las habilidades	Participación directa del "usuario/cliente" Fácil de configurar y efectuar	Puede ser muy subjetivo e inconsistente, con demasiado énfasis en situaciones marginales y efímeras.
Grupos de enfoque/mesas redondas, métodos estilo Delphi, desarrollo de escenarios	Holístico (considera una amplia gama de factores y no solo el económico) Participación directa del "usuario/cliente"	Puede no ser sistemáticos, incoherente y/o subjetivo
Estudios y/o observatorios sectoriales/ ocupacionales/ regionales (usando evidencia tanto cuantitativa como cualitativa)	Holístico (para el sector). Parcial (ignora otros sectores). Fuerte sobre el sector y otras dinámicas específicas del mercado laboral	Puede introducir discrepancia entre los sectores

<http://dx.doi.org/10.1787/888933333940>

Comúnmente, se llevan a cabo evaluaciones y ejercicios de pronóstico de habilidades. Aunque los ejercicios de previsión se realizan en un gran número de países, son, en comparación, menos frecuentes (Figura 2.2). La existencia de un tipo de ejercicio en un país (por ejemplo, pronósticos a largo plazo) no impide la coexistencia con otro tipo (por ejemplo, pronósticos a corto y mediano plazos, ejercicios de previsión o evaluaciones de habilidades actuales). Cada uno puede estar diseñado con un propósito diferente y puede ser útil para diferentes públicos, incluso si los realiza la misma organización. De hecho, la mayoría de los países han implementado más de una evaluación de habilidades y un ejercicio de anticipación. La Oficina Central de Estadísticas de Suecia ha realizado pronósticos a corto y a mediano plazos desde 1959, pero en la actualidad también realiza pronósticos a largo plazo que abarcan un lapso de 20 a 25 años. Además, el Servicio Público de Empleo de Suecia (*Arbetsförmedlingen*) lleva a cabo sus propios pronósticos a corto plazo para informar el desarrollo y la orientación de sus programas. Australia tiene un sistema bien desarrollado para evaluar las

necesidades actuales de habilidades e identificar la escasez, pero también realiza pronósticos ocupacionales de manera independiente y para sectores específicos. Irlanda realiza pronósticos cuantitativos a la par que realiza ejercicios de previsión para sectores específicos. Alemania complementa sus pronósticos a largo plazo (campos ocupacionales y de cualificaciones de la BIBB-IAB) con ejercicios de pronósticos a corto plazo que resultan específicamente en la planificación de vacantes para aprendices y en una Iniciativa de Previsión de necesidades en materia de habilidades (Iniziative zur Früherkennung von Qualifizierungsefordernissen). Chile lleva a cabo ejercicios de pronósticos regionales y también ha comenzado a desarrollar ejercicios de previsión de forma regional. Por otro lado, la República Checa, Estonia, Polonia y Suiza realizan habitualmente solo uno de estos ejercicios en forma regular.

Figura 2.2. Uso de evaluaciones actuales, pronósticos y ejercicios de previsión de habilidades
Como porcentaje de todos los países



Nota: Porcentajes basados en las respuestas de 28 países (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos). Si se recibió más de un cuestionario por país, se considera un uso si éste se informó en cualquier cuestionario recibido.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes en materia de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333929>

Intervalo de tiempo

Existen ejercicios específicamente dirigidos a la evaluación actual de necesidades de habilidades en prácticamente todos los países. La escasez específica actual con respecto a ocupaciones y regiones en Australia y Nueva Zelanda se identifica a través de las encuestas de vacantes y otros métodos cuantitativos y cualitativos (por ejemplo, el análisis de la presión salarial y comentarios de los empleadores). Esta escasez entonces sirve de base para las políticas de migración y de capacitación. La Agencia pública de empleo de Japón (Hello Work) también depende de las evaluaciones de necesidades actuales de habilidades (mediante el análisis de las ofertas de empleo, búsquedas de trabajo, resultados de la capacitación y encuestas de los funcionarios del PES y empleadores) para identificar las habilidades necesarias y desarrollar programas de re-entrenamiento.

Las organizaciones de empleadores también evalúan las necesidades actuales en materia de habilidades, como es el caso del Observatorio TEC (*Observatoire Tendance Emploi Compétence*) en Francia, que recopila información de las empresas sobre los puestos vacantes y las contrataciones para identificar habilidades que son difíciles de encontrar en el mercado laboral actual. Luego, esta información se utiliza en las conversaciones con el gobierno sobre la educación, la migración y la política laboral, o para desarrollar programas de capacitación para los miembros de las organizaciones. El Monitor del Mercado Laboral de Alemania (*Arbeitsmarktmonitor*) informa cada seis meses sobre la falta de profesionales en los niveles nacional y regional, sin tratar de pronosticar la escasez futura de manera directa.

Los ejercicios para anticipar necesidades futuras de habilidades pueden anticipar escenarios a corto (6 meses a 2 años), mediano (2 a 5 años) o largo plazos (5 años o más). Comúnmente, los pronósticos se enfocan a mediano plazo, es decir, pronostican necesidades de habilidades y/u oferta de habilidades durante un período de 2 a 5 años. El barómetro de cualificaciones AMS de Austria proporciona pronósticos de hasta tres o un máximo de 4 años (Humpl y Bacher, 2012). Los pronósticos de habilidades a largo plazo anticipan escenarios con un lapso de más de 5 años; algunos producen escenarios de 10, 30 o incluso 100 años en el futuro. Aunque son caros y requieren una importante inversión en infraestructura estadística, estos ejercicios también son relativamente comunes, especialmente en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia tienen la tradición de producir pronósticos a largo plazo). Noruega proyecta las necesidades de habilidades en el sector salud de 10 a 80 años en el futuro y las del sector de la enseñanza con 35 años de antelación. También lleva a cabo pronósticos con respecto a ocupaciones en general a 20 años. El modelo DREAM de Dinamarca permite a los encargados de formular políticas evaluar escenarios futuros con una proyección de 100 años (Rasmussen y Stephensen, 2014).

Los ejercicios de anticipación de corto plazo son menos comunes, quizás porque difieren poco con respecto al propósito de la evaluación de las necesidades actuales de habilidades. Las necesidades de habilidades actuales o a corto plazo de Polonia se calculan al anticipar las tendencias de empleo con seis meses de anticipación. Noruega estima los recursos de educación necesarios y las tendencias de empleo en industrias específicas con un año de antelación como una contribución directa para la planificación de la formación y la política de empleo en determinados sectores, especialmente en el público. La Cámara de Comercio Italiana (*Unioncamere*) lidera el Proyecto Excelsior (*Progetto Excelsior*) que proporciona pronósticos a un año de los cambios ocupacionales (contratación y despido por parte de empresas en distintos sectores) con base, en parte, en las encuestas de los empleadores en relación con sus planes de contratación y necesidades futuras de habilidades a corto plazo.

Como se mencionó anteriormente, generalmente se utiliza más de un ejercicio para identificar necesidades actuales y futuras de habilidades, usualmente porque cada ejercicio tiene sus fortalezas y debilidades específicas y es idóneo para un objetivo específico. Corea, por ejemplo, lleva a cabo diferentes pronósticos a 1, 3, 5 y 10 años los que se compaginan con los planes de desarrollo estratégico nacional respectivos. Canadá realiza pronósticos a corto, mediano y largo plazos. Los pronósticos a largo plazo son ejercicios útiles para la planificación a mediano y a largo plazo, que requieren una infraestructura estadística más sofisticada porque requieren datos de series de tiempo más prolongadas y fuentes de micro-datos y pueden conllevar un proceso de validación iterativo, que puede no ser fácil de implementar en todos los países o regiones. El modelo de pronóstico E3M3 de CEDEFOP, por ejemplo, aprovecha las tendencias del empleo por sectores económicos, cuentas nacionales, proyecciones económicas y demográficas (CEDEFOP, 2008b, 2012; Wilson, 2012). Los pronósticos de largo plazo también están limitados por la dificultad para estimar la demanda futura de habilidades, ya que esta es sensible a perturbaciones aleatorias (por ejemplo, cambios tecnológicos o económicos imprevisibles) (Wilson y Zunkersteinova 2011), lo que reduce la fiabilidad de dichos ejercicios. La percepción de la imprecisión de los pronósticos a largo plazo debido a la falta de estabilidad económica ha obstaculizado el desarrollo de tales ejercicios en países como Lituania o los que se encuentran entre los Países Bálticos (Martinaitis, 2012). -

Por otro lado, si bien los pronósticos a corto plazo y las evaluaciones actuales de habilidades pueden ofrecer escenarios más precisos, su utilidad para las políticas se podría limitar a las de habilidades a corto plazo (por ejemplo, migración, políticas activas del mercado laboral), y están limitadas para formular políticas de educación y capacitación vocacional a largo plazo dado que estos programas suelen funcionar durante períodos de dos a cinco años.

Frecuencia

La evaluación de habilidades actuales y pronósticos a corto y mediano plazos generalmente se llevan a cabo (o actualizan) anualmente. Aunque los pronósticos a largo plazo que abarcan un lapso de más de 10 años se ejecutan con menos frecuencia, todavía se actualizan periódicamente para tener en cuenta los nuevos desarrollos y garantizar que los pronósticos aprovechen la información más actualizada sobre las tendencias pasadas y presentes. Por ejemplo, el ejercicio estructural de previsión a largo plazo de Finlandia (VATTAGE) tiene un horizonte de 15 años y se actualiza anualmente, mientras que su ejercicio cualitativo para anticipar las necesidades de habilidades y habilidades con un pronóstico de tiempo de 10 a 15 años se actualiza cada cuatro años. Los pronósticos regionales de Finlandia a mediano plazo se actualizan dos veces al año.

Métodos y fuentes de datos

El CEDEFOP y la Fundación Europea de Capacitación (ETF) han revisado la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación en casi 30 países. Los ejercicios existen en todos estos países, independientemente de las definiciones utilizadas y su lapso de tiempo y frecuencia, varían en las metodologías y fuentes de datos utilizadas (Bartlett, 2012; el CEDEFOP, 2012, 2008b; Colicchio, 2012; Feiler, 2014; Lassnigg, 2012). Las directrices para el desarrollo de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación destacan que deben adoptar un enfoque holístico para medir las necesidades actuales o futuras de habilidades. Los ejercicios deben ser una “combinación de diversos métodos para lograr resultados confiables y robustos” (CEDEFOP, 2008a, p. 6). Esta combinación incorpora, de manera ideal, las fuentes de información tanto cuantitativas como cualitativas. La Tabla 2.2 identifica las fortalezas y debilidades de los diferentes métodos y herramientas para evaluar las necesidades actuales y futuras en materia de habilidades. Los ejercicios que adoptan un enfoque holístico dependen de una variedad de métodos, incluyendo (pero no limitado a) pronósticos macronivel, estudios sectoriales, cuestionarios a los empleadores y encuestas regionales sobre el empleo (CEDEFOP, 2008a, pág. 25). El enfoque holístico específico de los sectores del Reino Unido para la elaboración de pronósticos se basa en modelos econométricos, encuestas de opinión de empleadores, auditorías de habilidades, métodos Delphi, estudios de caso, grupos de enfoque, desarrollo de escenarios y consulta con expertos y empleadores (CEDEFOP, 2008a, pág. 7; UKCES, 2010).

Las fuentes cuantitativas comunes de información incluyen el análisis de la información sobre el mercado laboral (por ejemplo, el flujo de empleo y desempleo por sector y profesión, las tendencias de los salarios y de las horas trabajadas por profesión, etc.), las encuestas de vacantes, de empleadores, recién egresados y los datos administrativos (por ejemplo, sobre la matrícula y de graduación de los distintos niveles de educación).

Cada una de estas contribuciones tiene un propósito diferente. Por ejemplo, el Comité Consultivo de migración del Reino Unido utiliza información general del mercado laboral para identificar ocupaciones que presentan escasez para asesorar al gobierno sobre las necesidades inmediatas de habilidades que podrían abordarse a través de la política de migración (Comité Consultivo de migración, 2008). La encuesta de vacantes de Nueva Zelanda les da seguimiento a las vacantes publicadas para identificar por qué siguen sin ocuparse determinadas vacantes (Encuesta de empleadores que han publicado vacantes recientemente). Las encuestas de empleadores se utilizan para preguntarles cuáles consideran que son las habilidades que presentan escasez actualmente (p. ej. Encuesta de Escasez de Talento realizada por Manpower o la encuesta de la Empresa Europea Eurofound). Hungría usa las encuestas de empleadores para identificar cuáles son las habilidades que los empleadores requerirán en un futuro a corto plazo. La encuesta de egresados de Italia analiza la empleabilidad

de los egresados recientes para aclarar qué tan bien se alinea el sistema de educación con las necesidades del mercado laboral. En Canadá se utilizan los datos administrativos mediante el Sistema de información de registro de aprendices para monitorear el ingreso y la graduación de los programas de capacitación. También se basa en los pronósticos de las organizaciones del sector industrial como *Buildforce Canada* en su esfuerzo por monitorear las ocupaciones que experimentan escasez. En Alemania, se utilizan datos administrativos para observar las tendencias ocupacionales a través de puestos vacantes notificados a la Agencia de Empleo Federal Alemana, el registro de desempleados y trabajadores sujetos a contribuciones de seguridad social para estimar la escasez ocupacional actual.

Los insumos cualitativos incluyen mesas redondas de la industria realizadas dentro de los consejos de habilidades por sectores en Australia y los estudios sectoriales en los ejercicios de previsión de Irlanda. También se incluyen los métodos Delphi que, a través de la participación anónima e iterativa de expertos, permiten alcanzar la convergencia en escenarios futuros (Mabotja, 2013) y el desarrollo de escenarios (que son opiniones internamente coherentes de una serie de posibles resultados o escenarios de lo que puede ser el futuro; Wilson, 2012). También se utilizan las auditorías de habilidades en el contexto del ejercicio de previsión de Italia *Professioni, Occupazione, Fabbisogni* (ocupaciones, empleo y necesidades) (Castiglioni y Tjidsens, 2014; ISFOL, 2014b). Los pronósticos a largo plazo de los campos ocupacionales y de cualificaciones de la BIBB-IAB de Alemania utilizan escenarios cualitativos para contrastar las proyecciones cuantitativas de referencia.

Tabla 2.2. Ventajas y desventajas de los métodos y herramientas para anticipar habilidades

Método	Ventajas	Desventajas
Proyecciones basadas en pronósticos y modelos cuantitativos a nivel nacional	Integral (normalmente, abarca todos los sectores), coherente, transparente y explícito	Demandante de Datos y costoso; no todo es cuantificable y puede dar una falsa impresión de precisión/certeza
Encuestas de empleadores sobre las deficiencias y brechas de habilidades	Participación directa del “usuario/cliente”. Fácil de configurar y efectuar	Puede ser muy subjetivo e inconsistente, con demasiado énfasis en situaciones marginales y efímeras.
Grupos de enfoque/mesas redondas, métodos estilo Delphi, desarrollo de escenarios	Holístico (considera una amplia gama de factores y no solo el económico)	Puede no ser sistemático, incoherente y/o subjetivo
Estudios y/o observatorios sectoriales/ ocupacionales / regionales (usando evidencia tanto cuantitativa como cualitativa)	Participación directa del “usuario/cliente”. Holístico (para el sector). Parcial (ignora otros sectores). Fuerte sobre el sector y otras dinámicas específicas del mercado laboral	Puede introducir discrepancia entre los sectores

Fuente: Adaptado de Wilson et al. (2004).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933333957>

Aunque se considera una buena práctica la adopción de un enfoque holístico para evaluar las necesidades en materia de habilidades actuales y las futuras, en pocos países los ejercicios combinan sistemáticamente fuentes de datos cuantitativos y cualitativos en el mismo ejercicio. Australia, Flandes (Bélgica), Italia y Corea son algunos de los ejemplos donde los ejercicios sí lo hacen.² En general, la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación de Italia son principalmente cuantitativos (por ejemplo, el modelo econométrico para el mercado laboral italiano de la *Fondazione Giacomo Brodolini*, el modelo FGB-LM; Ciccarone y Tancioni, 2012), pero el ejercicio que anticipa las necesidades en materia de habilidades de las profesiones y ocupaciones (*Professioni, Occupazione, Fabbisogni*) se basa en un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo, al combinar la información sobre el mercado laboral, los pronósticos econométricos, las auditorías de habilidades, el desarrollo de escenarios y los pronósticos del sector (Castiglioni y Tjidsens, 2014).

La evaluación de las necesidades actuales en materia de habilidades de Australia se basa en fuentes de información cuantitativa, así como en contribuciones cualitativas directas de los empleadores para identificar las ocupaciones que presentan escasez. Corea se basa tanto en métodos cuantitativos (LMI, encuestas del empleador y el trabajador), estudios del sector y otros métodos cualitativos para desarrollar sus evaluaciones y pronósticos. Los ejercicios en otros países se basan en fuentes cualitativas con fines de validación, no como una contribución en sí mismos. Los pronósticos del Sistema de proyección ocupacional de Canadá (COPS) y los pronósticos del Centro de Investigación para la educación y el mercado laboral (ROA) de los Países Bajos son fundamentalmente cuantitativos, pero se basan en las fuentes de datos cualitativos como un segundo paso para validar los pronósticos cuantitativos. Finlandia y Estonia reconocen la importancia de las contribuciones cualitativas a sus pronósticos y planean revisar la metodología para compaginar de una mejor forma las aportaciones de las fuentes cualitativas.

Muchos ejercicios se basan únicamente en datos cuantitativos de diferentes fuentes para identificar necesidades actuales o futuras de habilidades (Tabla 2.3). Esto es debido a que depender de una sola fuente limita la calidad del ejercicio, como es el caso de Hungría, que se basa exclusivamente en encuestas del empleador para identificar las necesidades de habilidades actuales y futuras a corto plazo. Los resultados de dichas encuestas pueden estar sesgados por tasas de respuestas selectivas y/o un bajo nivel de respuestas y por el hecho de que el empleador que notifica escasez a menudo oculta su renuencia a ofrecer salarios o condiciones de trabajo competitivas u oportunidades de capacitación a los trabajadores (Shah y Burke, 2005). De igual manera, con base solo en los indicadores del mercado laboral, como es el caso del pronóstico nacional de Suiza y los pronósticos regionales de Chile, se reduce el alcance del pronóstico y se limita la medida en que la dinámica de la oferta (por ejemplo, migración, tendencias de graduación) se puede incorporar en los resultados. Como resultado de estas limitaciones específicas de los métodos, y para aumentar la confiabilidad de los ejercicios, adoptan un enfoque cuantitativo que se basa en información procedente de diferentes fuentes para formular sus ejercicios.

Muy pocos ejercicios se basan en fuentes de datos cualitativos únicamente. Generalmente estos son ejercicios de prospectiva, como los de previsión específicos del sector en Irlanda y los análisis del entorno específicos por sector en Australia.

Como se explica con más detalle en el Capítulo 3, un importante conjunto de barreras que impiden que la información sobre la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación se traduzcan en políticas se relaciona con la falta de consulta con las partes interesadas y los expertos en la identificación de necesidades de habilidades, así como la falta de consideración de la dinámica clave entre la oferta y la demanda de las mismas. Como lo recomienda el CEDEFOP (2008), estos obstáculos pueden superarse con la adopción de una combinación de métodos y un enfoque holístico para la medición de necesidades de habilidades actuales y futuras.

Tabla 2.3. Los métodos e instrumentos utilizados en la evaluación de las habilidades y los sistemas de anticipación

	Encuesta de empleador	Encuesta de trabajadores o egresados	Modelos de provisión cuantitativa	Estudios sector	Métodos cualitativos	Sistema de información de mercado laboral	Otros
Australia	X	X	X	X	X	X	X
Austria	X	X	X	X	X	X	X
Bélgica (Flandes)		X	X	X	X	X	
Bélgica (Valonia)				X	X	X	X
Canadá	X	X	X	X	X	X	X
Chile	X			X	X	X	
República Checa			X	X			
Dinamarca	X	X	X	X	X		
Estonia			X				
Finlandia	X		X		X	X	
Francia	X	X	X	X	X	X	
Alemania	X	X	X	X	X	X	X
Grecia	X			X		X	
Hungría	X				X		
Irlanda			X	X		X	
Italia	X	X	X	X			
Japón	X	X		X		X	X
Corea	X	X		X	X	X	
Países Bajos	X		X	X	X	X	
Noruega	X	X	X	X	X	X	X
Polonia		X				X	
Portugal	X	X		X	X	X	
República Eslovaca						X	
Eslovenia	X						X
España		X		X	X	X	
Suecia	X	X	X	X	X	X	
Suiza							
Turquía	X	X		X	X	X	
Estados Unidos		X	X		X	X	X

Nota: Solo los 28 países o regiones que respondieron al Ministerio de Trabajo o el Ministerio de Educación están incluidos. Si se menciona una herramienta o método en cualquiera de los cuestionarios se marca como usado.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes en materia de habilidades Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333964>

Cobertura nacional, regional o sectorial

Por último, la evaluación de las habilidades y los ejercicios de anticipación también pueden diferir en su cobertura, ya que pueden proporcionar información acerca de las necesidades de habilidades actuales o futuras en los planos nacional, regional o específico de los sectores. Aunque la cobertura a nivel nacional puede ser útil para una amplia política de formación y monitoreo del mercado de trabajo, los ejercicios regionales y específicos de los sectores pueden facilitar la formulación de políticas más específicas. En efecto, la movilidad en el mercado laboral generalmente ocurre dentro de las regiones o sectores de manera que las disparidades y la escasez que se observan en una región o nivel pueden no existir en otros. Las evaluaciones a nivel nacional o los datos agregados pueden a veces pasar por alto necesidades específicas en materia de habilidades que pueden estar presentes en una determinada región o sector (Shah y Burke, 2005).

Para lograr una cobertura a nivel nacional, regional y sectorial, los países suelen realizar evaluaciones nacionales que permitan la desagregación de los resultados a nivel regional y/o sectorial.

En otros países, un ejercicio nacional se complementa con análisis sectoriales o de regiones independientes, a veces arriesgando la duplicación o incomparabilidad de los resultados.

La evaluación de necesidades de habilidades a nivel nacional o los ejercicios de anticipación existen en prácticamente todos los países. También son comunes los ejercicios específicos de regiones o específicos de sectores. Muchas veces, los específicos de regiones o sectores están integrados a nivel nacional, dado que frecuentemente ofrecen información sólida y válida en la región o también en los niveles del sector. Por ejemplo, en Polonia la nueva herramienta de predicción nacional proporcionará pronósticos para 2020 para el país en conjunto, pero también para grupos profesionales, sectores económicos y regiones por separado. La información del barómetro de cualificaciones de Austria sobre las necesidades actuales y a corto plazo ofrece resultados para 24 categorías de sectores/profesiones, así como para cada una de las nueve regiones (Humpl y Kargl, 2008). El análisis de los tres niveles de manera simultánea puede requerir grandes inversiones en infraestructura estadística. Para reducir esa carga, el análisis específico por sector de Finlandia sigue una estructura rotativa, a fin de que, además de los ejercicios que proporcionan información a nivel nacional o regional, se proporcione información específica por sector para dos o tres sectores diferentes cada año.

Otras veces, se llevan a cabo análisis regionales o sectoriales independientemente del análisis nacional. En los Estados Unidos La Oficina de Estadísticas Laborales lleva a cabo pronósticos de demanda por profesión a nivel nacional y cada región (estado) también lleva a cabo sus propios ejercicios independientes para anticipar la demanda de profesiones dentro del estado. En Francia, se lleva a cabo un pronóstico nacional de manera conjunta con la oficina del Primer Ministro y el Ministerio de Trabajo (*Prospective des Métiers et des Qualifications*, PMQ) mientras que la agencia de desarrollo regional lleva a cabo ejercicios específicos por región. En Suiza y Noruega, en conjunto con los ejercicios a nivel nacional, las asociaciones profesionales llevan a cabo análisis a nivel sector según las necesidades, como ha sido el caso de las evaluaciones de necesidades de habilidades solicitadas por el sector de las tecnologías de la información (ICT Switzerland), por el de ingeniería mecánica (*Swissmem*) o por los de educación y de cuidado de la salud de Noruega.

En algunos casos estos ejercicios se superponen (ej. Canadá, Francia, Alemania), en otros puede haber complementación (p. ej. Australia, Irlanda, los Estados Unidos), y en otros, incompatibilidades potenciales (ej. Finlandia). En Francia, aunque hay ejercicios nacionales y específicos por región, existe, al mismo tiempo, el pronóstico del servicio de función pública (*Pôle Emploi's Enquête Besoins en Main-d'Œuvre*) que proporciona evaluaciones de necesidades de habilidades y proyecciones en los planos nacional, regional y sectorial. En Alemania, los pronósticos a largo plazo proporcionan resultados específicos por sector; sin embargo, las organizaciones de empleadores por sector también llevan a cabo sus propias evaluaciones de habilidades periódicamente. Las listas de escasez de habilidades de Australia proporcionan evaluaciones de las necesidades de éstas a nivel regional y sub-regional (y a nivel metropolitano para las grandes ciudades), mediante la identificación de las profesiones y los sectores que actualmente enfrentan escasez. Además, los consejos de habilidades por sectores tienen la obligación de realizar exámenes del entorno, que en su mayoría son ejercicios cualitativos para identificar las necesidades en materia de habilidades actuales y futuras, que también alimentan la lista de escasez de habilidades a nivel nacional. Los pronósticos en materia de habilidades a nivel nacional de Irlanda son primordialmente un ejercicio cuantitativo, complementados por los ejercicios de previsión cualitativos específicos por sector. En Finlandia, por el contrario, los análisis regionales independientes no están unificados en sus métodos y definiciones, lo que dificulta las comparaciones y agregaciones o las hace incluso imposibles.

Tabla 2.4. Niveles nacional, regional y sectorial cubiertos en la evaluación de las habilidades y los sistemas de anticipación

	Nacional	Regionales como parte de lo nacional	Independiente regional	Sector como parte de lo nacional	Sector independiente
Australia	X	X	X	X	X
Austria	X	X		X	
Bélgica (Flandes)			X		X
Bélgica (Valonia)			X		X
Canadá	X		X		X
Chile			X		X
República Checa	X	X		X	
Dinamarca	X	X		X	X
Estonia	X			X	
Finlandia	X	X	X	X	X
Francia	X	X	X	X	X
Alemania	X	X		X	X
Grecia	X				X
Hungría	X	X			X
Irlanda	X	X		X	X
Italia	X	X		X	
Japón	X	X			
Corea	X	X		X	
Países Bajos	X	X		X	
Noruega	X	X	X	X	X
Polonia	X	X			
Portugal	X	X		X	
República Eslovaca	X	X		X	
Eslovenia	X	X			
España	X	X	X	X	
Suecia	X	X	X	X	X
Suiza	X				X
Turquía	X	X		X	
Estados Unidos	X	X	X	X	X

Nota: Solo los 28 países o regiones que respondieron al Ministerio de Trabajo o el Ministerio de Educación están incluidos. Si se menciona un nivel en cualquiera de los cuestionarios, éste se marca como cubierto.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes en materia de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333975>

El nivel nacional es menos importante, o incluso ausente, en algunos países. En Bélgica, el mercado laboral y la política educativa es competencia de cada región, así que la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación no se llevan a cabo a nivel nacional, sino por región por separado. En Hungría, los análisis regionales son los más importantes, y los resultados a nivel nacional se producen como un segundo paso en el que se agregan los análisis específicos por región. En Alemania, la política educativa en el nivel superior es en gran medida la responsabilidad de cada *Länder*, lo que aumenta la relevancia para la recolección de información sobre las necesidades de habilidades específicas por región en el contexto de la política de educación. En Chile, no hay ejercicios a nivel nacional y el ejercicio más desarrollado es el pronóstico anual específico de minería, llevado a cabo por el *Consejo Minero de Chile*; los ejercicios regionales se basan principalmente en el análisis de las estadísticas sobre el mercado laboral y el ejercicio de perspectiva regional está todavía en desarrollo. Hasta ahora, todas las evaluaciones de habilidades y ejercicios de anticipación eran sectoriales y eran llevados a cabo conforme fuera necesario por parte de organizaciones sectoriales, con base en datos secundarios (LMI).

El Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social en conjunto con el servicio público de empleo y los interlocutores sociales están desarrollando un ejercicio de evaluación y anticipación de habilidades a nivel nacional en Grecia. En Estonia, los pronósticos a nivel sector se suman para determinar las necesidades en materia de habilidades a nivel nacional, y no existen pronósticos a nivel regional. En la República Eslovaca, los ejercicios más importantes también se llevan a cabo a nivel sector. Los ejercicios no se llevan a cabo a nivel sectorial en Japón, Polonia y Eslovenia.

Desarrollos recientes y en curso

Según las respuestas del cuestionario de anticipación y la forma de afrontar las necesidades cambiantes de habilidades, éstas herramientas por lo general se perciben como confiables para identificar disparidades y desequilibrios de habilidades, y la mayoría de los países se sienten lo suficientemente seguros para usar la información de dichos ejercicios para la formulación de políticas (véase el capítulo 3). De hecho, existen planes en la mayoría de los países para desarrollar estos ejercicios con mayor detalle de una u otra manera. En algunos lugares (ej. Flandes [Bélgica]), estos nuevos desarrollos son el resultado de un mayor interés en la formulación de políticas basadas en evidencias, lo que le brinda a las evaluaciones de necesidades de habilidades un mayor papel en el proceso de formulación de políticas.

En algunos países, estos desarrollos sólo son cuestión de perfeccionar las metodologías existentes. Por ejemplo, y como se mencionó anteriormente, Finlandia y Estonia están tratando de incluir más información cualitativa en sus pronósticos. Suiza incluirá más y mejores indicadores a sus pronósticos actuales del mercado laboral, tales como datos sobre los salarios. Italia pretende explorar nuevos criterios de muestreo para sus ejercicios para lograr una mejor cobertura a nivel sector. Corea planea incorporar más variables contextuales para asegurar que los desarrollos económicos y sociales a nivel nacional e internacional mejoren la robustez de los resultados. Alemania planea pronosticar los requerimientos en materia de habilidades, en lugar de los tipos de cualificación, para capturar así de mejor forma las demandas específicas de los empleadores.

En otros países están ampliando la cobertura de sus ejercicios actuales. Australia está estudiando la manera de ampliar la evaluación de la actual escasez de habilidades para anticiparse a la futura. Los Países Bajos y Suiza mejorarán la cobertura de sus ejercicios actuales para proporcionar resultados con una mayor diferenciación regional, mientras que Italia lo hará con el fin de aumentar la cobertura del sector. Alemania recientemente comenzó a pronosticar a nivel regional mediante el proyecto QuBE y planea mejorar la manera en que la se captan la interacción entre la oferta y la demanda laboral. España está expandiendo la encuesta de colocación laboral de los egresados universitarios para abarcar los egresados VET con un nuevo instrumento de encuesta.

Chile, la República Checa, Grecia, Francia, Polonia y Portugal están yendo más lejos, y están desarrollando nuevos ejercicios. En Chile, las agencias de gobierno están p previsión a nivel regional para contribuir al desarrollo regional y emprendedor. La República Checa y Polonia están reemplazando pronósticos y evaluaciones anteriores con ejercicios completamente nuevos. En la República Checa, el sistema de anticipación y previsión de necesidades de habilidades “El futuro de las profesiones” (*Budoucnost Profesi*) se interrumpió en 2012 y está siendo reemplazado con el proyecto “Anticipación de necesidades de habilidades” (P EKVAP). Este nuevo proyecto (en ejecución durante los años 2014 y 2015) va a sentar las bases para un sistema de evaluación y anticipación de necesidades de habilidades al mejorar la calidad de las herramientas analíticas y al asegurar la creación y el uso regular y a largo plazo de la información obtenida por las partes interesadas. También se prevé una cooperación mucho más intensa con los empleadores a través de los consejos de los sectores ya creados. En Grecia, el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social es líder en el desarrollo de un sistema integrado para diagnosticar las necesidades del mercado laboral y ayudar a los empleadores a identificar y pronosticar sus propias necesidades. Este sistema se está desarrollando con la participación de los servicios públicos de empleo y los interlocutores sociales.

En Polonia, la iniciativa actual de evaluación y anticipación de habilidades fue criticada por el servicio y las oficinas de empleo debido a que lo inapropiado y la imprecisión de los índices y los indicadores utilizados para cuantificar las necesidades de habilidades limitó el uso de las proyecciones por parte de los interesados pertinentes. Por ende, un nuevo sistema de pronósticos de empleo (*Prognozowanie Zatrudnienia*) está siendo lanzado, co-financiado por el Fondo Social Europeo. Con base en los pronósticos econométricos, proyecta la demanda de empleo para 2020, con el objetivo de informar a los servicios públicos de empleo y proporcionar un punto de referencia para la política del mercado laboral en los niveles nacional, regional y local. En Francia, se están desarrollando pronósticos de habilidades a corto plazo para complementar los pronósticos a mediano y largo plazo implementados actualmente. Portugal lanzó recientemente el *Sistema de Antecipação de necessidades de Qualificações* (Sistema Nacional de Anticipación de las necesidades en materia de cualificaciones, SANQ). El SANQ identificará a corto y mediano plazos las necesidades en materia de habilidades a nivel regional, establecerá niveles de prioridad para las cualificaciones y profundizará el diagnóstico de las necesidades de habilidades con los interesados. SANQ recibe el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

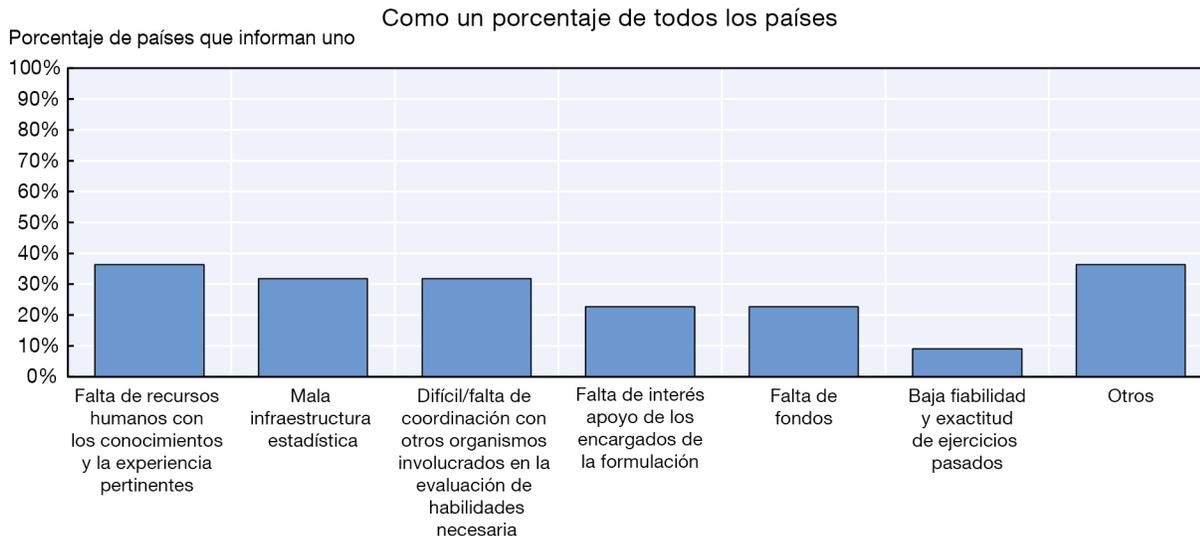
Otra línea de desarrollo es la forma en que se articulan los diferentes ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Actualmente Francia tiene una amplia variedad y un gran número de ejercicios que llevan a cabo la oficina del Primer Ministro y el departamento de investigación del Ministerio de Trabajo (*Francia Stratégie*, DARES), los observatorios regionales (*Observatoire Régional Emploi Formation*, OREF), el servicio público de empleo (*Pôle Emploi*), el Centro para el estudio y la investigación sobre cualificaciones (*Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications*, CÉREQ), los observatorios sectoriales y las organizaciones de empleadores (por ej. la *Tendance Emploi Compétence* de MEDEF). Para coordinar mejor estos ejercicios diferentes y la información producida por cada uno de ellos, Francia Stratégie está desarrollando una red de habilidades de empleo (*Réseau Emploi Compétences*, REC). Asimismo, a través de un proyecto de tres años, dirigido por el Ministerio de Educación e Investigación, Noruega está desarrollando un sistema nacional para el análisis, el diálogo y la difusión de las necesidades futuras en materia de habilidades. Este sistema, dirigido por el Ministerio de Educación e Investigación, recopilará los análisis y estadísticas disponibles, identificará las brechas de conocimiento y encargará nuevos proyectos de análisis, tales como ejercicios de previsión.

Únicamente Austria, Hungría, Irlanda, Japón, la República Eslovaca, Suecia y los Estados Unidos indican que actualmente no tienen planes de desarrollar con mayor detalle los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. En Irlanda, los ejercicios existentes ya se consideran herramientas efectivas para evaluar las necesidades de habilidades actuales y futuras. En Hungría, la ausencia del desarrollo se relaciona con el hecho de que el marco jurídico que regula la educación y capacitación vocacional apenas se estableció, y la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación son parte de este marco legal, así que aún pueden ocurrir nuevos desarrollos en el futuro.

Barreras para el desarrollo posterior

En gran parte se están desarrollando evaluaciones de habilidades y ejercicios de anticipación de una manera u otra. A pesar de su relevancia y utilidad, varios países señalan que hay importantes barreras que dificultan el desarrollo posterior de estos ejercicios (véase la figura 2.3). Muchos identifican la difícil coordinación con organismos pertinentes [p. ej. Canadá, Chile, la República Checa, Flandes (Bélgica), Francia, Italia, Portugal, España y Turquía] o la falta de voluntad política como los obstáculos principales [p. ej. Flandes (Bélgica), Portugal y Eslovenia]. Otras identificaron la mala infraestructura estadística o la falta de recursos humanos con los conocimientos y la experiencia pertinentes, como un factor crucial que obstaculiza el desarrollo de la evaluación de las habilidades y los ejercicios de anticipación [p. ej. Chile, Estonia, Irlanda, Portugal, la República Eslovaca y Valonia (Bélgica)].

Figura 2.3. Obstáculos para el desarrollo de la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación



Nota: Porcentajes basados en las respuestas de 22 países con al menos un obstáculo identificado (Austria, Bélgica, Canadá, Chile, la República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Corea, Noruega, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Turquía). Si se recibió más de un cuestionario por país, se considera participación si se informó en cualquier cuestionario recibido.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes en materia de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333931>

La crisis económica ha reducido aún más la disponibilidad de recursos para llevar a cabo la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación en algunos países, y es probable que esto explique parte de las preocupaciones en torno a la débil infraestructura estadística y la falta de recursos humanos suficientes en los países examinados. Por ejemplo, en Eslovenia los recortes presupuestarios y de personal en el sector público se consideran uno de los obstáculos para el desarrollo de futuros análisis de necesidades de habilidades. En Flandes (Bélgica), el desarrollo posterior, o incluso mantener la regularidad de los ejercicios existentes, está siendo amenazado por los recortes actuales en el gasto público. Austria y Finlandia también informan que la falta de fondos limita el desarrollo de estos ejercicios. Al mismo tiempo que está indirectamente relacionada con una falta de voluntad política para apoyar el desarrollo de tales ejercicios (posiblemente a causa de la inversión a largo plazo que se requiere pues excede la longitud del típico ciclo político) y a una colaboración potencialmente difícil entre los organismos.

La disponibilidad de datos también se menciona como un obstáculo para el desarrollo posterior. Es particularmente relevante en el contexto de la carencia de fondos desarrollar los instrumentos necesarios para recopilar los datos necesarios. En Flandes (Bélgica), por ejemplo, no hay información suficiente acerca de los niveles de habilidades de las personas que buscan trabajo, las vacantes disponibles y el empleo por niveles de cualificación, edad y sector. Sin embargo, hay una escasez de datos con respecto a los niveles de habilidades de las personas que trabajan actualmente. Sin embargo, en algunos casos, la disponibilidad de los datos no es simplemente una cuestión de fondos, voluntad política o coordinación. En Noruega y Canadá, pese a la intención de contar con la mejor cobertura a nivel regional, el reducido tamaño de la población en determinadas regiones limita la capacidad de evaluar y anticipar las necesidades en materia de habilidades en estas zonas poco pobladas.

La falta de confiabilidad percibida de los ejercicios o considerada como tal en el pasado no se reconoce como una limitante importante para el desarrollo de la evaluación de las habilidades y los ejercicios de anticipación en general.

Sin embargo, la confiabilidad a largo plazo ha limitado el desarrollo de los pronósticos a largo plazo en Lituania y en los Países Bálticos (Martinaitis, 2012). Prácticamente el obstáculo más común para el desarrollo de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación es “otro”, lo que resalta los retos locales en el desarrollo de estos ejercicios.

Conclusiones

En todos los países se lleva a cabo al menos una forma de evaluación de habilidades o ejercicios de anticipación. Estos varían en la forma de medir las necesidades de habilidades, y a menudo se centran en la acreditación académica o la demanda ocupacional como indicadores. Solo una mínima parte evalúa las habilidades específicas directamente. También varían en el lapso de tiempo que consideran; algunos se centran en las necesidades actuales de habilidades, mientras que otros se centran en las necesidades a corto, a mediano o a largo plazos. Igualmente difieren en los métodos usados para identificar estas necesidades de habilidades. De acuerdo con las mejores prácticas (véase, el CEDEFOP, 2008a; ETF, 2014), la mayoría de los ejercicios basan su información en diversas fuentes, ya sean cuantitativas o cualitativas. Sin embargo, pocos mezclan de manera sistemática los métodos cualitativos y cuantitativos. En varios países se están realizando esfuerzos para integrar mejor estos métodos y para utilizar los datos cualitativos como una aportación importante para los ejercicios. Por último, los ejercicios también varían en la forma en la que cubren los ámbitos nacional, regional y sectorial, con el desarrollo de una evaluación integral o ejercicios de anticipación que abarcan todos los niveles simultáneamente en algunos países, mientras que en otros existe un desarrollo de ejercicios independiente para cada tipo de análisis.

En la mayoría de los países hay desarrollos para los ejercicios actuales para aumentar su cobertura, mejorar sus métodos o incorporar nuevos. Aunque estos avances pueden enfrentar obstáculos como recortes de financiamiento, el hecho de que en la mayoría de los países haya un movimiento para el desarrollo posterior de estos ejercicios es testimonio de la percepción de su valor y utilidad. De hecho, la evaluación de las habilidades y los ejercicios de anticipación pueden ser una aportación valiosa para desarrollar políticas para reducir la escasez o disparidades actuales o futuras en materia de habilidades. La mayoría de los países hacen uso de esta información para la formulación de políticas, y esto se discute con mayor detalle en el capítulo 3 de este informe.

Notas

1. Los sistemas de información del mercado laboral general (LMI) vigilan el mercado laboral y periódicamente dan seguimiento a la participación de la fuerza laboral, las tasas de empleo por sector y ocupación, las horas de trabajo, los salarios y los costos de compensación y el tipo de relación de empleo, entre otras estadísticas claves.
2. El CEDEFOP (2008a) identifica a Austria, Francia, Alemania, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido como países con un enfoque holístico. En el momento de su revisión, la República Checa, Estonia, Italia y Polonia estaban construyendo un sistema holístico.

Referencias

- Bartlett, W. (2012), "Skills Anticipation and Matching Systems in Transition and Developing Countries: Conditions and Challenges", European Training Foundation, Torino.
- Castiglioni, G. and K. Tjstens (2014), "Skills and Occupational Needs: Labour Market Forecasting Systems in Italy", *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies Working Paper*, No. 142.
- CEDEFOP (2012) "Building on Skills Forecasts - Comparing Methods and Applications, Conference Proceedings", Artículo de investigación, No. 18.
- CEDEFOP (2008a), "Systems for Anticipation of Skill Needs in the EU Member States", CEDEFOP Working Paper, No. 1.
- CEDEFOP (2008b), *Future Skill Needs in Europe, Medium-Term Forecast: Synthesis Report*, European Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- Ciccarone, G. and Tancioni, M. (2012), "The FGB-LM Model: Structure and Recent Forecasts of the Italian Labour-Market Stock and Flows", *Building on Skills Forecasts - Comparing Methods and Applications, Conference Proceedings*, Artículo de investigación, No. 18, CEDEFOP, pp. 147-168.
- Colicchio, D. (2012), "EU Skills Anticipation Mapping Paper", *European High Level Meeting on Skills Anticipation in Adult Learning, ESAAL*, Torino, Septiembre 2012.
- Commission of the European Communities (2009), "New Skills for New Jobs: Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs", COM(2008) 868 Final, Bruselas.
- DARES (2009), "La Nomenclature des Famille Professionnelles Version 2009, Table de Correspondance FAP/PCS/Rome", Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, París.
- ETF (2014), *Foresight: Skills for the Future*, European Training Foundation, Torino. Feiler, L. (2014), "Skills Needs Identification and Anticipation Policies and Practices in the Eastern Partnership Region: Cross-Country Report", *Short Term High Quality Studies to Support Activities under the Eastern Partnership (HiQSTEP)*, EuropeAid/132574/C/SER/Multi.
- Humpl, S. and D. Bacher (2012), "The AMS-Skills Barometer: A Web-Based Labour-Market Tool, Making Use of Forecast Results by Stakeholders", *Building on Skills Forecasts - Comparing Methods and Applications, Conference Proceedings*, Artículo de investigación, No. 18, CEDEFOP, pp. 82-96.
- Humpl, S. and M. Kargl (2008), "AMS-Skills Barometer - Austria's Target Group Oriented Labour Market Information System", in B. Kriechel and A. Schmid (eds.), *Regional Forecasting on Labour Markets*, Rainer Hampp Verlag, München, pp. 148-160.
- ILO, OECD, World Bank Group (2014), *G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses, Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting*, Melbourne.
- ISFOL (2014a), "Indagine Campionaria sulle Professioni" [Investigación sobre Investigación], ISFOL/ISTAT, Roma, disponible en:
http://professionioccupazione.isfol.it/documenti/it/met_campionaria_2014.pdf
 (Consultado el 8 de febrero de 2016).
- ISFOL (2014b), "Indagine Audit sui Fabbisogni Professionali" [Auditoría sobre La Investigación de necesidades ocupacionales], ISFOL/ISTAT, Roma, disponible en:
http://professionioccupazione.isfol.it/documenti/it/met_%20audit_2014.pdf
 (Consultado el 8 de febrero de 2016).

Lassnigg, L. (2012), *Anticipating and Matching Skills Demand and Supply: Synthesis of National Report*, European Training Foundation, Torino.

Mabotja, L. (2013), "Using the Delphi Method to Select Key Indicators for Skills Planning, Labour Market Intelligence Partnership", Pretoria.

Martinaitis, Ž. (2012), "Forecasting Skills Demand and Labour Market Dynamics in the Baltic States", *Building on Skills Forecasts - Comparing Methods and Applications*, Conference Proceedings, Artículo de investigación, No. 18, CEDEFOP, pp. 97-110.

Comité Consultivo de Migración (2008), "Identifying Skilled Occupations where Migration Can Sensibly Help to Fill Labour Shortages: Methods of Investigation and Next Steps for the Committee's First Shortage Occupation List", Comité Consultivo de Migración, Londres.

Quintini, G. (2011), "Right for the Job: Over-Qualified or Under-Skilled?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 120, Publicación de la OCDE, París.

<http://dx.doi.org/10.1787/5kg59fcz3tkd-en>

Rasmussen, N. and P. Stephensen (2014), "A Microsimulation Model for Educational Forecasting", documento de la Conferencia de la Reunión Europea de la Asociación internacional de microsimulación, Maastricht, 23-24 de octubre 2014.

Rosenthal, N. (1999), "Quality of BLS Projections: A Historical Account", *Monthly Labor Review*, Vol. 122, p. 27.

Shah, C. and G. Burke (2005), "Skills Shortages: Concepts, Measurement and Policy Responses", *Australian Bulletin of Labour*, Vol. 31, No. 1, p. 44.

UKCES (2010), *Skills for Jobs: Today and Tomorrow*, Auditoría sobre habilidades estratégicas a nivel nacional para Inglaterra 2010, Vol.: *The Evidence Report*, UK Commission for Employment and Skills, Londres.

Wilson, R. (2012), "Skills Forecasting: Applying the CEDEFOP Skills Forecasting Framework to Transition and Developing Countries", *ETF Workshop on Foresight and Policies and Strategies for Vocational Education and Training (VET): Tools and Added Value in the Context of Transition and Developing Countries*, Torino, Marzo de 2012.

Wilson, R. and A. Zukersteinova (2011), "Anticipating Changing Skill Needs: A Master Class," *New Skills Network Event*, Budapest, Junio 2011.

Wilson, R., I. Woolard and D. Le (2004), *Developing a National Skills Forecasting Tool for South Africa*, Departamento de Trabajo de Sudáfrica, Pretoria.

Youdi, V. and K. Hinchliffe (1985), *Forecasting Skilled Manpower Needs: The Experience of Eleven Countries*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, París

Capítulo 3

Usos de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades

En este capítulo, se realiza una revisión de los usos normativos de la información producida a partir de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Esto pone de manifiesto el amplio espectro de aplicaciones en los ámbitos de las políticas de empleo, educación y capacitación, así como de migración. Además, la información la utilizan no sólo los ministerios de gobierno, sino también los interlocutores sociales. Dicho esto, existen importantes barreras que dificultan la explotación plena y eficaz de esa información para fines de creación de políticas. Algunas de estas se refieren a cuestiones metodológicas inherentes a los ejercicios en sí mismos, mientras que otras están relacionadas con la falta de participación de los interesados, la ausencia de consenso en torno a las necesidades de habilidades, la escasa difusión a una audiencia más amplia y la naturaleza dispersa de la respuesta de la política.

En este capítulo se analiza la forma en la que los gobiernos y los interlocutores sociales utilizan la información obtenida a partir de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades para formular políticas de empleo, educación y migración. También identifica los principales obstáculos que impiden que la información de estos ejercicios se utilice de manera más amplia en la formulación de políticas.

Conclusiones principales

La información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades se utiliza en todos los países para formular políticas o convocar a la acción de los interlocutores sociales.

- En la política de empleo, comúnmente orientan sobre el desarrollo de estándares ocupacionales y programas de capacitación para los trabajadores.
- En la política de educación, comúnmente orientan sobre el diseño de los programas educativos en los niveles de educación secundaria-superior, terciaria y de adultos y la asignación de fondos y vacantes de estudiantes a través de estos programas.
- Al identificar las necesidades de habilidades actuales o futuras a corto plazo, también orientan sobre la política de migración, dando prioridad a los postulantes con esas habilidades.
- Existen dos grandes desafíos que impiden un mayor uso de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades en el establecimiento de políticas. En primer lugar, la participación y la coordinación de los interesados se debe fortalecer; y, en segundo lugar, debe haber una buena coordinación entre el diseño de los ejercicios y los usos esperados de la política.

Usos principales de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades

Las políticas relacionadas con las habilidades involucran a muchos actores: ministerios, instituciones de educación y capacitación, servicios públicos de empleo, empleadores, sindicatos, trabajadores, estudiantes y administraciones locales y regionales, entre otros. Este capítulo muestra que los gobiernos utilizan la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades para actualizar los estándares ocupacionales; para diseñar o revisar las políticas de capacitación para trabajadores o desempleados; para diseñar, revisar o decidir sobre la asignación de cursos que serán ofrecidos en la educación formal, usando esta información en muchos países para formular el desarrollo de programas VET o de aprendices. Además, algunos gobiernos la utilizan para orientar la política de migración, así como su transición a una economía ecológica o digital. Los interlocutores sociales (organizaciones empresariales y sindicatos) también la utilizan para cabildear con gobiernos respecto a las políticas de educación y de empleo, para desarrollar programas de capacitación, o asesorar a sus miembros sobre el desarrollo de habilidades. Tanto los interlocutores sociales como los gobiernos utilizan esta información con fines de difusión amplia para informar a los trabajadores y estudiantes sobre las tendencias de la oferta y la demanda de habilidades actuales o futuras.

Formulación de la política de empleo

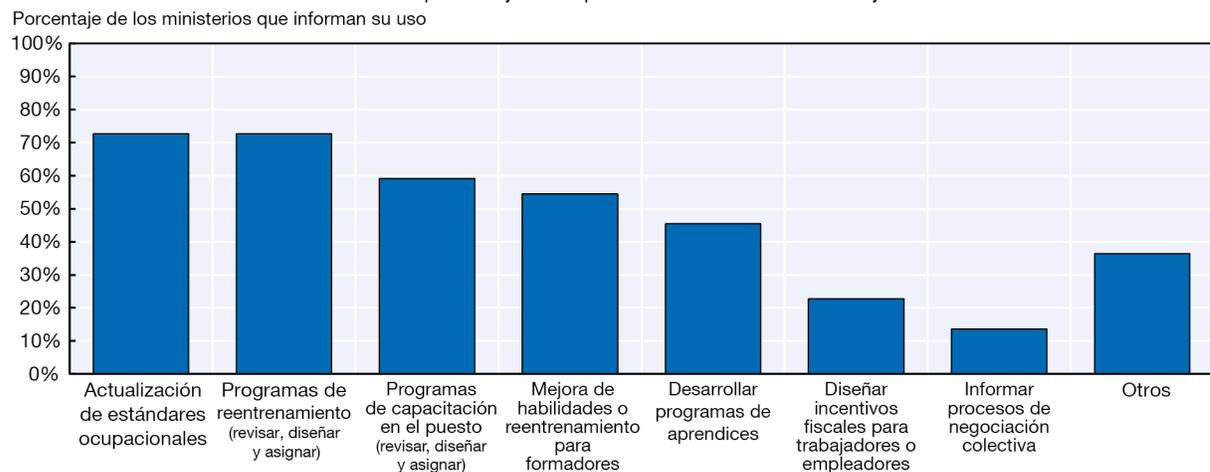
La información a partir de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades puede provocar el desarrollo de políticas de empleo y de activación. Frecuentemente proporciona datos para la actualización de los estándares ocupacionales o el desarrollo de cursos y sistemas de capacitación en el trabajo y de re-entrenamiento. (Figura 3.1).

Estándares ocupacionales

Los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades suelen fundamentar la actualización de estándares ocupacionales (Figura 3.1). Los estándares ocupacionales identifican las habilidades, cualificaciones y la experiencia necesarias para llevar a cabo una profesión.

Entonces se utilizan para desarrollar planes de estudio y cualificaciones, para el aseguramiento de calidad o para orientar la estrategia de desarrollo humano de las empresas, entre otros usos. En el Reino Unido, por ejemplo, las necesidades de habilidades identificadas dan sustento a los Estándares laborales nacionales para acelerar su desarrollo en nuevas ocupaciones o con requisitos cambiantes de habilidades (UKCES, 2011). La actualización de los estándares laborales se identifica como un uso importante de la información de necesidades de habilidades en Australia, Chile, República Checa, Finlandia, Japón, República Eslovaca, Eslovenia y Valonia (Bélgica). Chile, por ejemplo, utiliza estadísticas del mercado laboral a nivel regional para producir pronósticos regionales con la finalidad de definir perfiles ocupacionales que determinen los requisitos de admisión para la oferta de formación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La República Checa involucra a los empleadores a través de consejos sectoriales de habilidades para considerar sus necesidades al actualizar los estándares ocupacionales.

Figura 3.1. Usos de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades para la política de empleo
Como un porcentaje de respuestas del Ministerio de Trabajo



Nota: Porcentajes basados en 21 países, con al menos un uso de política de empleo notificado (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Japón, Corea, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, Eslovenia, Suiza y los Estados Unidos).

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionario del Ministerio de Trabajo.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933333982>

Programas de reentrenamiento, capacitación en el trabajo y de aprendices

Otro uso común de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades es proporcionar información para los programas de reentrenamiento, los programas de capacitación en el trabajo y/o los esquemas de aprendices. Este es un uso importante en Australia, Austria, Bélgica (Flandes y Valonia), República Checa, Dinamarca, Francia, Japón y Portugal. La oferta de capacitación vocacional de Japón para los trabajadores que planean cambiar de empleo o mejorar sus habilidades se basa en las necesidades industriales y del mercado laboral local. Los análisis de las evaluaciones de las habilidades y los pronósticos realizados por el servicio público de empleo y las oficinas regionales del Ministerio de Trabajo, Salud y Bienestar informan sobre la prestación de estos programas. Los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades también orientan sobre el diseño de los nuevos programas de capacitación en el trabajo que ofrece Japón. En Francia, uno de los principales propósitos de hacer evaluaciones de habilidades, ejercicios de previsión y pronóstico es orientar los programas de educación y capacitación, especialmente los programas de capacitación en el trabajo.

Los servicios públicos de empleo en Bélgica (tanto en Flandes como en Valonia) también orientan de manera activa la capacitación de los desempleados hacia ocupaciones en las que se ha identificado escasez. En Valonia (Bélgica), por ejemplo, la información sobre la escasez y las disparidades de habilidades orienta sobre la prestación de programas y sesiones de capacitación específicos, así como programas de validación de habilidades. En Turquía, el servicio público de empleo es una de las organizaciones que lidera los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades y los utiliza para formular los programas de reentrenamiento y programas activos del mercado laboral.

El servicio público de empleo de Austria (*Arbeitsmarktservice*, AMS) supervisa los resultados y tendencias del mercado laboral de 24 campos vocacionales a través del barómetro de cualificaciones. AMS también tiene un “Comité permanente de nuevas habilidades” a través del cual, en colaboración con los interlocutores sociales, los grupos de especialistas identifican las necesidades de habilidades a corto y mediano plazos en los ámbitos ocupacionales para orientar los programas tanto de capacitación en el trabajo como de reentrenamiento. En Estonia, la asignación de oportunidades de capacitación y la definición de las áreas prioritarias para la formación de los desempleados toman en cuenta necesidades futuras de habilidades y prioridades de desarrollo estratégico futuro. Estas áreas prioritarias se revisan dos veces al año para asegurar la flexibilidad y la reactividad de estos programas activos del mercado laboral.

En respuesta a la actual situación de escasez en el sector de TI, la Casa Blanca ha lanzado *TechHire*, un programa de 100 millones de dólares que brinda capacitación a través de universidades, colegios comunitarios y “campamentos de codificación” para preparar a los trabajadores con habilidades de codificación. Se basa en el hecho de que una licenciatura de cuatro años en ciencias informáticas no siempre es necesaria en muchas de las ofertas de trabajo de TI, aunque muchos empleadores buscan científicos informáticos acreditados. Los programas de capacitación se complementan con la integración de empleadores para guiarlos a reconocer habilidades de codificación en solicitantes de empleo que no han completado una licenciatura de cuatro años en ciencias informáticas. Con este fin, *TechHire* ha desarrollado una evaluación estandarizada para valorar las habilidades de codificación de los candidatos.

Los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades también otorgan información para la elaboración de programas de aprendices. El Instituto Federal de Capacitación y Educación Vocacional (BIBB) de Alemania lleva a cabo modelos econométricos a corto plazo para pronosticar la oferta y la demanda de plazas de aprendices para el año siguiente. Uno de los usos directos de la evaluación de necesidades de habilidades en Australia, Irlanda del Norte y Turquía es promover aprendices en las ocupaciones e industrias con mayor demanda de mano de obra calificada. Australia lo logra al asignar fondos directamente a las organizaciones de capacitación (véase el recuadro 3.1) e Irlanda del Norte por medio de la ampliación de los fondos disponibles para aprendices en estos sectores a candidatos de todas las edades, no solo jóvenes. Turquía da prioridad a los programas de aprendizaje en el trabajo en ocupaciones con mayor necesidad, según lo determinan los Consejos Provinciales de Capacitación Vocacional y Empleo luego del análisis de las encuestas anuales sobre el mercado laboral (OCDE, 2014a).

Otros usos de la política de empleo

Por otro lado, la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades raramente se utiliza para dar a conocer los procesos de negociación colectiva, para la planificación de personal en las empresas públicas, o para crear incentivos para empleadores o trabajadores. Las excepciones son Francia, Finlandia, Nueva Zelanda y Valonia (Bélgica) (donde los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades promueve los procesos de negociación colectiva) y Australia, Canadá, Flandes (Bélgica), Países Bajos, Nueva Zelanda y Valonia (Bélgica) (donde esa información se utiliza para generar incentivos económicos para la contratación de trabajadores con habilidades específicas o para que los empleadores capaciten o reentrenen a los trabajadores en sectores específicos). El Subsidio de empleo de Canadá es un enfoque impulsado por los empleadores que ayuda a los trabajadores y desempleados a adquirir las habilidades y la capacitación que necesitan para ayudar a ocupar los empleos disponibles.

Los empleadores u organizaciones que actúan en representación de los empleadores pueden solicitar fondos del gobierno por un máximo de 10 000 CAD por persona, para solventar el costo directo de la capacitación. Se requiere que los empleadores contribuyan en promedio con 1/3 adicional a estos costos. Además, la Iniciativa destinada a trabajadores de edad de Canadá (TIOW) se renovó recientemente y ha ampliado sus criterios de elegibilidad, por lo que, además de las comunidades con altas tasas de desempleo y/o con una reducción/cierres significativos, ahora pueden participar las comunidades con una demanda insatisfecha y/o disparidades de habilidades. Tras el terremoto de 2010 en Canterbury, Nueva Zelanda ha proporcionado incentivos financieros (por ejemplo, asistencia de reubicación) para que los desempleados se trasladen a Canterbury para trabajar en ocupaciones demandadas (OCDE, 2015).

Formulación de la política educativa

Los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades también sustentan la política educativa. En la mayoría de los países, la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades se usa para diseñar nuevas cualificaciones, revisar los planes de estudio o decidir qué cursos subsidiar o proporcionar para la formación de adultos y en los niveles de educación secundaria-superior o terciaria. También comúnmente se utilizan para actualizar los marcos de cualificaciones, como es el caso de Portugal, en donde el SANQ se utiliza para adaptar las vías de educación y capacitación con la finalidad de actualizar el Catálogo Nacional de Cualificaciones (Figura 3.2).

Determinación del número de estudiantes y los contenidos de los cursos

En varios países las evaluaciones de las necesidades o los ejercicios de previsión y pronóstico de habilidades se usan para determinar el número de estudiantes, las vacantes ofrecidas por campos de estudio, o los contenidos de los cursos al proporcionar educación y capacitación formal. En Noruega, por ejemplo, la ausencia prevista de ingenieros, profesores y profesionales de la salud fue una aportación importante para decidir la oferta educativa para cubrir las vacantes de educación superior. El bajo número de egresados de las disciplinas de STEM y sus bajos niveles de habilidades han promovido una estrategia específica de desarrollo de competencias permanentes para las disciplinas de STEM en 2006-10 que se renovó en 2010 y en 2014 (Ministerio Noruego de Educación e Investigación, 2006, 2010). En Alemania, los pronósticos de los campos ocupacionales y de cualificaciones de la BIBB-IAB destacaron el aumento de la demanda de trabajadores con habilidades de nivel medio y la necesidad correspondiente de desarrollar esta oferta laboral. En Nueva Zelanda, la esperada escasez de habilidades relacionadas con las disciplinas de STEM y otras profesiones altamente calificadas provocaron el aumento en vacantes universitarias y redujeron los costos de colegiatura para programas relacionados (OCDE, 2015). En los Países Bajos, la escasez pronosticada de habilidades relacionadas con las disciplinas de STEM motivó la Techniekpact en 2013 en virtud de la cual varios ministerios trabajan en junto con los interlocutores sociales y las autoridades regionales para aumentar el número de estudiantes matriculados en las disciplinas de STEM y para fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y las necesidades del mercado laboral.

Austria, Estonia, Alemania, Italia, Portugal y Suecia utilizan los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades de diferentes maneras para determinar la oferta de educación superior; lo mismo ocurre para Dinamarca, Finlandia e Irlanda (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009). A fin de recibir la acreditación para nuevos programas, la legislación de Austria requiere que las universidades de ciencias aplicadas (*Fachhochschulen*) llenen una encuesta de Demanda y aceptación que evalúa la demanda prevista para cada cualificación que busca una acreditación. Las evaluaciones de habilidades también están integradas en el proceso de desarrollo curricular en las universidades de Austria. La Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder (KMK) de Alemania desarrolla la planificación educativa utilizando los pronósticos del futuro alumnado escolar y solicitantes universitarios. Portugal lleva a cabo, a través de la Agencia Nacional de Cualificación y Educación y Formación Profesional (ANQEP), ejercicios de anticipación con el propósito explícito de orientar el desarrollo de programas VET y priorizar los campos de estudio, al igual que Italia con sus nuevos institutos técnicos superiores *Instituti Tecnici Superiori* (ITS).

Las instituciones de educación superior en Suecia, a través de los informes elaborados por la Agencia Nacional Sueca de Educación Superior (*Högskoleverket*), utilizan pronósticos elaborados por la Oficina de Estadística de Suecia para planificar el número de vacantes disponibles en sus programas. Aunque las instituciones de educación superior en Suecia son autónomas para decidir sus vacantes, el Gobierno de Suecia ha hecho algunos ajustes en las vacantes de determinadas ocupaciones en respuesta a los desequilibrios actuales y esperados (por ejemplo, cuidado de la salud e ingeniería). La Agencia de Educación Vocacional Superior de Suecia (*Myndigheten för Yrkeshögskolan*) también determina si una profesión o cualificación tiene demanda por parte de los empleadores y de las industrias, de tal manera que el desarrollo de programas VET responda las demandas de los empleadores y de la industria. En Finlandia, los pronósticos de empleo se traducen en necesidades educativas en el Plan Nacional de Desarrollo de la Educación, y posteriormente se utilizan para determinar la oferta de vacantes por campo y sector (Departamento de Política de Educación y Ciencia, 2012). En Estonia, las decisiones sobre los volúmenes de capacitación de los programas VET y de la educación de adultos toman en cuenta las necesidades de habilidades pronosticadas, los resultados de empleo de los egresados de diferentes programas VET, así como la aportación de varios otros ministerios (ej. Los Ministerios de Asuntos Sociales, Agricultura o Asuntos Económicos) y los interlocutores sociales. Las vacantes en el sistema de educación superior de Estonia siguieron un mecanismo similar. Sin embargo, desde las reformas de 2013 del sistema de educación superior, las vacantes las ha determinado cada institución de manera individual. Los pronósticos con respecto a la demanda laboral siguen siendo una fuente de información en la regulación de la educación superior; sin embargo, los pronósticos de la necesidad de contar con especialistas con educación superior en el mercado laboral son uno de los elementos más utilizados para asignar fondos públicos a las universidades.

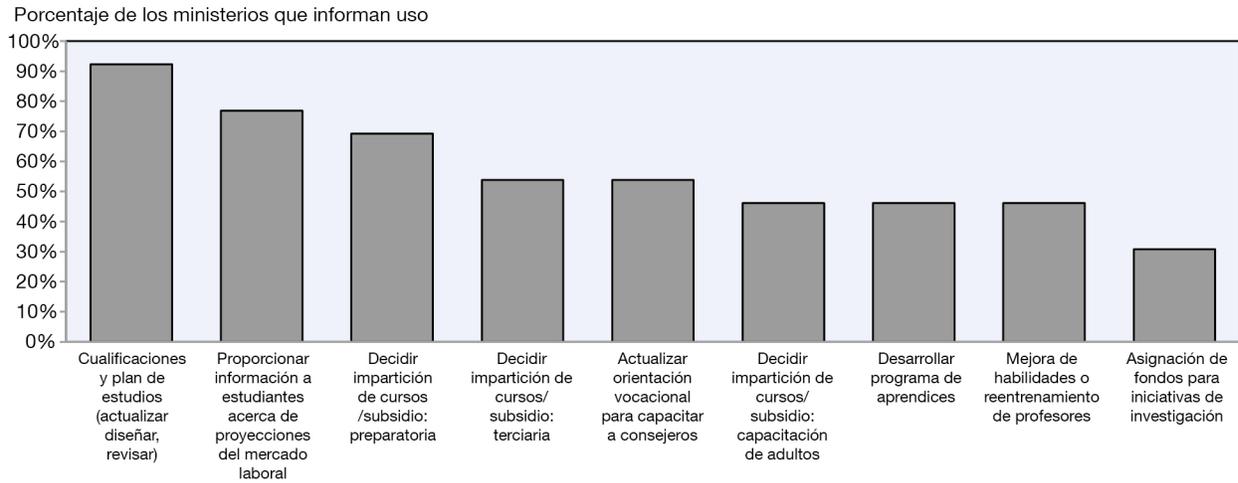
Información para estudiantes, familias y trabajadores

En muchos países, los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades promueven sistemas de información para estudiantes, familias y trabajadores con respecto a las perspectivas del mercado laboral para diferentes ocupaciones. Por ejemplo, Finlandia recientemente lanzó un sistema basado en la web, *ForeOccupation* (*ForeAmmatti*, disponible en finés en www.foreammatti.fi) (visitado el 8 de febrero, 2016), para que lo utilicen estudiantes y trabajadores. Proporciona información sobre vacantes, oferta y demanda laboral a nivel regional, habilidades necesarias en el lugar de trabajo y el nivel de competencia por los trabajos, actualmente y en el futuro. Los estudiantes y trabajadores pueden introducir una determinada ocupación (por ejemplo, farmacéutico) y región (ej. *Pohjois-Karjala*), y el sistema arrojará la cantidad promedio de puestos vacantes en la región por mes con base tanto en los datos históricos como en los pronósticos (p. ej. una vacante por mes), las regiones donde dichas ocupaciones tienen mayor demanda y el grado en que cambiará la competencia por los puestos de trabajo en estas ocupaciones en los próximos años. La información se basa en los datos de los servicios públicos de empleo, análisis de anuncios y pronósticos de empleo. *ForeAmmatti* también está orientado hacia los expertos en el servicio público de empleo, ya que pueden obtener información detallada para fines de planificación de políticas y diseño de programas.

Aunque en muchos países se proporciona información a los estudiantes y trabajadores sobre las perspectivas del mercado laboral, quizás es sorprendente que la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades raramente se utilicen para actualizar la orientación vocacional. El programa *ForeAmmatti* de Finlandia, es una excepción dado que fomenta el asesoramiento; al igual que Alemania. Lo mismo ocurre con Noruega, que está desarrollando y mejorando su sistema de orientación profesional siguiendo las recomendaciones de la OCDE (OCDE, 2014b); y Portugal, que ha creado una red de 242 centros de Cualificación y Educación Vocacional para orientar a los jóvenes y adultos por medio de las vías de cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones (Figura 3.2).

Figura 3.2. El uso los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades para la política educativa

Como porcentaje de todas las respuestas del Ministerio de Educación



Nota: Porcentajes basados en 13 países con al menos un uso de política educativa notificado (Austria, Bélgica, Chile, Finlandia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal, España, Suecia y Turquía).

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionario del Ministerio de Educación.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933333994>

Formulación de políticas de migración y otras

La política de inmigración

En algunos países, como Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido, las agencias a cargo de la migración se basan en la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades para formular la política de migración (Chaloff y Lemaitre, 2009; OCDE, 2014c; Ruhs y Anderson, 2010). Por supuesto, esto solo es posible en el contexto de los países que tienen la posibilidad de modificar su política migratoria en consecuencia. En Australia, Bélgica y Nueva Zelanda, la información de la evaluación y anticipación de habilidades producida por los Ministerios a cargo del Trabajo y la Industria se utiliza para colocar las ocupaciones con gran demanda en listas especiales de escasez (p. ej. las Lista de Ocupaciones Calificadas (SOL) en Australia, lista de escasez de habilidades (SSL) en Nueva Zelanda o la Lista de Escasez Laboral en Suecia). Los trabajadores que posean las habilidades necesarias para dichas ocupaciones no tienen que estar patrocinados por un empleador para solicitar una visa permanente (véase el Cuadro 3.1). Para las ocupaciones semi-calificadas y no calificadas que no están incluidas en la lista de escasez de Nueva Zelanda, el portal de habilidades Skills Hub de Canterbury primero coteja los solicitantes de empleo nacionales con las vacantes de los empleadores; si no se identifica ningún solicitante de empleo nacional, la plataforma proporciona una carta para acelerar la tramitación de las solicitudes de visa (OCDE, 2015). El Sistema de Proyección Ocupacional de Canadá (COPS) proyecta el número de solicitantes de empleo procedentes del sistema escolar y de migración en conjunto con la demanda laboral pronosticada. El sistema COPS identifica las ocupaciones que recientemente han enfrentado escasez o que pueden enfrentar presiones de empleo futuras.¹ El organismo a cargo de inmigración utilizó esta información para definir ocupaciones prioritarias para el Programa Federal de Trabajadores Calificados.² El Centro Canadiense de Referencia lingüística también se basa en la evaluación actual de habilidades de los trabajadores migrantes para describir, medir y reconocer las habilidades lingüísticas en inglés o francés de los inmigrantes y para mejorar su integración en el mercado laboral canadiense.

La información del pronóstico de habilidades se utiliza para seleccionar los oficios y ocupaciones que requieren acción bajo el Marco Pancanadiense para el Reconocimiento de las cualificaciones extranjeras; un programa que pretende facilitar la integración de los trabajadores con cualificaciones extranjeras mediante el reconocimiento adecuado de las acreditaciones obtenidas en el extranjero.

Cuadro 3.1. Lista de Ocupaciones Calificadas de Australia y lista de escasez de habilidades de Nueva Zelanda

Durante más de tres décadas, el Departamento australiano de empleo ha identificado la escasez de habilidades en forma regular y sistemática para construir una lista de ocupaciones calificadas (SOL). Se basa en la Encuesta a los empleadores que han publicado vacantes recientemente (SERA) para identificar el apremio de ocupaciones que requieren un largo tiempo de formación. A través de conversaciones con empleadores y profesionales de reclutamiento, así como mediante el análisis cuantitativo de las vacantes anunciadas recientemente, las ocupaciones se clasifican como “con escasez”, “con dificultad de contratación” o “sin escasez” a nivel nacional, estatal/territorial y del área metropolitana. Las ocupaciones con dificultad de contratación se caracterizan en función de si las dificultades de los empleadores para cubrir los puestos vacantes son debido a la falta de postulantes, a la falta de habilidades o una falta de experiencia entre el grupo de postulantes (Departamento de Empleo, 2014a).

La actualización de la SOL 2013-14 en Agosto agregó 30 ocupaciones a la lista (que actualmente tiene 191 ocupaciones). Como ejemplo, los electricistas automotrices se añadieron a la lista porque los empleadores en estados distintos a Tasmania, Australia del Norte y Australia Occidental tuvieron dificultad para atraer a los candidatos adecuados. Solo una pequeña proporción de solicitantes se consideraron adecuados”. (Departamento del Empleo, 2014, pág. 2). Los chefs se incluyeron en la SOL porque “los empresarios atrajeron varios candidatos, pero muchos fueron considerados inadecuados dado que carecen del nivel de experiencia o habilidades necesarias en un tipo de cocina o tipo de establecimiento en particular. Los empleadores están buscando idealmente chefs/cocineros cualificados/aprendices. Los puestos para chefs senior o altamente experimentados son particularmente difíciles de ocupar” (Departamento de Empleo, 2014b, pág. 4)

Nueva Zelanda desarrolló una lista de escasez de habilidades tanto inmediatas como a largo plazo (ISSL y LTSSL). Los grupos de interés del sector industrial (por ejemplo, grupos de empleadores, sindicatos, organismos de capacitación del sector) presentan propuestas para incluir ocupaciones en la lista. Posteriormente se examina la evidencia para apoyar la inclusión/eliminación de ocupaciones de la lista. Las listas se actualizan dos veces al año, con detalles sobre requisitos de habilidades específicos para determinadas ocupaciones (Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda, 2014a, pág. 17). Como un ejemplo, a partir del segundo semestre de 2014, la LTSSL incluyó un “Estadista (Modelador de la industria pesquera) con requisitos de habilidades que incluían una maestría o un doctorado en ciencias, estadística, matemáticas, modelización estadística o en otra disciplina pertinente y un mínimo de un año de experiencia laboral relevante después de la titulación” o un “electricista con certificación equivalente a la certificación completa o limitada del Consejo de Registro de Trabajadores Eléctricos de Nueva Zelanda (se conceden puntos de bonificación para los solicitantes registrados en el Consejo de Registro de Trabajadores Eléctricos de Nueva Zelanda)” (Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda, 2014b, pág. 18).

La SOL de Australia y las ISSL/LTSSL de Nueva Zelanda están públicamente disponibles y son ampliamente utilizadas. Son consideradas en una amplia gama de políticas de empleo, educación y capacitación y de migración. En Australia, por ejemplo, se da prioridad en el financiamiento de organizaciones de capacitación a los programas de la SOL (OCDE, 2014a). En el caso de la migración, la información tanto de la SOL como de las ISSL/LTSSL se utiliza para decidir qué trabajadores pueden solicitar la residencia permanente sin requerir el patrocinio de un empleador o de un miembro de su familia, o la nominación del gobierno de un Estado o de un territorio (p. ej. Programa independiente de migración de trabajadores cualificados de Australia, visas de trabajo de habilidades esenciales de Nueva Zelanda). Las agencias australianas validan las habilidades de los trabajadores y los trabajadores reciben puntos por la edad, conocimientos de inglés, empleo en el extranjero, formación académica, habilidades de la pareja y otras áreas. La elegibilidad se determina si los trabajadores migrantes satisfacen un mínimo de puntos.

Fuente: Departamento de Empleo (2014), *Skill Shortage Research Methodology*, el Gobierno de Australia, Canberra; Departamento de Empleo (2014), *Skill Shortage List Australia 2013-14*, el Gobierno de Australia, Canberra; Servicio de inmigración de Nueva Zelanda (2014), *Reviewing the Essential Skills in Demand Lists*, Ministerio de Comercio, Innovación y Empleo, Wellington; Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda (2014); *Long Term Skill Shortage List - June 2014*, Ministerio de Comercio, Innovación y Empleo, Wellington. OCDE (2014), “Documento de antecedentes preparado por la OCDE”, el G20, OECD, EC Conference on *Quality Apprenticeships for Giving Youth a Better Start in the Labour Market*, Centro de Conferencias de la OCDE, París, 9 de abril de 2014.

Promoción del crecimiento ecológico y la transición a la economía digital.

A causa del crecimiento ecológico surgirán nuevos sectores y se desarrollarán nuevas actividades y, en algunos casos, se desplazarán otras actividades lo que podría ocasionar desequilibrio de habilidades (OCDE, 2011). Asimismo, la transición a una economía digital cambiará las necesidades de habilidades en ocupaciones directamente relacionadas con el sector de las TIC, así como las que no están relacionadas con el sector de las TIC. Los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades pueden desempeñar un papel importante para facilitar estas transiciones al reducir las pérdidas de trabajo y garantizar que las habilidades necesarias en estas transiciones estén disponibles en el mercado laboral. Sin embargo, solo Austria, Bélgica (Flandes y Valonia), Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia y Turquía relacionan de manera explícita los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades con la transición a una economía más ecológica. Solo en Austria, Bélgica (Flandes y Valonia), Canadá, Dinamarca, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal y Turquía los ejercicios consideran la transición hacia la economía digital. En todos estos casos, los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades suelen proporcionar información acerca de las necesidades de habilidades en estas transiciones; se utilizan de manera menos frecuente para formular políticas y programas específicos. En Grecia, se han llevado a cabo análisis específicos para los sectores y conforme fuera necesario para determinar el contenido de habilidades para las ocupaciones en los sectores digital y ambiental. Alemania recientemente encomendó un ejercicio de prospectiva para explorar el impacto de la digitalización en las necesidades de habilidades en el mercado laboral.

En Canadá y Francia, la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades se utilizan en políticas relacionadas con la transición a la economía digital y en políticas específicas para el sector de las TIC. Las ocupaciones relacionadas con la economía digital se incluyen en el Sistema de Proyección Ocupacional de Canadá (COPS) y en la evaluación de las condiciones ocupacionales recientes del mercado laboral. Además, el Programa de Iniciativas Sectoriales (SIP) financia el monitoreo continuo del mercado laboral y de los principales motores económicos que tienen un impacto en la productividad del sector de las TIC (por ejemplo, pronósticos a cinco años, medidas de preparación para el trabajo y trayectorias ocupacionales en programas educativos de las disciplinas STEM). El SIP también apoyará la actualización de los Estándares ocupacionales nacionales (NOS) y el régimen de acreditación para solicitantes de empleo y empleadores en el sector de las TIC. Además, el Departamento de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC) le ha solicitado al Consejo de Academias canadienses que estudie qué tan preparada está Canadá para satisfacer las necesidades futuras de habilidades en las disciplinas STEM. El ESDC también ha vinculado la información procedente de los sectores de las TIC para fomentar el Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales.

En Irlanda, en 2010, el Grupo de Expertos sobre las futuras necesidades de habilidades, llevó a cabo un estudio sobre las habilidades necesarias para las empresas que trabajan en el “sector de la economía ecológica” y otro estudio sobre necesidades de habilidades digitales. La evaluación de las futuras necesidades de habilidades en la economía ecológica prevé, por ejemplo, que las oportunidades de trabajo surgirán en los mercados nacionales y de exportación, tanto por el crecimiento del sector ecológico como por las oportunidades de empleo que surgirán fuera del sector ecológico a medida que las empresas hagan la transición hacia la adopción de procesos ecológicos (Grupo de Expertos sobre las necesidades futuras de habilidades, 2010). Los ejercicios específicos relacionados específicamente con la economía digital también se delegaron, así como la evaluación de las futuras necesidades de habilidades de la industria de los medios digitales (Grupo de Expertos sobre las necesidades futuras de habilidades, 2006). La información de estos estudios ha influenciado el Plan de Acción de Irlanda para el Empleo (Gobierno de Irlanda, 2012, 2013).

De conformidad con la estrategia nacional y el pacto nacional para la transición hacia una economía ecológica, Francia ha establecido el Observatorio nacional de empleos y habilidades para la economía ecológica (*Observatoire national des emplois et Métiers de l'économie verte*). El observatorio da seguimiento al crecimiento ecológico y controla el impacto macroeconómico y sectorial de esta transición, con especial atención a sus consecuencias para los empleos y las habilidades (*Commissariat Général au Développement Durable*, 2014).

Los pronósticos y una orientación estratégica nacional hacia una economía ecológica han creado alianzas con interlocutores sociales, como los sindicatos, las organizaciones patronales y el servicio público de empleo. El servicio público de empleo (Pôle Emploi), por ejemplo, ha estudiado la oferta y la demanda de habilidades ecológicas para crear programas para capacitar o reentrenar a los solicitantes de empleo para satisfacer mejor las necesidades de esta transición (Pôle Emploi, 2011a, 2011b).

En Italia, la disposición de los programas VET a nivel de educación superior sigue un análisis de las necesidades locales en el contexto de la implementación de políticas con respecto a la sostenibilidad ambiental y social en los sectores productivos y de la construcción.

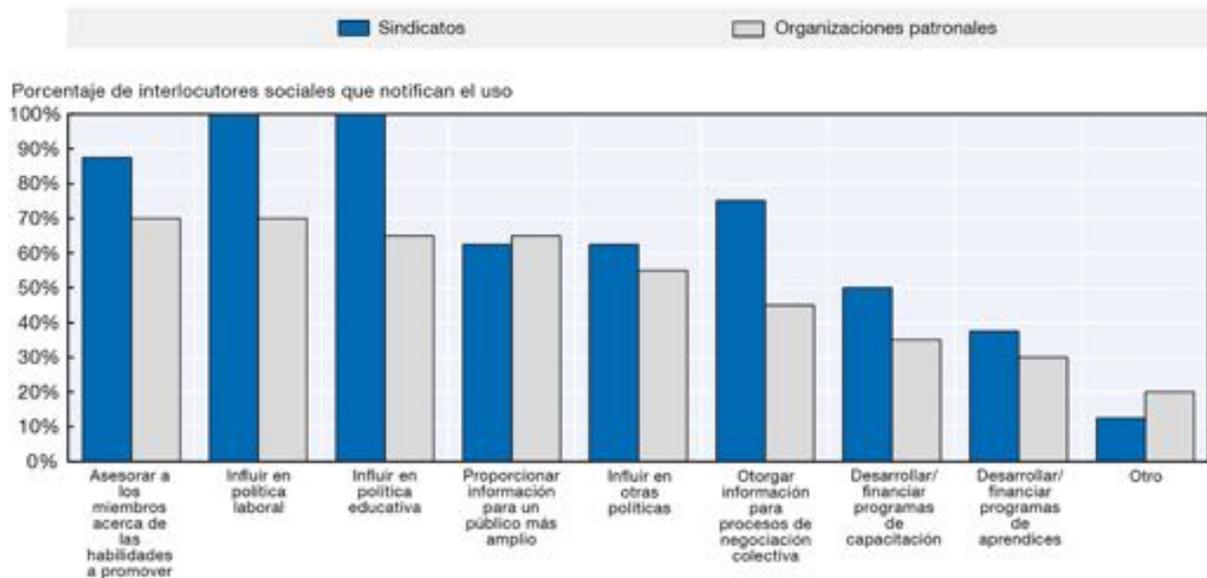
Los programas, por lo tanto, están diseñados para proporcionarle a los estudiantes habilidades como: la capacidad para evaluar el impacto ambiental de los sistemas de energía, la capacidad para seleccionar y aplicar tecnologías innovadoras, la capacidad para hacer cumplir las normas de seguridad y calidad ambiental, la capacidad para intervenir en la gestión de aguas residuales, residuos y emisiones y la capacidad para aplicar la metodología en las evaluaciones del impacto ambiental y estratégico.

En Austria y Noruega, se han llevado a cabo estudios específicos sobre las necesidades de habilidades provocadas por estas transiciones, aunque las implicaciones de la política no necesariamente se han traducido en políticas específicas. Tales ejercicios se están planificando en Alemania. El Comité permanente de nuevas habilidades del servicio público de empleo de Austria (*Arbeitsmarktservice Österreich*, AMS) tiene como objetivo anticipar las cualificaciones requeridas en el mediano plazo y adoptar medidas en consecuencia. A raíz de los resultados de los grupos de trabajo, la Comisión ha llegado a la conclusión de que, además de los procesos de tercerización y la mayor demanda tanto de habilidades generales como especiales, la ecologización (es decir, el crecimiento en empleos ecológicos) y la tecnologización (es decir, el crecimiento de la economía digital) supondrán retos para las empresas y solicitantes de empleo (Bliem et al., 2011). Noruega también ha encargado un estudio para predecir la futura oferta y demanda de habilidades avanzadas de TIC hasta 2030. Recomienda la implementación de un sistema de monitoreo periódico de oferta y demanda de habilidades avanzadas de TIC. Los resultados y recomendaciones de la evaluación de Noruega son recientes, y en los próximos meses, el Gobierno Local y los Ministerios de educación, modernización y comercio, industria y pesca se reunirán para discutir las recomendaciones (DAMVAD, 2014).

Uso por parte de los interlocutores sociales

Además de los gobiernos, los interlocutores sociales son los principales usuarios de la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Tanto para las confederaciones sindicales como para las organizaciones patronales, el uso más común de esta información consiste en influir en la política de educación o de empleo (Figura 3.3). También usan esta información para asesorar a sus miembros sobre las habilidades que deben promover dentro de sus empresas o entre sus trabajadores, y para proporcionar información para una audiencia más amplia. Los sindicatos, a diferencia de los gobiernos y las organizaciones patronales, es probable que utilicen la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades para orientar sobre procesos de negociación colectiva.

Figura 3.3. El uso de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades por parte de los interlocutores sociales
Como un porcentaje de todas las respuestas de los sindicatos y organizaciones patronales



Nota: Porcentajes basados en las respuestas de 20 organizaciones patronales con al menos un uso informado (Canadá (2 respuestas de organizaciones patronales), Chile, la República Checa, Dinamarca (2), Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Japón (2), Corea, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, la República Eslovaca y Eslovenia) y ocho confederaciones sindicales con al menos un uso informado (Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega, España (2 respuestas sindicales), Suecia y el Reino Unido).

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionarios de organizaciones patronales y sindicatos.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933334001>

Difusión de los resultados a un público más amplio

Los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades generalmente son relevantes para una amplia audiencia: formuladores de políticas, partes interesadas, interlocutores sociales, organizaciones sectoriales, profesionistas e individuos. El reto para muchos ejercicios es capitalizar este interés potencial tomando en consideración la metodología compleja y que estas herramientas no son técnicas de planificación de recursos humanos (Humpl y Bacher, 2012). En general, tanto los ministerios como los interlocutores sociales comparten los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades con un público más amplio. Lo hacen principalmente mediante la elaboración de informes y sitios web. La mayoría de los ministerios e interlocutores sociales se aprovechan de los medios públicos de comunicación (televisión, radio, periódicos o revistas) para difundir los resultados y análisis. Raramente se basan en las redes sociales para difundir dicha información. Países Bajos es el único país que utiliza las redes sociales para difundir los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Solo dos países no han hecho el intento por lograr una difusión más amplia: en Chile (donde los ejercicios son llevados a cabo por organizaciones patronales del sector privado o tienen un enfoque regional específico para proporcionar información para la capacitación) y en Portugal (donde los ejercicios promueven políticas de capacitación muy específicas y programas del servicio público de empleo).

Aunque, tanto los ministerios como los interlocutores sociales suelen intentar difundir ampliamente la información sobre las necesidades de cualificaciones, también reconocen que se puede hacer más en este sentido (véase el cuadro 3.1). Como se discute más adelante, existe la necesidad de que los desarrolladores de los ejercicios de anticipación de habilidades involucren a sus destinatarios de forma más efectiva. Una forma de hacerlo es reconocer que un "público más amplio" es una constelación de usuarios en la que cada uno valora la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades de manera diferente y cada uno espera que tenga diferentes usos.

En este sentido algunos organismos presentan la información de estos ejercicios, de diferentes formas, dependiendo de la audiencia. El barómetro de cualificación del servicio público de empleo de Austria tiene dos interfaces. Una para los solicitantes de empleo que se centra en las vacantes de empleo y oportunidades de capacitación. La otra, para expertos y otros usuarios, que se centra en la evolución del mercado laboral y en información sobre las ocupaciones y habilidades (Humpl y Bacher, 2012). El Departamento de empleo y desarrollo social de Canadá ha evidenciado que centralizar la difusión de la información sobre el mercado laboral y la evaluación de habilidades en una sola plataforma (Banco de Trabajo) ha sido una iniciativa exitosa. El banco de trabajo ofrece una experiencia interactiva para los usuarios, y adapta la información a los intereses de los usuarios. Además, a través de un Banco de Trabajo modernizado, el servicio mejorado de compatibilidad laboral del Banco de Trabajo para los empleadores va a reforzar el papel que desempeña el banco de trabajo para suministrar información detallada y oportuna sobre el mercado laboral. Otra exitosa iniciativa canadiense adaptada a una audiencia en particular ha sido el desarrollo de un seminario, la Cumbre de habilidades, específicamente diseñado para líderes empresariales, educativos, laborales y dirigentes políticos. El Ministerio de Trabajo, Familia, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de Eslovenia comenta que las mejores herramientas de difusión son las conferencias, talleres y paneles de discusión. En Suecia, se está realizando un esfuerzo especial para sensibilizar al público sobre la disponibilidad de la información, mientras que, en Noruega, los investigadores del Servicio Estadístico de Noruega están disponibles para establecer contacto con la prensa y son capaces de explicar los hallazgos de una forma simple.

Barreras para el uso de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades en la formulación de políticas

Se cuestionó a los ministerios de trabajo y educación, a las organizaciones patronales y a las confederaciones sindicales acerca de las barreras que impedían que la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades se pudieran traducir de manera eficaz en políticas. Los encuestados identificaron y clasificaron la importancia de 19 barreras relacionadas con aspectos de metodología, difusión o desarrollo de políticas del proceso.

En general, las barreras identificadas refieren dos grandes desafíos: el primero es cómo involucrar y coordinar a los interesados; el segundo es cómo acercar los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades a las necesidades y requerimientos de los encargados de formular políticas.

El cuadro 3.1 muestra que ocho de las diez respuestas más comunes que identificaron los ministerios también las identificaron los interlocutores sociales, aunque a menudo se clasifican de forma diferente.³ Para los gobiernos, una preocupación común que limita el uso de la política de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades es que la información resultante no cumple con los requerimientos de los formuladores de políticas. Los resultados no están suficientemente desglosados: los resultados a nivel nacional podrían no ser útiles para tomar decisiones a nivel local, o las amplias categorías ocupacionales podrían no proporcionar evidencia para tomar decisiones sobre la oferta de capacitación específica. Asimismo, la forma en la que se miden y definen las habilidades en los ejercicios no representa fácilmente variables útiles para la esfera de la formulación de políticas. Por ejemplo, para los proveedores de educación y de capacitación, la información sobre las tendencias para ocupaciones específicas no se puede traducir directamente en las habilidades y los cursos/campos de estudio específicos que se deben promover. Además, es poco frecuente que la dinámica de la oferta/demanda laboral se considere lo suficiente como para dar una imagen adecuada sobre las necesidades de habilidades actuales y futuras. Un ejemplo de este último punto es el de Estados Unidos, donde actualmente existen buenos pronósticos ocupacionales que se traducen en necesidades de habilidades con el uso de encuestas ocupacionales como O*Net, pero los pronósticos no prestan suficiente atención a los componentes de la oferta de habilidades (por ejemplo, proyecciones de migración o proyecciones de graduación por campos de estudio).

Las barreras identificadas por los interlocutores sociales se superponen en cierta medida con las señaladas por los ministerios, pero hay algunas diferencias notables.

Las partes interesadas pueden tener diferentes prioridades e intereses y una percepción diferente de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Mientras que casi dos tercios de los ministerios identifican como una barrera que los resultados no están lo suficientemente desglosados, la mitad de los interlocutores sociales lo considera así. Tres de las cuatro barreras identificadas con mayor frecuencia por los ministerios se refieren a la adaptación del ejercicio para la formulación de políticas; sin embargo, ninguna de estas barreras aparece entre las cuatro notificadas con mayor frecuencia por los interlocutores sociales (posiblemente debido a que su papel está más enfocado a su influencia, en lugar de estar dirigido a la formulación de políticas). Los ministerios también notifican que la participación de las partes interesadas es una barrera, pero que, en su opinión, la barrera está más relacionada con dar a conocer los resultados que con comprometerse de manera eficaz con otras partes interesadas en el proceso de toma de decisiones/ formulación de políticas; solo el 30% de los ministerios considera como una barrera la falta de consulta de las partes interesadas en la identificación de las necesidades de habilidades; mientras que, así lo considera el 75% de los interlocutores sociales. El 63% de los interlocutores sociales considera que llegar a consenso es una barrera, pero esta barrera no figura entre las diez más comunes identificadas por los ministerios (solo el 22% de los ministerios lo considera así). Otra barrera común para los ministerios incluye cómo compartir los resultados con un público más amplio, de una manera que no sea demasiado técnica (aunque prácticamente todos divulgan la información de una forma u otra).

Los interlocutores sociales mencionan que muchas de las barreras más importantes se relacionan con la participación de las partes interesadas en la identificación de las necesidades en materia de capacitación y en el diálogo resultante. Los interlocutores sociales consideran que las principales partes interesadas deberían tener un papel más destacado en la identificación de necesidades de capacitación, en la discusión de los resultados y en asegurar que se logre el consenso antes de desarrollar o implementar políticas. Llevar a cabo los ejercicios de previsión, dar a los consejos de habilidades un papel destacado en los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades (como se ha hecho en Australia, Finlandia y el Reino Unido, por ejemplo) y la participación de los interlocutores sociales en el grupo de expertos sobre las necesidades futuras de habilidades en Irlanda pueden ser mecanismos para superar esta barrera (el Capítulo 4 desarrolla los mecanismos implementados para facilitar la participación efectiva de las partes interesadas).

Muchos países informan que la naturaleza poco común de una respuesta de políticas sobre habilidades (a través de distintos organismos de gobierno y/o a niveles administrativos regionales/sub-regionales) es una barrera para el uso efectivo de políticas de la información sobre evaluación y anticipación de habilidades. Esto apunta a un importante desafío de coordinación cuando se trata de políticas de habilidades, mismo que se podría facilitar con una estrategia de habilidades a nivel nacional (por ej. Irlanda, Portugal) o con la implementación de grupos de trabajo de habilidades inter-ministeriales (por ej. Estados Unidos). Por último, varios ministerios informan que la falta de flexibilidad de los gobiernos para impactar las políticas de educación o del mercado laboral también es una barrera.

En conjunto, estas barreras se refieren a la administración de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Se refieren a las formas, desafíos y mecanismos para la participación de los interesados y a la manera en la que el diseño de los ejercicios puede aproximarse a la formulación de políticas. Varias partes interesadas están involucradas en diversos países (distintos organismos gubernamentales, niveles administrativos regionales/sub-regionales e interlocutores sociales), aunque con diferentes grados de éxito. La participación ocurre ya sea en el desarrollo de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, en la discusión de los resultados o en el desarrollo de una respuesta política. En este proceso pueden surgir desacuerdos acerca de las necesidades de habilidades y la correspondiente respuesta de políticas públicas, pero existen mecanismos para superar tales desacuerdos y lograr involucrar y coordinar de manera exitosa a los interesados en el proceso; esto también se discutirá a detalle en el Capítulo 4.

Tabla 3.1. Diez barreras más comunes que limitan la traducción de la evaluación de habilidades y la información de anticipación en políticas efectivas

Como un porcentaje de todos los Ministerios de Trabajo/Educación y sindicatos/organizaciones patronales

Ministerios de Trabajo/Educación		Confederaciones sindicales/Organizaciones patronales	
Barrera	%	Barrera	%
Los resultados no están suficientemente desglosados	63	La falta de consulta con los interesados en la identificación de las necesidades de habilidades	75
Los resultados no se han compartido lo suficiente con un público más amplio	56	La respuesta política está dispersa entre los niveles de organismos de gobierno	67
El resultado es demasiado técnico	52	Los resultados no se discuten lo suficiente con los principales interesados	63
La forma en la que se miden y definen las habilidades no representa variables útiles para la formulación de políticas	48	No se logra un consenso sobre las necesidades de habilidades	63
La falta de consideración de la dinámica clave de la oferta/demanda laboral	48	La falta de consideración de la dinámica clave de la oferta/demanda laboral	54
La respuesta política está dispersa entre los niveles u organismos de gobierno	48	Los resultados no se comparten lo suficiente con los principales interesados	54
Los resultados no se comparten lo suficiente con los principales interesados	41	Los resultados no están suficientemente desglosados	50
Los resultados no se discuten lo suficiente con los principales interesados	37	Incongruencias de tiempo entre la producción de la información y la planificación/ciclos de política	46
Los gobiernos locales carecen de la flexibilidad o herramientas para impactar la política educativa o del mercado laboral	33	Los resultados no se han compartido lo suficiente con un público más amplio	46
La falta de consulta con los interesados en la identificación de las necesidades de habilidades	30	La forma en la que se miden y definen las habilidades no representa variables útiles para la formulación de políticas	38

Nota: Ministerios de trabajo y educación incluyen las 27 respuestas de cualquier ministerio que notifique al menos una barrera [Austria (2 respuestas), Bélgica (3), Canadá, Chile (2), Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania (2), Hungría, Irlanda, Corea, los Países Bajos, Noruega (2), Polonia, Portugal, Eslovenia, España, Suiza, Turquía y los Estados Unidos]. Sindicatos y organizaciones patronales incluyen las 26 respuestas de cualquiera de los interlocutores sociales con al menos una barrera identificada [Canadá (2 respuestas), Chile, Dinamarca (3), Finlandia (2), Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Japón (2), Corea, los Países Bajos, Noruega (2), Portugal, la República Eslovaca, Eslovenia, España (2), Suecia (2) y el Reino Unido]. Se muestran las diez barreras más comunes identificadas por los ministerios o los interlocutores sociales. En negrita las barreras que se encuentran entre las diez más comunes tanto para ministerios como para interlocutores sociales. Se propusieron en total 19 barreras en el cuestionario. En el caso de empates en el porcentaje de barreras identificadas, aquellas con la mayor importancia promedio se clasifican como más altas.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionarios del ministerio de trabajo, ministerio de educación, organizaciones patronales y sindicatos.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933334018>

Conclusiones

Los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades pueden orientar potencialmente políticas de educación y laborales, así como otras áreas de políticas públicas. Se utilizan en todos los países: para informar el número de vacantes en los programas VET o de enseñanza superior, para informar el diseño y la asignación de programas de capacitación en el trabajo o de reentrenamiento, para diseñar y revisar estándares ocupacionales, o para proveer información para programas de aprendices, entre otros usos comunes. También se utilizan para orientar sobre el desarrollo de la política migratoria, dando prioridad a los candidatos con las habilidades adecuadas para las ocupaciones con una escasez actual o esperada. En algunos países la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades se utiliza para orientar sobre la transición a una economía ecológica y/o digital.

Los gobiernos son solo uno de los posibles usuarios de la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Las confederaciones sindicales y las organizaciones patronales utilizan esta información para influir en la política gubernamental, para asesorar a sus miembros y a fin de orientar sobre los procesos de negociación colectiva y estimular una amplia difusión.

Aunque la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades se utiliza en todos los países para formular las políticas públicas y orientar sobre la actividad de las partes interesadas, los gobiernos y los actores interesados reconocen la existencia de barreras que impiden un uso mayor de esta información en la formulación de políticas. Las barreras con frecuencia incluyen el nivel y la calidad de la participación de los actores interesados o de un público más extenso en: el desarrollo de los ejercicios; la discusión de los resultados; y/o el desarrollo de la correspondiente respuesta política. Las herramientas para asegurar que esta participación y colaboración sea efectiva se analizan en el siguiente capítulo.

Notas

1. La evaluación del Sistema de Proyección Profesional de Canadá de las condiciones recientes del mercado laboral para las distintas ocupaciones (o los recientes apremios de habilidades) a menudo se considera como equivalente a las condiciones “actuales”, aunque las condiciones actuales pueden diferir de las condiciones recientes.
2. A partir de 2015, el Programa Federal de Trabajadores Calificados fue sustituido por el llamado Programa de expresión de interés; no es clara la forma en la que el programa de expresión de interés utilizará la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades.
3. No existe ninguna superposición absoluta de un país entre las respuestas de los ministerios y los interlocutores sociales en términos de sus países. Por lo tanto, las diferencias en las barreras identificadas entre los ministerios y los interlocutores sociales pueden reflejar los diferentes contextos nacionales en lugar de su opinión con respecto a los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades.

Referencias

Bliem, W., S. Weiss and G. Grün (2011), "AMS Standing Committee on New Skills 2010/2011: Report on the Results of the Expert Groups", AMS Info, Vol. 211.

Chaloff, J. y G. Lemaitre (2009), "Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 79, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/225505346577>

Commissariat Général au Développement Durable (2014), Observatoire National des Emplois et Métiers de l'Économie Verte: Rapport d'Activité 2013, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, París.

Commission of the European Communities (2009), New Skills for New Jobs: Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs, COM(2008) 868 Final, Bruselas.

DAMVAD (2014), Forecasting Future Needs for Advanced ICT Competence in Norway, DAMVAD, Oslo, disponible en: <http://www.damvad.com/media/101353/english-summary.pdf> (consultado el 8 de febrero, 2016).

Department for Education and Science Policy (2012), Education and Research 2011-2016: A Development Plan, Ministry of Education and Culture, Helsinki.

Department of Employment (2014a), Skill Shortage Research Methodology, Australian Government, Canberra, disponible en: http://docs.employment.gov.au/system/files/doc/other/skillshortagelistaus_0.pdf (Consultado el 8 de febrero de 2016).

Department of Employment (2014b), Skill Shortage List Australia 2013-14, Australian Government, Canberra, disponible en: http://docs.employment.gov.au/system/files/doc/other/skillshortagelistaus_0.pdf (Consultado el 8 de febrero de 2016).

EGFSN - Expert Group on Future Skills Needs (2010), Future Skills Needs of Enterprise within the Green Economy in Ireland, EGFSN, Dublín.

EGFSN (2006), Future Skills Requirements of the Digital Media Industry: Implications for Ireland, EGFSN, Dublín.

Gobierno de Irlanda (2013), Progress Report on Growth and Employment in the Green Economy in Ireland, Gobierno de Irlanda, Dublín.

Government of Ireland (2012), Delivering our Green Potential: Government Policy Statement on Growth and Employment in the Green Economy, Gobierno de Irlanda, Dublín.

Humpl, S. and D. Bacher (2012), "The AMS-Skills Barometer: A Web-Based Labour-Market Tool, Making Use of Forecast Results by Stakeholders", Building on Skills Forecasts - Comparing Methods and Applications, Conference Proceedings, Artículo de Investigación, No. 18, CEDEFOP, pp. 82-96.

Immigration New Zealand (2014a), Reviewing the Essential Skills in Demand Lists, Wellington: Ministry of Business, Innovation and Employment, disponible en: <http://www.immigration.govt.nz/migrant/general/generalinformation/review.htm> (Consultado el 8 de febrero de 2016).

Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda (2014b), Long Term Skill Shortage List - June 2014, Ministerio de Comercio, Wellington.

Ministerio Noruego de Educación e Investigación (2010), *Science for the Future: Strategy for Strengthening Mathematics, Science and Technology (MST) 2010-2014*, Ministerio Noruego de Educación e Investigación, Oslo.

Ministerio Noruego de Educación e Investigación (2006), *Science for the Future: Mathematics, Science and Technology (MST): Strategy 2006-2009*, Ministerio Noruego de Educación e Investigación, Oslo.

OCDE (2015), *Estudios Económicos de la OCDE: Nueva Zelanda 2015*, publicación de la OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2015-en

OCDE (2014a), “Documento de antecedentes preparado por la OCDE”, *G20-OCDE-CE Conference on Quality Apprenticeships for Giving Youth a Better Start in the Labour Market*, Centro de Conferencias de la OCDE, París, 9 de abril de 2014, disponible en: http://www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf (consultado el 8 de febrero, 2016).

OCDE (2014b), *OECD Skills Strategy: Action Report Norway*, OCDE, París.

OCDE (2014c), *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>

OCDE (2011), *Towards Green Growth*, OCDE, estudios de crecimiento ecológico, Publicación de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111318-en>

Pôle Emploi (2011a), “*Les Emplois de la Croissance Verte, Enquête auprès des Employeurs*”, *Repères et Analyses*, Vol. 20.

Pôle Emploi (2011b), “*Les Emplois de la Croissance Verte, Enquête auprès des Demandeurs d’Emploi*”, *Repères et Analyses*, Vol. 29.

Ruhs, M. y B. Anderson (eds.), (2010), *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.

UKCES (2011), *NOS Strategy 2010-2020*, UK Commission for Employment and Skills, Londres.

Capítulo 4

La gestión y la participación de las partes interesadas

En este capítulo se destacan las distintas maneras en las cuales se pueden administrar los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, así como los mecanismos implementados en los países para involucrar a las partes interesadas en la discusión de los resultados y el desarrollo de políticas. La gestión de los ejercicios va desde aquellos que son impulsados por el usuario/ las políticas (y tienden a ser de menor alcance) a aquellos que dependen de organismos independientes para producir evaluaciones y pronósticos para un uso más general. Asimismo, existen diferentes enfoques para la participación de las partes interesadas, desde acuerdos ad hoc hasta enfoques más formales. De cualquier manera, es altamente recomendable contar con sistemas o procedimientos para tratar los posibles conflictos con respecto a las necesidades de habilidades o a la respuesta por medio de políticas requeridas.

El capítulo 3 mostró que la participación de las partes interesadas y la coordinación es una barrera clave que impide que la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades sea utilizada en la formulación de políticas. Una segunda barrera es la distancia entre las características de la información producida por los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades y las necesidades de los encargados de la formulación de políticas, un desafío que puede superarse mediante una mejor coordinación del proceso de desarrollo de acuerdo al uso esperado. En este capítulo se examina la forma en la que las partes interesadas se involucran en: el desarrollo de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades; la discusión de los resultados; y el desarrollo de una respuesta política. El capítulo muestra que la participación de las diferentes partes interesadas, aunque necesaria, no es una condición suficiente para garantizar el consenso, y la manera en la que esto puede limitar el uso eficaz de esa información en la formulación de políticas. El capítulo también examina los mecanismos implementados para generar consenso con respecto a las necesidades de habilidades y para desarrollar una respuesta de política pública.

Conclusiones principales

- Se puede interpretar que la gestión de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades está orientada hacia objetivos específicos de políticas (el modelo de políticas), totalmente independiente de cualquier objetivo político (el modelo independiente) o está en algún punto entre estos dos modelos. Ambos tienen ventajas y desventajas que pueden superarse mediante una mejor vinculación de las partes interesadas y los usuarios potenciales de los ejercicios con el proceso de desarrollo del instrumento.
- En la mayoría de los países, varios actores están involucrados en el desarrollo de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Normalmente éstos incluyen diferentes ministerios, los Servicios Públicos de Empleo, instituciones específicas de una región o sector y los interlocutores sociales.
- Estos actores por lo general también participan en la discusión de los resultados y en el desarrollo de una respuesta de política pública. La participación de las partes interesadas se puede considerar un elemento de un ejercicio bien diseñado de anticipación y evaluación de habilidades. Sin embargo, en la mayoría de los países la participación de las partes interesadas ha provocado desacuerdos acerca de cuáles son las necesidades de habilidades y cuál es la respuesta de política adecuada. También hay desacuerdos con respecto al nivel de participación, ya que las mismas partes interesadas consideran que es insuficiente.
- La participación de las partes interesadas funciona mejor cuando existe un compromiso político de alto nivel que sustenta las discusiones. Las discusiones también son más fluidas cuando la información sobre las necesidades de habilidades actuales o futuras proviene de organizaciones independientes y de buena reputación o cuando existe una estrategia nacional de habilidades en torno a la cual centrar las discusiones.
- Los mecanismos formales para facilitar las discusiones incluyen la existencia de normas jurídicas que controlen las consultas en torno a los temas de habilidades, la inclusión de las partes interesadas en comités consultivos de diferentes ministerios, o un tercero a cargo de dirigir y coordinar el debate en torno a las necesidades de habilidades actuales o futuras.
- Los mecanismos informales para facilitar el consenso y la resolución de conflictos incluyen la implementación de grupos de trabajo o mesas redondas; estos últimos funcionan mejor cuando los objetivos del debate se dirigen hacia objetivos específicos y claros con una línea de tiempo realista.

Los actores y la participación del gobierno

La participación y colaboración de los actores pertinentes puede garantizar que: i) el ejercicio esté diseñado de tal manera que satisfaga las necesidades de sus usuarios; ii) se haya llegado a un consenso con respecto a las necesidades de habilidades; y iii) las respuestas políticas adoptadas entre actores sean coherentes y complementarias. Una de las fortalezas registradas de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades de Noruega, por citar solo un ejemplo, es que las autoridades de empleo y educación están involucradas en el diseño y desarrollo de los pronósticos del Servicio de Estadísticas de Noruega, lo que garantiza que puedan entender los resultados y utilizarlos en la formulación de políticas. -

Asimismo, los analistas de Flandes (Bélgica) del Servicio Público de Empleo involucrados en los ejercicios de anticipación también son miembros de los organismos responsables de la toma de decisiones. Esto se traduce en evidencia que se considera de forma más plena y con mayor precisión en el desarrollo de políticas y programas de empleo.

Varios gobiernos han reconocido el papel que las organizaciones patronales y sindicatos pueden desempeñar en el desarrollo de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, así como también en la elaboración e implementación de políticas para responder a las necesidades cambiantes de habilidades. Algunos países han fomentado la creación de consejos y comités dedicados para debatir sobre los ejercicios de identificación de necesidades de habilidades y políticas de habilidades. Tal es la experiencia de Australia, Canadá, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Portugal, la República Eslovaca y el Reino Unido, por ejemplo. Los empleadores tienen un papel activo en los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades en Australia y Nueva Zelanda, así como en Hungría (los sindicatos tienen un papel más modesto en Hungría). En Canadá, organizaciones de recursos humanos y de alianzas industriales enfocadas en habilidades, entre las que se incluyen más de 20 consejos sectoriales (que vinculan a las partes interesadas de las comunidades empresarial, laboral y educativa, entre otras), examinan las necesidades de habilidades actuales y proyectadas. Estas organizaciones ayudan en el diseño e implementación de políticas para ayudar a las empresas y a los trabajadores a ajustar las necesidades de habilidades actuales y futuras (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009; el cuadro 4.1 proporciona más detalles sobre los consejos de habilidades).

Cuadro 4.1. Consejo de habilidades

Los consejos de habilidades son organizaciones dirigidas por empleadores u organizaciones tripartitas en las que participan representantes de empleadores, trabajadores, gobierno o instituciones educativas. Generalmente son financiados con fondos públicos, pero pueden recibir algunos fondos adicionales de miembros del sector privado. Varios países han establecido ese tipo de consejos sectoriales (nacionales o regionales), comisiones o comités. Los consejos de habilidades generalmente son organizaciones independientes que proporcionan una plataforma para la discusión de retos relacionados con habilidades de sectores o áreas regionales en específico, así como la elaboración de respuestas políticas conjuntas. Ofrecen recomendaciones sobre la política educativa y del mercado laboral y pueden ser de carácter general o específico para una determinada región, sector o institución de educación y capacitación individual y sus programas. Una de sus tareas es vigilar el mercado laboral en el sector pertinente y predecir qué habilidades serán necesarias. Estos consejos están generalmente involucrados en la prestación de servicios de capacitación, con lo que traducen sus conocimientos específicos sobre el sector, en educación y capacitación.

En el Reino Unido, por ejemplo, los consejos de habilidades sectoriales son organizaciones dirigidas por los empleadores que definen los estándares ocupacionales y las habilidades laborales. Esta información ayuda a las empresas del sector respectivo a identificar las habilidades y las correspondientes cualificaciones necesarias para un trabajo determinado. Los consejos de habilidades también son útiles para organizar programas de aprendices y facilitar la vinculación entre los proveedores de capacitación y las empresas, para que estas últimas participen en los programas de aprendices.

En Finlandia, hay 26 comités nacionales de educación y capacitación, en representación de los diferentes sectores de la actividad económica. Son órganos tripartitos establecidos por el Ministerio de Educación y Cultura para un periodo de tres años. Cada comité actúa como un órgano experto para anticipar las necesidades de habilidades y habilidades para el Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación de Finlandia.

La Comisión Europea, como parte de su Programa de Nuevas Habilidades y Empleos, apoya la creación de Consejos de habilidades por sector en Europa para anticiparse a las necesidades de habilidades en sectores específicos, con mayor efectividad y lograr una mejor correspondencia entre las habilidades y las necesidades del mercado laboral. Los consejos proporcionarán más y mejor información acerca de la situación de las habilidades en los diferentes sectores. Ayudarán a desarrollar una gestión de habilidades en cada sector, así como políticas de habilidades nacionales al fomentar: que las organizaciones nacionales atiendan de manera más eficaz las necesidades de los diversos sectores; que las organizaciones activas en el mismo campo aprendan las unas de las otras; y que todas las organizaciones involucradas compartan información y experiencias (Comisión Europea, 2010).

Fuente: Comisión Europea (2010), *New Skills for New Jobs: Policy Initiatives in the Field of Education*, Agencia Ejecutiva de Educación, Audiovisual y Cultura, Bruselas.

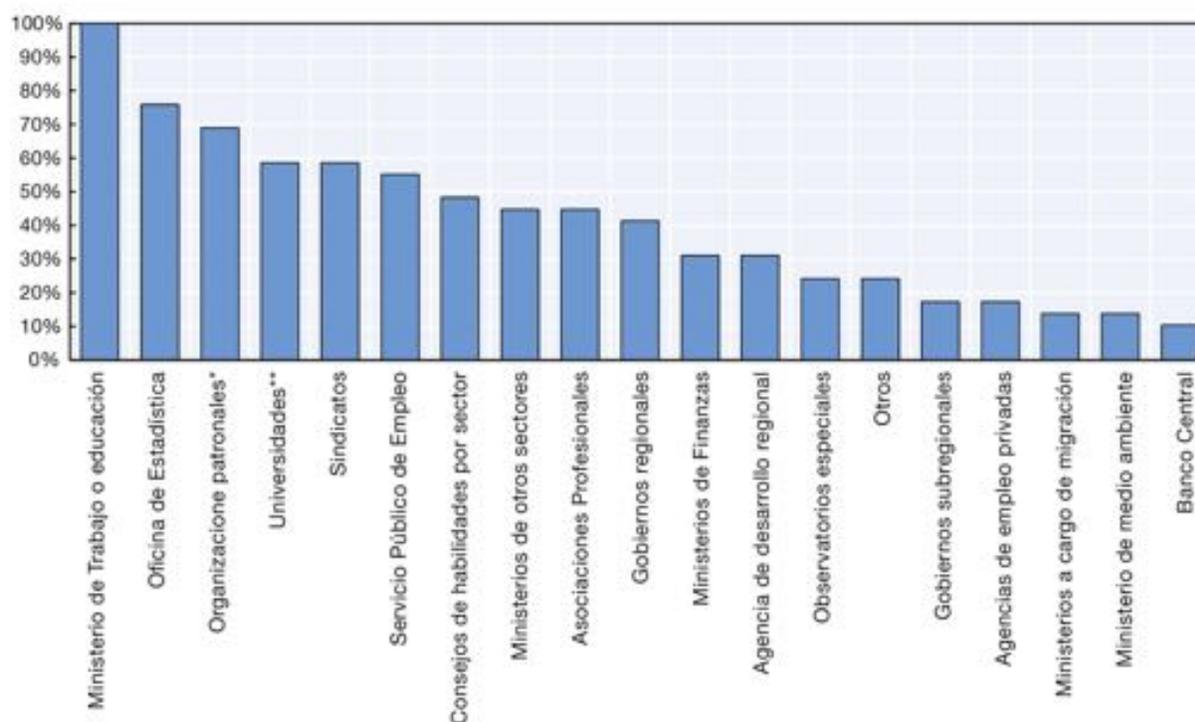
Participación en el desarrollo los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades

Varios actores utilizan la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Su implicación en el desarrollo de los ejercicios puede garantizar que el diseño de los instrumentos satisfaga sus necesidades y que la información producida sea más adecuada para su uso previsto.

La complejidad de la los ejercicios anticipación y evaluación de las habilidades puede implicar la necesidad de una importante cooperación entre diferentes partes interesadas. La figura 4.1 muestra que los ministerios de trabajo y educación, las oficinas de estadística y las organizaciones patronales son los agentes más frecuentemente involucrados en la evaluación de habilidades y en los ejercicios de pronóstico y previsión. Las universidades/centros de investigación/grupos de expertos, los sindicatos, los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y los Consejos de habilidades por sector están también involucrados en casi el 50% de países o más. Por otro lado, las agencias privadas de empleo, los ministerios encargados del medio ambiente y los bancos centrales nacionales rara vez se involucran en el desarrollo de estos ejercicios. Aunque los ministerios a cargo de la migración son usuarios regulares de la información de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, rara vez participan en el desarrollo de los ejercicios.

Figura 4.1. Participación del gobierno y de las partes interesadas en el desarrollo de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades

Como un porcentaje de todos los países



* Incluye empleadores individuales.

** Incluye grupo de expertos y centros de investigación.

Nota: Porcentajes basados en las respuestas de 28 países que notificaron al menos un agente involucrado (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos). Si se recibió más de un cuestionario por país, se considera participación si ésta se informó en cualquier cuestionario recibido.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933334023>

Los tres modelos de gestión de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades

Se pueden identificar tres modelos principales de gestión en los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades: el “modelo independiente”, el “modelo de política” y el “modelo híbrido”. En el modelo de política, los ejercicios son desarrollados directamente por aquellos agentes que utilizan la información para desarrollar políticas y programas. En el modelo independiente, están dirigidos y desarrollados por organismos que son independientes de los usuarios de la información y cualquier objetivo de política. Por último, el modelo híbrido es una mezcla de estos dos modelos.

En el modelo independiente, los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades por lo general son dirigidos y llevados a cabo por organismos independientes. Comúnmente son las oficinas de estadísticas (p. ej. Noruega y Suecia) o las universidades o institutos de investigación (ej. ROA en los Países Bajos o el modelo DREAM de Dinamarca). El Servicio de Estadística de Noruega dirige y lleva a cabo dos ejercicios; los organismos y agentes que financian o utilizan la información de estos ejercicios son miembros del comité consultivo (p. ej. Ministerios, organizaciones patronales, sindicatos). En los Países Bajos, aunque las organizaciones patronales quisieran estar involucradas en el desarrollo de los pronósticos, reconocen la independencia del ROA y la consecuente estabilidad en los métodos utilizados como un activo del ejercicio. Como se discutió en el Capítulo 3, uno de los riesgos con el modelo independiente es que el nivel de agregación y las características de los resultados no son necesariamente útiles para los actores interesados en usar la información para fines de formulación de políticas. Por ejemplo, el resultado podría ser demasiado técnico, el nivel de agregación podría no ser lo suficientemente detallado a nivel sector o a nivel regional, o las definiciones de habilidades podrían no traducirse fácilmente en instrumentos de política.

En el segundo enfoque de la gestión, el modelo de política, los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades son guiados por los usuarios finales de la información. Dichos ejercicios incluyen los guiados por los Servicios Públicos de Empleo. En toda Europa, más de la mitad de los PES supervisan la estructura de la demanda laboral, los requerimientos de habilidades, la mezcla de ofertas de trabajo y la forma en la que se relaciona con la composición de los solicitantes de empleo. La mayoría de los PES en Europa también hacen un esfuerzo para estimar las futuras necesidades de habilidades. En Dinamarca, la Agencia Danesa para el Mercado Laboral y el Reclutamiento estima disparidades y escasez en más de 1000 ocupaciones en cuatro regiones (Manoudi et al., 2014). Los PES en Austria, Bélgica (Flandes y Valonia), Francia, Polonia, Suecia y Turquía, desarrollan sus propios ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades para formular sus políticas y prácticas (véase el Cuadro 4.2 acerca del papel de los Servicios Públicos de Empleo para permitir que la información de la anticipación y evaluación de habilidades tenga un impacto positivo en el mercado laboral).

Este modelo también incluye aquellos ejercicios dirigidos por los organismos encargados de la educación y capacitación vocacional (por ejemplo, la Agencia Nacional de Cualificación y Educación y Capacitación Vocacional, ANQEP en Portugal), por los organismos que desarrollan estándares profesionales y marcos de cualificaciones (p. ej. ChileValora en Chile y el Servicio Público de Empleo de Portugal, el IEEP), o por universidades que intentan definir el número de vacantes a ofrecer en el corto y mediano plazo (ej. instituciones de educación superior de Austria y Suecia). En estos casos, los ejercicios están diseñados para responder cuestiones muy específicas relacionadas con las políticas y pueden involucrar activamente y utilizar la opinión de las partes interesadas en torno a un objetivo específico. Sin embargo, el hecho de que los ejercicios bajo este modelo de gestión estén tan enfocados en un objetivo concreto puede provocar que carezcan de la flexibilidad o amplitud de alcance para ser aplicables o útiles por otros actores.

Cuadro 4.2. Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y los vínculos con los empleadores

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) son actores importantes que permiten que la información de evaluación y anticipación de habilidades tenga un impacto positivo en el mercado laboral. Pueden dirigir el desarrollo de habilidades y de políticas activas del mercado laboral a los sectores de mayor demanda. En la mayoría de los países, los PES tienen el objetivo de conectar a los solicitantes de empleo con los empleadores y de ayudar a equilibrar la oferta y la demanda de habilidades en el mercado laboral mediante la difusión de información, capacitación, colocación y servicios de apoyo activo a nivel local, nacional y supranacional. Los PES ocupan una posición estratégica, ya que pueden utilizar la información general de evaluación y pronósticos de habilidades para implementar políticas locales. Sin embargo, para que esto suceda, los PES deben tener la flexibilidad, capacidad y autonomía para poder convertir estas orientaciones de políticas nacionales/regionales en políticas y programas efectivos para los solicitantes de empleo y empleadores a nivel local (Froy et al., 2011).

Una estrategia eficiente de anticipación de habilidades también requiere una estrecha cooperación entre las actividades de los PES, por un lado, y los empleadores y solicitantes de empleo, por el otro, para asegurar que las respuestas de políticas basadas en la información de habilidades se implementen de manera adecuada. Andersen et al. (2010) encontraron que la mayoría de los PES subrayan la importancia de mantener un diálogo estrecho con los empleadores y sus organizaciones. Sin embargo, a pesar de su importancia, el diálogo entre los PES y los empleadores en algunos casos no es sistemático e involucra solo a un pequeño subconjunto de empleadores. La mayoría de los PES cooperan de manera informal con las organizaciones sectoriales para discutir las tendencias y las perspectivas para el sector. Solo unos pocos PES colaboran con organizaciones patronales en el diseño y desarrollo de análisis de requerimientos futuros de habilidades, y todavía menos PES informan que han participado en una alianza formal con organizaciones patronales. Las excepciones a esta tendencia son Letonia (Bartlett, 2013), Austria, Bélgica, Francia, Suecia y Turquía, donde para facilitar la activación de habilidades y la búsqueda de empleo, los PES están a cargo de los ejercicios de evaluación y pronóstico de necesidades de habilidades.

Algunos PES, como el *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* [VDAB, el Servicio Público de Empleo de Bélgica (Flandes)], han comenzado a adoptar el perfilamiento de habilidades para caracterizar a los solicitantes de empleo y facilitar la compatibilidad, evaluar el riesgo de desempleo de los solicitantes de empleo e informar mejor sobre las necesidades de los solicitantes de empleo. A través del establecimiento de perfiles, los PES capturan y describen el potencial de un solicitante de empleo en términos de habilidades “genéricas” y “blandas” y requieren que los empleadores incluyan información más detallada sobre los requisitos de habilidades en sus vacantes (incluidas las habilidades técnicas, genéricas y blandas). Actualmente hay poca evidencia para apoyar los beneficios potenciales del perfilamiento de habilidades, pero la retroalimentación de los estudios de los países sugiere evidencia cada vez mayor que muestra que el establecimiento de perfiles de habilidades resulta en una tasa mayor de salida del desempleo, una reducción en el número de desempleados de larga duración, una reducción en la duración promedio del desempleo y una mayor satisfacción por parte de los solicitantes de empleo y empleadores (Blázquez, 2014). *Arbeitsmarktservice Österreich* (PES de Austria) planea incorporar la compatibilidad con base en habilidades a sus programas de búsqueda de empleo.

Fuente: Andersen et al. (2010), “Anticipating Skill Needs of the Labour Force and Equipping People for New Jobs, Which role for Public Employment Services in Early Identification of Skill Needs and Labour Up-Skilling?”, informe final preparado bajo contrato con la Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades; Bartlett, W. (2013), “Structural Unemployment in the Western Balkans: Challenges for Skills Anticipation and Matching Policies”, European Planning Studies, Vol. 21, No. 6, pp. 890-908; Blázquez, M. (2014), Skills-Based Profiling and Matching in PES, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo; Froy, F. et al. (2011), “Building Flexibility and Accountability into Local Employment Services: Síntesis de los estudios de la OCDE en Bélgica, Canadá, Dinamarca y los Países Bajos”, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, vol. 2011/10, Publicación de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkv3tr21-en>.

En este sentido, Portugal muestra la colaboración entre diferentes partes interesadas en dos análisis independientes de necesidades de habilidades que están orientados hacia objetivos de políticas concretos: uno para el desarrollo de los marcos de cualificaciones y otro para dirigir la política de VET. La actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones (CNQ) se maneja a través de la colaboración de 16 Consejos Sectoriales para Cualificaciones (CSQ) los cuales, coordinados por ANQEP, abarcan todos los sectores de la actividad económica. Los CSQ integran un conjunto heterogéneo de agentes, entre los que se incluyen interlocutores sociales, proveedores de educación y capacitación (por ejemplo, escuelas secundarias públicas, escuelas vocacionales, centros de formación vocacional y proveedores privados de capacitación certificada), empleadores clave en el respectivo sector, centros de innovación y tecnología, reguladores del sector y asociaciones profesionales correspondientes. -

Además de los miembros nombrados (y en función de los temas a discutir), los expertos invitados también pueden asistir a las reuniones de los CSQ. La cooperación entre las partes interesadas es extensa y todos los organismos representados en los CSQ pueden formular propuestas para la integración de nuevas cualificaciones en la CNQ, o para la reestructuración o eliminación de cualificaciones existentes. Esto se puede hacer usando una herramienta en línea (modelo abierto de consulta), que está disponible en cualquier momento para los miembros de los CSQ.

Los ejercicios dirigidos por organizaciones patronales o empleadores individuales también caen dentro de la gestión del modelo de política. Este enfoque es menos común, sin embargo, dado que existen ejercicios de evaluación y anticipación de necesidades de habilidades en todos los países y por lo tanto, los empleadores no ven el valor agregado de construir sus propios modelos. En Canadá, una excepción notable es la iniciativa de un importante empleador industrial y las organizaciones sectoriales, tales como: Buildforce Canada, el Consejo de Recursos Humanos en la Industria Petrolera, el Consejo de Recursos Humanos de Minería, Trucking HR Canada, que llevan a cabo sus propios ejercicios de evaluación y anticipación de necesidades de habilidades para obtener información que ayude a determinar la ubicación de las instalaciones, desarrollar programas de capacitación y aprendices, e informar a los trabajadores acerca de las necesidades de habilidades. También en Chile, importantes empleadores en el sector minero crearon una organización patronal del sector, el *Consejo Minero de Chile*. Desde 2011, y posiblemente en respuesta a la necesidad de contar con información de anticipación de habilidades, este consejo ha producido pronósticos de habilidades a diez años tomando en cuenta las inversiones proyectadas a mediano plazo de cada empresa, así como pronósticos de la oferta y la demanda laboral. Estos resultados se utilizan en colaboración con los proveedores de educación y capacitación en el sector minero para determinar los cursos de capacitación y orientar los planes de estudios de los programas VET en las escuelas secundarias de nivel superior. En Francia, una organización patronal recientemente lanzó una evaluación de necesidades de habilidades, y, en Japón, uno de los grandes empleadores (que no está implicado en los ejercicios dirigidos por el gobierno) lleva a cabo su propia evaluación anual de habilidades nacionales con base en encuestas a empleadores y trabajadores/egresados para orientar sus políticas de recursos humanos.

Entre el modelo de política y el modelo independiente hay un tercero, el modelo híbrido. Abarca los ejercicios dirigidos por los ministerios (y con una clara orientación de política), pero siguen siendo relativamente independientes de su uso final. Ejemplos de ejercicios que caen bajo esta categoría de modelo incluyen los llevados a cabo por los ministerios nacionales en países federales (p. ej. el modelo COPS de Canadá, las evaluaciones de habilidades actuales y pronósticos de Australia, los pronósticos de los campos profesionales y de cualificaciones de la BIBB-IAB de Alemania y las proyecciones de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos) o los realizados por los ministerios nacionales con la estrecha colaboración de los Servicios Públicos de Empleo y otros actores del gobierno o no gubernamentales (ej. La lista de escasez de habilidades de Austria y Australia). Otros ejemplos son aquellos ejercicios dirigidos por los Consejos de habilidades (p. ej. Australia, Canadá e Irlanda), dado que los Consejos de habilidades son organismos independientes que proporcionan recomendaciones para que otros actores decidan sobre e implementen programas y políticas (véase el Cuadro 4.1 sobre los Consejos de habilidades).

Colaboración interministerial en el desarrollo de una respuesta política

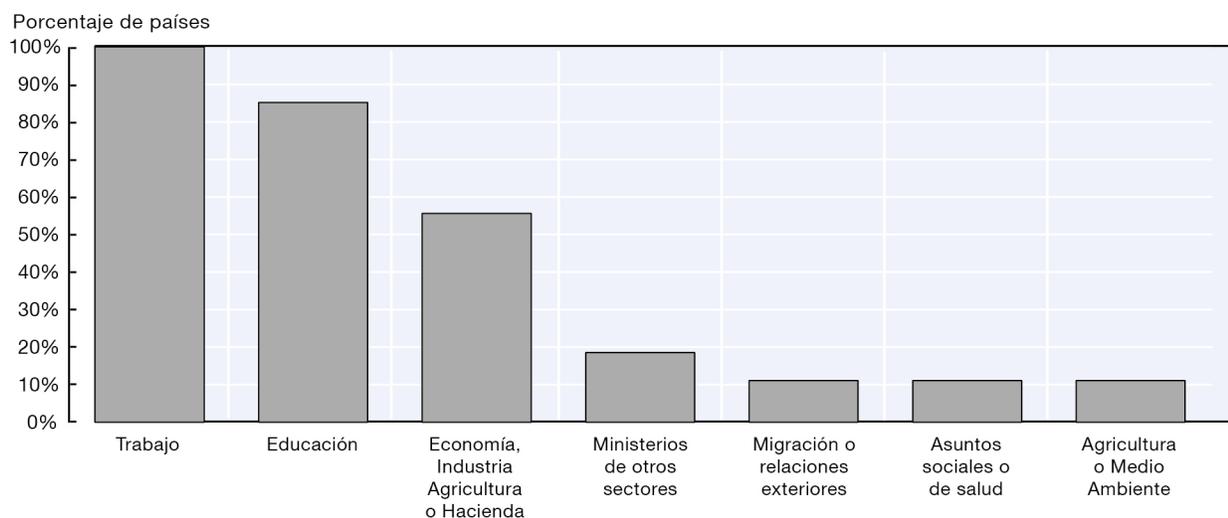
Las políticas de habilidades involucran acciones tanto en la oferta como en la demanda de habilidades, por lo que abarcan las responsabilidades de varios ministerios. Los dos ministerios con la mayor probabilidad de estar involucrados son los Ministerios de Educación y Trabajo. Otros ministerios (por ejemplo, específicos de un sector o el ministerio a cargo de la migración) también pueden estar involucrados. La información de la evaluación y anticipación de habilidades representa por lo tanto una importante aportación que los formuladores de políticas pueden utilizar para vincular la oferta de habilidades con la demanda de las mismas para formular políticas coherentes y congruentes en materia de empleo, migración, educación y/o economía. Como se discutió en el Capítulo 3, varios ministerios utilizan los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de necesidades de habilidades. Dada la naturaleza interministerial de las políticas de habilidades, el desarrollo de estas políticas podría beneficiarse de la participación conjunta de más de un ministerio en el debate de los resultados y en el desarrollo de las respuestas políticas correspondientes.

Esto puede ayudar en el desarrollo de políticas coherentes entre organismos de gobierno.

Prácticamente en todos los países, más de un ministerio participa tanto en la discusión de los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de necesidades de habilidades, como en el desarrollo de una respuesta de políticas correspondiente. La participación inter-ministerial tiende a involucrar a los Ministerios de Educación y Trabajo. La figura 4.2 muestra el grado en que los diferentes ministerios participan en la discusión de los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Los ministerios involucrados incluyen también el Ministerio de Economía, el de Hacienda, el Ministerio de Salud (o de asuntos sociales), el ministerio a cargo de la migración o de relaciones exteriores, y el ministerio encargado del medio ambiente. La tabla 4.1 proporciona un desglose detallado por país de la información presentada en la Figura 4.2. En la mayoría de los países, están involucrados tres o más ministerios.

Figura 4.2. Implicaciones de los ministerios en la discusión de los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades o en el desarrollo de una respuesta de políticas públicas

Como un porcentaje de todos los países



Nota: Porcentajes basados en las respuestas de 26 países que identificaron al menos un ministerio como involucrado (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, la República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos). Si se recibió más de un cuestionario por país, se considera participación si ésta se informó en cualquier cuestionario recibido.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933334032>

La colaboración interministerial aparece como ausente en Japón porque los ejercicios fueron diseñados y utilizados para objetivos de políticas muy concretos (por ejemplo, la información de la actividad de los Servicios Públicos de Empleo, los programas VET y el desarrollo curricular). En Polonia, las discusiones de los resultados de ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, y el desarrollo de la correspondiente respuesta política, solo ocurre dentro del Ministerio de Trabajo y Política Social. Cualquier colaboración que ocurra, se presenta en el contexto de un grupo interministerial más extenso para un aprendizaje permanente. Sin embargo, se está desarrollando un nuevo ejercicio de pronósticos que impulsará la colaboración interministerial.

Tabla 4.1. Colaboración interministerial, por país

	Educación	Trabajo	Economía, Industria, Agricultura o Tesorería	Migración o Relaciones Exteriores	Salud o Asuntos Sociales	Ministerios de otros sectores	Agricultura o medio ambiente
Australia		X	X	X			
Austria	X	X	X				
Bélgica (Flandes)	X	X					
Bélgica (Valonia)	X	X					
Canadá		X	X	X	X	X	
Chile	X	X	X				
República Checa	X	X					
Estonia	X	X					
Finlandia	X	X	X				
Francia	X	X			X		X
Alemania	X	X	X				
Hungría	X	X	X				X
Irlanda	X	X	X				
Italia	X	X					
Japón		X					
Corea	X	X	X			X	
Países Bajos	X	X	X				
Noruega	X	X	X		X	X	
Polonia		X					
Portugal	X	X	X			X	
República Eslovaca	X	X	X				X
Eslovenia	X	X					
España	X	X					
Suecia	X	X	X				
Suiza	X	X		X			
Turquía*	X	X	X			X	
Estados Unidos	X	X					

Nota: Solo están incluidos los 26 países que respondieron ya fuera al Ministerio de Trabajo o al Ministerio de Educación y que indicaron los ministerios que están involucrados. Si se menciona un ministerio en cualquiera de los cuestionarios se marca como involucrado. En algunos países, la educación y el trabajo (u otros ministerios) están alojados en el mismo ministerio; en estos casos se considera la participación de distintos organismos sectoriales dentro del ministerio (por ej. Finlandia, Irlanda, República Eslovaca y Suiza). Dinamarca respondió que se presenta una colaboración interministerial, pero no proporcionó detalles sobre los ministerios específicos involucrados.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.
<http://dx.doi.org/10.1787/88893334056>

Los mecanismos para coordinar la colaboración interministerial varían según los países. En Australia, Estonia, Flandes (Bélgica), los Países Bajos y Suecia, la colaboración no es sistemática, sino que ocurre a través de reuniones informales o conforme sea necesario. A pesar de ello, estos países tienden a tener una tradición bastante larga de una colaboración interministerial efectiva. En Austria, Canadá, Suiza y los Estados Unidos, los debates tienen lugar en el contexto de los comités de habilidades inter-ministeriales (por ejemplo, la iniciativa de habilidades nuevas en Austria; la iniciativa de trabajo cualificado en Suiza; el Grupo de trabajo sobre habilidades en los Estados Unidos; y el Comité de tendencias económicas y políticas y el comité de tendencias sociales, políticas e instituciones en Canadá). El Grupo de trabajo sobre habilidades de Estados Unidos, creado en 2014, reúne a 13 agencias federales y a la Casa Blanca. Cada agencia tiene un punto de contacto designado. Además de este grupo de trabajo, la colaboración interministerial en los Estados Unidos se lleva a cabo a través de reuniones necesarias basadas en cuestiones concretas de habilidades que reúnen solo a los organismos pertinentes.

En Chile, Irlanda, Italia, Finlandia, Noruega, Portugal y España, la colaboración interministerial tiene lugar de manera más indirecta a través de un tercero, un organismo independiente o programa de trabajo. Este tercero recibe el asesoramiento y los comentarios de los ministerios. Sin embargo, como Turquía lo informa, esta colaboración puede verse limitada si los representantes de los ministerios no tienen continuidad de una reunión a otra. Algunos de los organismos que reúnen ministerios dentro de cada país incluyen ChileValora en Chile, el Órgano Nacional de cualificaciones VET de Hungría, el Consejo de Capacitación Vocacional de Turquía, los Institutos Técnicos Superiores (*Istituti Tecnici Superiori*, SUS) en Italia, la gestión de los ejercicios de pronósticos en Noruega y Finlandia y la gestión de la Agencia Nacional de Cualificación y Educación y Capacitación Vocacional, (ANQEP) en Portugal. El Grupo de Expertos sobre las necesidades futuras de habilidades de Irlanda es un organismo independiente que informa al Ministerio de Empleo, Iniciativa e Innovación y al Ministerio de Educación y Habilidades. Su obligación es asesorar al Gobierno de Irlanda sobre las necesidades de habilidades actuales y futuras de la economía. Ocupa un papel central para asegurar que las necesidades del mercado laboral por trabajadores cualificados se anticipen y se cubran. En España, la colaboración interministerial tiene lugar en el Consejo General de Capacitación Vocacional, el cual reúne a representantes de los ministerios de educación y trabajo, así como a las partes interesadas de VET. La colaboración en España también se lleva a cabo a través de reuniones interministeriales generales y periódicas o de grupos de trabajo a la medida.

La colaboración entre niveles administrativos regionales y sub-regionales y otros organismos gubernamentales

El desarrollo e implementación de políticas en respuesta a los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades implica también una dimensión regional y local (OCDE, 2014). Como destacó la Comisión Europea (2013), “las tareas de los gobiernos regionales incluyen, entre otros: la definición y la cooperación en el campo de la política del mercado laboral regional, la coordinación (a escala regional) de tareas en el campo de la orientación vocacional, la información vocacional, los programas activos del mercado laboral y de aprendizaje permanente, la inicialización y la aplicación de proyectos piloto, etc.”. La participación de actores de diferentes niveles administrativos regionales y sub-regionales puede ayudar a validar los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades a nivel local y sectorial. También agrega matices a las conclusiones alcanzadas y aporta flexibilidad en la respuesta política correspondiente. Además, la introducción de sistemas de gestión multinivel en muchos países de la OCDE, estimuló las relaciones verticales entre los jugadores en diferentes niveles¹ tanto en la identificación de metas de políticas como en la formulación de respuestas de políticas. Hoy en día, se requiere cada vez más que los ministerios nacionales diseñen las intervenciones de políticas en colaboración con las autoridades regionales y locales mediante la mezcla de estrategias deductivas e inductivas para la toma de decisiones. A nivel regional/local, por ejemplo, la información sobre la futura oferta y demanda de habilidades se utiliza para fines de planificación, tales como el establecimiento de objetivos de producción, el desarrollo de planes de acción, la presupuestación y la distribución de recursos a los programas locales de habilidades (véase el Cuadro 4.3, por ejemplo).

Algunos gobiernos nacionales involucran a autoridades regionales y sub-regionales en la discusión de los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, y/o en el desarrollo de las correspondientes respuestas de políticas. En la mayoría de los casos, los gobiernos nacionales involucran actores de nivel regional. Solo Canadá, Italia y Portugal involucran actores del nivel sub-regional. En Canadá, el Foro de Ministerios del mercado laboral es otro mecanismo para la colaboración. Está co-presidido por el Ministerio de ESDC e incluye ministerios de todas las provincias y territorios, está involucrado en la discusión de la evaluación de las habilidades, los pronósticos y otras cuestiones relacionadas. El nivel nacional está totalmente ausente del debate en Noruega y Bélgica, ya que solo se debaten cuestiones a nivel regional.

En Bélgica esta es una consecuencia directa del hecho de que las políticas de educación, mercado laboral y empleo son responsabilidad de cada región. No obstante, en Bélgica, los proveedores públicos de capacitación vocacional de las tres regiones han establecido Synerjob, una plataforma concertada para sus actividades. Los niveles administrativos regionales no participan en la discusión de los resultados en Suiza, Chile o Eslovenia. En general, el desarrollo de una respuesta política involucra a los mismos actores en todos los países, excepto en Japón, Francia, la República Checa y Suiza, donde los gobiernos regionales participan en los debates de los resultados, pero no en el desarrollo de una respuesta de políticas. En Italia y Canadá, los gobiernos sub-regionales no participan en la respuesta política nacional, pero están involucrados en el desarrollo de una respuesta política local. Así, en la mayoría de los países la respuesta de la política local es desarrollada sin la participación de los gobiernos sub-regionales.

Cuadro 4.3. Un ejemplo de actividad de anticipación de habilidades a nivel regional: Eslovenia

La manera en la que la información de anticipación se utilice depende de los objetivos específicos de los usuarios (por ejemplo, si son ministerios, autoridades locales o usuarios finales como empleadores o solicitantes de empleo). Los asesores profesionales regionales en Eslovenia supervisan la matriculación en los programas de la escuela secundaria (superior) en su área, la matriculación de estudiantes en programas de educación avanzada, y cuántos y qué tipo de egresados pasan a formar parte del mercado laboral. Esta información se utiliza en las escuelas, particularmente aquellas que llevan a cabo programas de capacitación vocacional y en las políticas de compatibilidad de habilidades. Los asesores que trabajan a nivel regional desempeñan un doble papel. Por un lado, recogen información acerca de la oferta y la demanda actual y futura de habilidades, mediante el análisis de su mercado laboral local y de la infraestructura de educación. Esta información ayuda a establecer metas de política. También ayuda al debate y a la formulación de políticas con otros organismos de la administración pública (por ejemplo, ministerios). La información relativa a la oferta y la demanda de habilidades se transmite también a los empleadores que buscan trabajadores (especialmente en las zonas con déficit de cualificaciones) (Andersen, 2010).

Fuente: Andersen, T. et al. (2010), "Anticipating Skill Needs of the Labour Force and Equipping People for New Jobs. Which Role for Public Employment Services in Early Identification of Skill Needs and Labour Up-Skilling?", Reporte final preparado para la Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. *Employment Development (LEED) Working Papers*, vol. 2011/10, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkv3tr21-en>

Según las respuestas de los ministerios, existen dos razones que explican la falta de participación de los gobiernos sub-regionales en el desarrollo de una respuesta política nacional. En primer lugar, carecen de la capacidad o la flexibilidad para participar en el desarrollo de una respuesta política. En segundo lugar, no existe ningún órgano para coordinar la participación de los gobiernos regionales y sub-regionales. En el contexto federal de la administración suiza, la racionalización de las políticas a nivel nacional no tiene mucho sentido económico (aunque hay órganos permanentes que coordinan las políticas de salud, educación, finanzas, la política económica y del mercado laboral a través de las provincias). En Canadá, el hecho de que los resultados de algunos ejercicios (ej. COPS) no estén disponibles en ese nivel de desagregación limita las posibilidades de participación de las entidades sub-regionales. En los Estados Unidos, los gobiernos estatales tienden a cambiar sus prioridades y recursos con frecuencia, por lo que es difícil mantener un diálogo continuo con el gobierno federal. En España, por Decreto Constitucional, la educación es responsabilidad de cada Comunidad Autónoma; el gobierno central establece el marco básico y solo puede cooperar con las comunidades (no coordinar las políticas en los niveles administrativos). En Chile y Turquía, los gobiernos sub-regionales desempeñan un papel más importante en la implementación de políticas desarrolladas en un nivel administrativo superior, pero no en el desarrollo de la respuesta política en sí. En Irlanda, la falta de capacidad y la ausencia de un órgano para coordinar a los gobiernos regionales se está subsanando con la creación de órganos presididos por las autoridades locales para ayudar en la coordinación de las respuestas locales a las necesidades de habilidades y en la racionalización del sistema de gestión a nivel sub-nacional (MacCarthaigh, 2013). En Hungría, los debates previamente se realizaban a nivel regional pero recientemente se delegaron a nivel condado (es decir, sub-regional).

La idea es que, al delegar los debates a nivel local, la calidad de los debates mejore, así como la capacidad para adaptarlos a las necesidades locales del mercado laboral. También pueden estar implicados otros organismos gubernamentales. Los Servicios Públicos de Empleo (SPE), que ya están llevando a cabo ejercicios en algunos países, pueden participar en la identificación de objetivos de política o ser consultados con respecto a la definición de los objetivos de política. Los SPE de Finlandia, por ejemplo, tienen la obligación de colaborar estrechamente con el Ministerio de Empleo y Economía (Comisión Europea, 2013). Como se ha descrito anteriormente, los SPE de Bélgica, Austria, Polonia y Suecia desempeñan un papel destacado en la realización de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. También desempeñan un papel destacado en los debates y en el desarrollo de los usos de esta información.

La colaboración con los interlocutores sociales y otras partes interesadas

Desde el comienzo del proceso de Copenhague en 2002, los Estados miembros de la Unión Europea han aumentado su participación en iniciativas de anticipación de habilidades. “se han creado varios nuevos órganos o se han ampliado, las funciones de los interlocutores sociales se han ampliado, los actos educativos y las regulaciones sobre capacitación se han modernizado en respuesta a las nuevas necesidades y desafíos del mercado laboral” (CEDEFOP, 2008, p. 23). La anticipación de las futuras necesidades de habilidades, desde entonces, se ha convertido en una prioridad entre las actividades llevadas a cabo por diversos interlocutores sociales y otras partes interesadas.

Prácticamente en todos los países, se invita a las organizaciones patronales, los sindicatos y los proveedores de VET a discutir sobre los resultados, pero estos actores participan en menos países en el desarrollo de la respuesta política. En la mayoría de los países, asociaciones profesionales, proveedores de educación general y los consejos de habilidades por sector también son invitados tanto a la discusión de los resultados como al desarrollo de una respuesta política. La invitación de estos actores para el desarrollo de una respuesta de política siempre es menos común que la invitación para discutir los hallazgos (Figura 4.3). Con frecuencia, se invita a las organizaciones patronales para actualizar los estándares profesionales y de cualificación, o para diseñar/revisar las políticas activas del mercado laboral o la regulación del mercado laboral. Se invita a las confederaciones sindicales a diseñar/revisar los programas iniciales de capacitación o cualificaciones, y a actualizar los estándares ocupacionales o los marcos de cualificaciones. La participación generalmente ocurre a través de los consejos de habilidades por sector, cuando existen (véase el Cuadro 4.1). En Canadá, por ejemplo, los consejos de habilidades por sector han sido decisivos en el diseño de estándares ocupacionales nacionales y de los programas de certificación (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009). En la República Checa, los consejos de habilidades por sector trabajan en pro de la definición de los marcos de cualificaciones. En Estonia desarrollan estándares ocupacionales que luego son utilizados en el diseño curricular. En Australia dirigen los ejercicios de anticipación de habilidades y proporcionan una aportación directa para la acción política.

El aseguramiento de la participación de alta calidad de los interlocutores sociales facilita la retroalimentación fluida entre los actores. Una organización patronal en Noruega, por ejemplo, menciona que regularmente la invitan a comités tripartitos para discutir los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades y para discutir la respuesta política adecuada. Sin embargo, también informa que su influencia (baja) en estos comités no es proporcional a su participación (alta). Los interlocutores sociales en Alemania generalmente participan como asesores de programas gubernamentales. El Ministerio de Educación y Habilidades de Irlanda reconoce que la falta de compromiso por parte de los empleadores y de recursos para promoverlo limita la participación de los interlocutores sociales en los debates. Los interlocutores sociales, los expertos y los comités de desarrollo de recursos humanos de Corea están reunidos en el Comité de revisión y evaluación de la innovación de la capacitación vocacional. Los pronósticos COPS de Canadá en un principio invitaron a asociaciones profesionales a los debates, pero dada su baja participación, se suspendió la invitación.

La agencia que dirige los COPS reconoce la necesidad de promover la participación de los interlocutores sociales y crea espacios de interacción y participación a través de talleres como la “Cumbre de habilidades”. En España, las partes interesadas participan en el Consejo General de Capacitación Vocacional, los consejos escolares estatales y el Consejo Universitario; la colaboración con las partes interesadas se ve obstaculizada por su falta de interés y por el hecho de que más de un 95% de las empresas españolas son PYMES. La participación de los interlocutores sociales en Chile, Estonia y Turquía está limitada por la escasa capacidad organizativa de las organizaciones sectoriales: no tienen la legitimidad para representar a todos los miembros dentro del sector, o carecen de la capacidad organizativa para influir o de hecho, de participar en los debates. La dificultad para involucrar a un conjunto representativo de interlocutores sociales en los Estados Unidos se debe a las grandes dimensiones y diversidad de su economía.

Figura 4.3. La participación de las partes interesadas en la discusión de los hallazgos de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades y el desarrollo de una respuesta de políticas públicas

Como un porcentaje de todos los países



Nota: Porcentajes para discusión de los resultados con base en las respuestas de 25 países que notificaron la participación de al menos una de las partes interesadas (Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Corea, Japón, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Turquía). Porcentajes para el desarrollo de una respuesta política con base en las respuestas de 24 países que notificaron la participación de al menos una de las partes interesadas (Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, los Países Bajos, Noruega, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Turquía). Si se recibió más de un cuestionario por país, se considera participación si ésta se informó en cualquier cuestionario recibido.

Fuente: Cuestionario de anticipación y respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades: Cuestionarios del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933334041>

Una de las fortalezas del sistema de evaluación y anticipación de habilidades de Finlandia es su participación regular y sistemática de los interlocutores sociales. Los interlocutores sociales, por ejemplo, participan en la interpretación de los resultados antes de su finalización para permitir que se lleven a cabo nuevos análisis, si es necesario, para llegar a conclusiones más firmes y al consenso. Los interlocutores sociales participan en los comités nacionales de educación y capacitación. Son organizaciones tripartitas específicas para cada sector y actúan como un órgano consultivo de expertos para el Ministerio De Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación de Finlandia.

Se adopta un modelo diferente en el contexto de los Instituti Tecnici Superiori (ITS) de Italia, conforme el cual la consulta sistemática con los interlocutores sociales y otras partes interesadas es regulada y garantizada por un decreto interministerial.

Logro de un consenso y mecanismos para resolver las diferencias

La dificultad para llegar a un consenso: Algunos ejemplos

Como se señaló en la sección anterior, en la mayoría de los países existe una serie de ministerios, organismos gubernamentales, niveles administrativos regionales y sub-regionales e interlocutores sociales que participan en la discusión de los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. También están involucrados en el desarrollo de una respuesta política adecuada. El número de actores, así como la diversidad de los intereses y objetivos institucionales puede dificultar llegar a un consenso a la hora de decidir, en primer lugar, cuáles son las necesidades de habilidades y, en segundo lugar, cuál es la respuesta política más adecuada a esas necesidades. Permitir el diálogo entre las partes interesadas es un primer paso obvio. Sin embargo, puede verse obstaculizado por la disponibilidad limitada de tiempo de los organismos y las partes interesadas para participar en las conversaciones, por las prioridades cambiantes y los recursos de los diferentes organismos y por la necesidad de los organismos de encontrar beneficios mutuos de la colaboración y evitar la duplicación de trabajo. Aún así, cuando se lleva a cabo la colaboración, el acuerdo sobre necesidades de habilidades y las respuestas de políticas todavía pueden ser difíciles.

Dificultades para acordar sobre las necesidades de habilidades

No debe esperarse que los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades proporcionen predicciones exactas del futuro. En cambio, proporcionan información útil para utilizar en los debates sobre las futuras necesidades de habilidades y cuáles son los ámbitos prioritarios para las políticas. Dados los diferentes intereses de los diversos actores involucrados, no es de extrañar, que surjan desacuerdos acerca de qué habilidades serán necesarias exactamente, y más aún acerca de las políticas que deberían implementarse para abordar estas cuestiones de habilidades. En Finlandia, por ejemplo, no ha habido ningún acuerdo con respecto a las futuras necesidades de habilidades en el sector social y de salud, ni ha habido acuerdo entre el gobierno y los sindicatos con respecto a las necesidades de habilidades en algunos sectores de servicios privados como intendencia. También ha habido desacuerdo entre los niveles administrativos regionales y sub-regionales en cuanto a la distribución de las vacantes de VET para abordar las necesidades de habilidades.

Si bien los desacuerdos acerca de necesidades de habilidades y las políticas necesarias para abordarlos son hasta cierto punto normales, éstos pueden agravarse, en algunos casos, por: i) la naturaleza misma y el diseño de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades; ii) una comprensión incompleta del alcance de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades; o iii) la falta de claridad en la interpretación de los resultados entre los actores implicados:

- La naturaleza y el diseño de los ejercicios puede obstaculizar el consenso con respecto a las necesidades de habilidades en los casos donde existan demasiadas evaluaciones que proporcionen evidencia contradictoria (p. ej. Dinamarca, Francia, Finlandia, Grecia o los Países Bajos). En Grecia, el gran número de evaluaciones y su frecuencia irregular dificultan a las partes interesadas poder llegar a un acuerdo sobre las necesidades de habilidades. En Finlandia, los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades siguen diferentes metodologías, con lo que limitan la comparabilidad de los resultados y las discusiones de las partes interesadas.
- Una comprensión incompleta de los alcances y las características de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades también puede provocar dificultades para acordar sobre las necesidades de habilidades. Este es el caso cuando existen expectativas poco realistas de lo que los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades pueden (y no pueden) hacer, o cuando los resultados de los ejercicios no concuerdan con las propias percepciones de los interlocutores sociales con respecto a las necesidades de habilidades locales [p. ej. Canadá, Finlandia y Flandes (Bélgica)].

- Asimismo, los resultados pueden ser interpretados de diferentes maneras por diferentes actores. En Dinamarca, por ejemplo, los mismos hallazgos provocaron interpretaciones divergentes entre los sindicatos y el gobierno sobre el papel de la mano de obra no calificada en el futuro (los sindicatos apoyan la idea de que la mano de obra no calificada no será relevante en el futuro, mientras que el Gobierno danés y los empleadores sostienen que se requerirá mano de obra no calificada en el futuro).

Dificultad para llegar a un acuerdo sobre la respuesta política adecuada

Una vez que se identifican y potencialmente se concuerda con respecto a las necesidades de habilidades, también pueden aparecer dificultades para acordar la respuesta política adecuada. Estas diferencias se han evidenciado en Noruega, por ejemplo, en el debate en torno a la necesidad de contar con más formación vocacional y no educación superior, y en Estonia, donde se plantean preguntas acerca de si se deben abordar las necesidades de habilidades incluso si esto significa limitar la elección del estudiante. Estas dificultades a veces reflejan las características del diálogo social en un país de manera más general. También pueden surgir como resultado de la distribución de responsabilidades en la política de habilidades o de la falta de voluntad política para buscar el consenso. Sin embargo, comúnmente son consecuencia de intereses diferentes o incluso opuestos entre las diferentes partes interesadas.

En Francia, Corea, Suiza y Canadá, por ejemplo, una barrera para acordar una respuesta política es la distribución de la responsabilidad cuando se trata de lidiar con políticas de habilidades. Son muchos los agentes implicados en el desarrollo de políticas de habilidades y, por lo tanto, es difícil que uno tome un papel de liderazgo en la respuesta política, a menos que se haya acordado de manera explícita entre todos los interesados. En Letonia y Estonia, la falta de políticas limita la colaboración interministerial. Esta limitación se ve agravada por una falta de reconocimiento de la complejidad y la naturaleza multisectorial de las políticas de habilidades, lo que dificulta la búsqueda de políticas basadas en el consenso.

Los conflictos de intereses de las distintas partes interesadas también pueden complicar el desarrollo de una respuesta de política acordada. Este ha sido el caso en Francia, por ejemplo, donde las organizaciones patronales y funcionarios públicos están a favor de las respuestas a corto plazo para las necesidades de habilidades, mientras que los sindicatos prefieren respuestas de capacitación a mayor plazo que le permitan a los trabajadores transferir sus habilidades entre empresas. Asimismo, los empleadores franceses tienden a favorecer la capacitación que permita a los trabajadores estar listos para trabajar, mientras que las autoridades gubernamentales prefieren la aportación de habilidades más generales. En Flandes (Bélgica), Corea y los Países Bajos, los conflictos de intereses han surgido entre los organismos de gobierno en tanto que tienen diferentes objetivos de política u opiniones sobre cómo abordar una necesidad de habilidades en particular. La participación de los distintos organismos en los Estados Unidos se ve obstaculizada por la necesidad de alinear sus diferentes prioridades y la necesidad de desarrollar estrategias coordinadas que funcionen para cada organismo dados sus diferentes intereses y objetivos. Este es particularmente el caso de los organismos para los que las habilidades no son una prioridad, por lo que su participación es más difícil de obtener.

Mecanismos para facilitar el consenso y la resolución de conflictos

Existen varios mecanismos en los distintos países para facilitar el consenso y superar los posibles conflictos. Estos incluyen la participación de las partes interesadas en los comités consultivos de los organismos clave o hacerlas participar activamente a través de talleres temáticos. El diálogo y el consenso se facilitan cuando la información con respecto a las necesidades de habilidades proviene de una institución independiente y prestigiada. Una estrategia nacional de habilidades puede facilitar los debates entre las partes interesadas al estructurar los mismos debates. Otros mecanismos para llegar a un consenso incluyen: consolidar el diálogo en una red o una agencia central; desarrollar un marco jurídico que articule la participación de los diferentes actores en el proceso; involucrar a representantes políticos de alto nivel; y formular las discusiones en torno a aspectos muy concretos y objetivos a corto plazo.

Con la intención de proporcionar una plataforma para resolver conflictos, Dinamarca ha involucrado a las partes interesadas en los consejos consultivos de diferentes ministerios. Los sindicatos y las organizaciones patronales participan en los consejos consultivos de los comités de educación regionales y locales de Valonia (Bélgica), donde también son miembros del órgano rector de los Servicios Públicos de Empleo. La participación de los interesados en la agencia que lleva a cabo los ejercicios de evaluación de habilidades puede lograr una comprensión común de las futuras necesidades de habilidades y el entorno económico a largo plazo (p. ej. Noruega, Finlandia). En Irlanda, los órganos independientes, el Grupo de Expertos sobre las necesidades futuras de habilidades (EGFSN) y la Autoridad de Educación y Capacitación Posterior (SOLAS), están a cargo de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades. Tanto el EGFSN como la SOLAS involucran ministerios, organismos regionales y otros organismos públicos. El EGFSN también involucra a interlocutores sociales y notifica a los ministerios de empleo y educación. La colaboración interministerial (y la colaboración con las partes interesadas) en las políticas de empleo y capacitación vocacional ha mejorado en los años recientes en Portugal, en gran parte debido a los esfuerzos del ANQEP, un organismo creado bajo la supervisión del Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social, en cooperación con el Ministerio de Economía (OCDE, 2015). En Canadá, y en respuesta a las dudas expresadas por los empleadores con respecto a los pronósticos oficiales, el Departamento de Empleo y Desarrollo Social (ESDC) ha participado directamente con las partes interesadas o en talleres a la medida para ofrecer una mejor comprensión de los pronósticos y de lo que pueden y no pueden hacer. En Noruega, las conferencias temáticas promueven el consenso, como en el caso de una conferencia sobre necesidades de habilidades en el sector de la ingeniería (llevada a cabo en abril de 2014) y otra sobre las habilidades aportadas por trabajadores inmigrantes (octubre de 2014).

En Finlandia, Dinamarca, Portugal, Suecia y Suiza, el éxito de la participación de las partes interesadas en las organizaciones clave se facilita por la larga tradición de diálogo social, el consenso y la participación de los interesados en los debates, lo que puede no ser fácil de replicar en otros países en el corto plazo. Contar con una organización independiente y de buena reputación que lleve a cabo ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades con una metodología respetada es un activo para facilitar el diálogo en torno a los resultados, como es el caso de Noruega o Flandes (Bélgica). Una estrategia nacional de habilidades puede actuar como un marco para lograr consenso y para orientar el debate en torno a un objetivo común, como es el caso de Austria, Alemania, Irlanda, Suiza o los Estados Unidos. Actualmente en Portugal están desarrollando una estrategia de habilidades. Los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades en Corea están estrechamente vinculados con los planes de desarrollo estratégico nacional y la política nacional de habilidades, con lo que formula el debate en dicho marco.

En Alemania, los interlocutores sociales generalmente participan en los consejos consultivos de los programas del gobierno. Los debates se benefician de una larga tradición y cooperación entre los interlocutores sociales, aunque existen desacuerdos.

- Los grupos de trabajo que involucran a varios ministros, interlocutores sociales, representantes de diferentes niveles administrativos y académicos son muy comunes. Además, las normas gubernamentales estipulan reuniones periódicas entre los organismos gubernamentales. A finales de 2014, la Alianza Alemana para la educación y la capacitación (*Allianz für Aus- und Weiterbildung*) reunió al Ministerio de Economía, Trabajo y Educación, los gobiernos regionales y los interlocutores sociales a fin de coordinar las estrategias de capacitación en Alemania. La alianza es un amplio pacto social que, entre otras tareas, busca reducir las disparidades y escasez de habilidades. Proporciona un escenario para discutir los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, y para desarrollar y coordinar las correspondientes respuestas políticas. Establece vías para debates interministeriales y tripartitos en distintos niveles (a nivel de Secretarios de Estado y directores, así como a nivel técnico). En paralelo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha convocado a una alianza entre varios ministerios e interlocutores sociales y las cuestiones de habilidades forman parte de su agenda de trabajo. Aunque la educación no es obligación del gobierno federal, a nivel estatal y local, el sistema educativo dual se basa en la contribución de los interlocutores sociales y las empresas para su desarrollo, lo que fortalece la participación de diferentes actores en la discusión de las necesidades de habilidades y el desarrollo de las respuestas políticas correspondientes.

Francia, luchando con una respuesta política dispersa y una gran cantidad de ejercicios implementados, se moverá hacia un enfoque más coordinado, y establecerá el *Réseau Emploi Compétences* (REC). Es una red que permitirá formular las discusiones y los distintos ejercicios. También en Francia, los dos consejos para el empleo y la capacitación que involucraban a las partes interesadas (y que permitían discusiones entre ellas) se han fusionado en uno: *El Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles* (CNEFOP) (anteriormente: *El Conseil National pour la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie* [CNFPTLV] y *el Conseil National de l'Emploi* [CNE]). El Consejo Central de Capacitación en Japón también formula discusiones acerca la anticipación de habilidades en el contexto del sistema de capacitación a través de los ministerios, los niveles administrativos regionales y sub-regionales y las partes interesadas. Tanto Estonia como Finlandia están desarrollando un mecanismo para coordinar mejor los diferentes ejercicios y las instancias para la colaboración de las partes interesadas (Nurmela, 2011).

En Italia, las normas jurídicas que rigen los acuerdos interministeriales establecen criterios para la consulta sistemática con las partes interesadas en la definición de las necesidades de habilidades y en el desarrollo de políticas para fortalecer el vínculo entre la capacitación y las cadenas de producción. La Conferencia de las administraciones estatales y regionales y de las provincias autónomas desempeña un papel importante en la formulación de acuerdos entre niveles administrativos regionales y sub-regionales. Las partes interesadas participan en los comités de dirección de los proveedores de VET, con lo que se aseguran de que las habilidades proporcionadas coincidan con las que requieren los empleadores. En los Estados Unidos, la Ley de Innovación y Oportunidad de la Fuerza laboral (WIOA), firmada en 2014, consolida los programas de formación profesional en una sola vía de financiamiento. Entre otras disposiciones, promueve una mayor y mejor consulta entre agencias federales, en particular el Departamento de Trabajo y el Departamento de Educación, y exige la colaboración entre los organismos a nivel estatal a través de esfuerzos de planificación estratégica conjunta. En los Países Bajos, la agencia a cargo de implementar el seguro de empleo (UWV) también es responsable de proporcionar servicios de datos y de empleo. Su obligación es garantizar la transparencia en el mercado laboral, y que no haya barreras que impidan la colaboración y coordinación con las partes interesadas. Los nuevos ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades en la República Checa (P EKVAP) incluirán disposiciones para la organización del diálogo entre las partes interesadas. -

Estas disposiciones son un reconocimiento directo de la importancia y el desafío que implica llegar a un consenso.

Asegurar el compromiso político de alto nivel facilita la colaboración entre los organismos y los niveles administrativos regionales y sub-regionales en los Estados Unidos. Esto ha significado implicar a directores de organismos (directores y ministros) en los debates, tanto a nivel federal como regional (estado). Es uno de los factores que sustentan la exitosa colaboración en el programa Career Pathways en los Estados Unidos. Participaron el Ministerio de Educación, el Departamento de Salud y Servicios Humanos, el Departamento de Trabajo y los gobiernos regionales y locales para consolidar estrategias de capacitación inter-sectoriales y promover la transición de la educación al trabajo y entre trabajos.

En algunos países, la colaboración entre las partes interesadas ha funcionado bien cuando los debates se articulan alrededor de objetivos claros y calendarios realistas. En Estonia, los grupos de trabajo que involucran a varios ministerios han tenido éxito cuando se refieren cuestiones concretas de habilidades a corto plazo. En los Países Bajos, la colaboración entre los niveles administrativos regionales y sub-regionales ha tenido éxito cuando ha habido un proceso para que lleguen a un acuerdo sobre los objetivos de política, aunque brindan flexibilidad para que las administraciones locales puedan implementarlos en plazos realistas. Fijar objetivos específicos y prioridades políticas ha contribuido a la colaboración interministerial en los Estados Unidos al igual que la constancia de los participantes en estos grupos de trabajo interministeriales.

Conclusiones

Este capítulo identifica tres modelos diferentes para la gestión de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, dependiendo de cuán estrechamente su existencia está vinculada a un objetivo político en específico. En el modelo independiente, ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades están dirigidos por organismos independientes y no están diseñados para un solo uso limitado de política. En cambio, los ejercicios que se ejecutan bajo este modelo siguen el espíritu de los sistemas generales de información del mercado laboral, en el sentido de que proporcionan una herramienta general para la formulación de políticas y el desarrollo del ejercicio es independiente de los usuarios finales de la información producida. Por el contrario, en la gestión del modelo de política, los usuarios finales de la información también son quienes dirigen el ejercicio y el ejercicio está directamente vinculado a determinadas políticas o programas. Un tercer enfoque, el modelo híbrido, se encuentra entre estos dos: los ejercicios son dirigidos por organismos con objetivos de política claros, pero su diseño y desarrollo es relativamente independiente de un uso de política particular y específico.

La gestión de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades es importante porque la mala gestión puede limitar la utilidad potencial de los ejercicios. En el “modelo de política”, los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades están directamente vinculados a usos de política específicos. Esto se puede considerar como positivo en el sentido de que la información producida sea exactamente la información que requieren los usuarios; lo más probable es que el resultado sea una política basada en evidencias. En el lado negativo, los ejercicios desarrollados bajo este modelo de gestión son menos propensos a ser de uso más general, debido a su enfoque restringido. En el modelo de política, también existe un riesgo de proliferación de ejercicios y, por consiguiente, de duplicación. De hecho, en muchos países, la existencia de un gran número de ejercicios se identifica como una barrera que impide el diálogo y la formulación de políticas, especialmente en los casos en que éstos no están armonizados o llevan a mensajes contradictorios. En este sentido, se están llevando a cabo esfuerzos en algunos países para establecer redes o consolidar diferentes ejercicios de evaluación y anticipación, en la esperanza de coordinar mejor la producción y la utilización de la información.

En el modelo “independiente”, un órgano independiente lleva a cabo el ejercicio (por ejemplo, la oficina de estadística) y los usos de la política no están predefinidos. Este modelo legitima la información producida sobre necesidades de habilidades (dado que son independientes) y la información también está destinada a un uso más amplio. Sin embargo, este enfoque puede enfrentar la barrera de que algunos de los usuarios potenciales no estén conscientes de la información, o de que el instrumento no esté ajustado a sus necesidades. Varios países superan esta barrera al involucrar a posibles usuarios en la gestión o en el desarrollo del ejercicio. Otros países superan esta barrera al involucrar a los analistas que realizan los ejercicios en el proceso de desarrollo de la política.

La participación de los interesados en los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, en términos generales, también puede tomar una de dos formas. Un mecanismo más informal involucra a los interesados en una base a la medida de las necesidades. Esa participación puede estar basada en una larga tradición de colaboración de las partes interesadas (o no). Por otro lado, los enfoques más formales de colaboración incluyen la participación de los diferentes públicos de interés en la gestión de un organismo específico encargado de las políticas de habilidades (por ejemplo, consejos consultivos para los ministerios, la membresía en los organismos que rigen los sistemas VET) o en la gestión misma del ejercicio de evaluación y anticipación de habilidades. La participación de las partes interesadas en el organismo que lleva a cabo los ejercicios puede ayudar a construir un entendimiento común de necesidades de habilidades a largo plazo y también asegurarse de que el diseño del ejercicio concuerde con los objetivos de cada usuario específico. Sin embargo, este mecanismo de coordinación no garantiza el consenso ni la participación de los interesados en el desarrollo de una respuesta política. Las reuniones a la medida de las necesidades también pueden tener éxito, ya que se centran el debate sobre un tema específico, aunque pueden carecer de regularidad y constancia de los participantes entre los diferentes grupos de trabajo. Dirigir los debates con las partes interesadas en torno a objetivos específicos promueve un diálogo fructífero, aunque se requiere un organismo que defina estos objetivos y prioridades, y también que haya un consenso con respecto al mecanismo de establecimiento de prioridades y los objetivos que deben alcanzarse entre las partes interesadas.

Cualquiera que sea el mecanismo para facilitar y coordinar la participación de las partes interesadas, funciona mejor cuando los interlocutores sociales están representados por organizaciones fuertes que representan los intereses sectoriales y la mayoría de sus representados. También funciona mejor cuando la participación inter-ministerial o de las partes interesadas cuenta con una participación política contundente de organismos gubernamentales, a través de los niveles de administración regionales y sub-regionales y de los interlocutores sociales. Esta participación se facilita cuando los interesados encuentran beneficios individuales de su colaboración y cuando sienten que su contribución es necesaria para una correcta discusión de los resultados y el desarrollo de políticas efectivas. Además, la presencia de una estrategia de habilidades puede formular los debates en torno a los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades y la consiguiente respuesta política. La legislación que regula las formas y modos de colaboración también puede ayudar, pero se debe asegurar su cumplimiento.

Notas

1. El “método abierto de coordinación” de Europa es otro ejemplo para provocar la cooperación en una estructura multinivel hacia determinadas metas y objetivos de común acuerdo (véase el CEDEFOP, 2008). Además, el marco de la gestión multinivel fue elaborado por la OCDE y ha sido utilizado en varias áreas de trabajo relacionadas con la gestión multinivel que incluye la inversión pública, el desarrollo regional, el desarrollo urbano, las finanzas locales, la gestión de los recursos hídricos, la política reguladora o los problemas ambientales tales como el cambio climático.

Referencias

Andersen, T. et al. (2010), “*Anticipating Skill Needs of the Labour Force and Equipping People for New Jobs, Which Role for Public Employment Services in Early Identification of Skill Needs and Labour Up-Skilling?*”, Reporte final preparado para la Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

Bartlett, W. (2013), “*Structural Unemployment in the Western Balkans: Challenges for Skills Anticipation and Matching Policies*”, *European Planning Studies*, Vol. 21, No. 6, pp. 890-908.

Blázquez, M. (2014), *Skills-Based Profiling and Matching in PES*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

CEDEFOP (2008), “*Systems for Anticipation of Skill Needs in the EU Member States*”, *CEDEFOP Working Paper*, Vol. 1.

Commission of the European Communities (2009), *New Skills for New Jobs: Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs*, COM(2008) 868 Final, Bruselas.

Comisión Europea (2013), “*Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)*”, Copenhage, Marzo.

Comisión Europea (2010), *New Skills for New Jobs: Policy Initiatives in the Field of Education*, Agencia Ejecutiva de Educación, Audiovisual y Cultura, Bruselas.

Froy, F. et al. (2011), “*Building Flexibility and Accountability into Local Employment Services: Síntesis de los estudios de la OCDE en Bélgica, Canadá, Dinamarca y los Países Bajos*”, la OECD *Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, N° 2011/10, la publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkv3tr21-en>

Manoudi, A. et al. (2014), *EEPO Small Case Study on PES Business Models*, Comisión Europea, Bruselas.

McCarthaigh, M. (2013), *The Changing Structure of Irish Sub-National Governance*, Instituto de Administración Pública de Dublín.

Nurmela, K. (2011), *Social Partnership for Anticipating Change in the Labour Market: National Paper Estonia*, Praxis Center for Policy Studies, Tallinn.

OCDE (2015), *la OECD Skill Strategy Diagnostic Report: Portugal*, OCDE, París. <https://skills.oecd.org/developskills/documents/Portugal-Diagnostic-Report-web.pdf>

OCDE (2014), *Job Creation and Local Economic Development*, publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>

Anexo A

Respuestas al cuestionario

El cuestionario fue enviado al Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, las organizaciones patronales y confederaciones sindicales en todos los países de la OCDE. La tabla siguiente muestra el número de respuestas al cuestionario recibidas de cada país.

Tabla A.1 Número de participantes en la encuesta sobre la anticipación y la respuesta a las necesidades cambiantes de habilidades

	Ministerio de trabajo	Ministerio de educación	Organizaciones patronales	Confederación sindical
Australia	1	0	0	0
Austria	1	1	0	0
Bélgica	3	1	0	0
Canadá	1	0	2	0
Chile	1	1	1	0
República Checa	1	0	1	0
Dinamarca*	1	0	2	1
Estonia*	1	0	0	0
Finlandia	1	1	1	1
Francia*	1	0	1	2
Alemania	1	1	0	1
Grecia	1	0	1	0
Hungría	0	1	0	0
Irlanda	0	1	1	1
Islandia	0	0	0	0
Israel	0	0	0	0
Italia	0	1	0	0
Japón	1	0	2	0
Corea	1	0	1	0
Luxemburgo	0	0	0	0
México	0	0	0	0
Países Bajos	1	0	1	0
Noruega	1	1	1	1
Nueva Zelanda	0	0	0	0
Polonia	1	0	0	0
Portugal*	1	1	0	0
España	0	1	1	2
República Eslovaca	1	0	1	0
Eslovenia	1	0	1	1
Suecia	1	1	0	1
Suiza	1	0	0	0
Turquía*	1	1	0	1
Reino Unido ¹	0	0	0	1
Estados Unidos	1	0	0	0

* Los Ministerios de Educación de Dinamarca y Estonia respondieron al cuestionario del trabajo. Los Ministerios de Educación y Trabajo de Francia respondieron conjuntamente el Cuestionario del trabajo. Un importante empleador portugués respondió al cuestionario, pero no en relación con los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades, sino en relación con sus políticas internas de gestión de habilidades; la respuesta no fue considerada en el informe. El servicio público de empleo de Turquía respondió a una versión anterior del cuestionario. Su contenido se refleja en el proyecto y los ejemplos proporcionados, pero no se incluyeron en el cálculo de tablas y figuras.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933334068>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos trabajan juntos para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE también está a la vanguardia de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y preocupaciones, tales como la gestión empresarial, la economía de la información y los desafíos de la población que envejece. La Organización proporciona un entorno donde los gobiernos pueden comparar experiencias de políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, 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 Unión Europea forma parte en los trabajos de la OCDE.

Evaluación y anticipación a los cambios en las necesidades

La digitalización, la globalización, así como los cambios demográficos y de la estructura laboral están readaptando constantemente las necesidades de habilidades. Esto puede conducir a una escasez y disparidad persistentes de las mismas, que son costosas para los individuos, las empresas y la sociedad en términos de reducción de salarios, de una menor productividad y menos crecimiento. Estos costos pueden reducirse mediante una mejor evaluación y anticipación de las necesidades cambiantes de habilidades y mejorando la capacidad de respuesta para desarrollarlas y enfrentar dichos cambios.

Este informe identifica estrategias efectivas para mejorar la información del mercado laboral con respecto a las necesidades de habilidades y asegurar que esta información se utilice efectivamente para desarrollar las habilidades correctas. Proporciona una evaluación comparativa de las prácticas en 29 países en las siguientes áreas: i) recopilación de información sobre las necesidades actuales y futuras de habilidades; ii) el uso de esta información para guiar sobre políticas de desarrollo de habilidades en las áreas de trabajo, educación y migración; y iii) mecanismos de gestión para garantizar una buena coordinación entre los actores clave en la recopilación y el uso de información relacionada con las necesidades de habilidades.

Índice

Capítulo 1. Disparidad y escasez de habilidades

Capítulo 2. Herramientas e instrumentos para evaluar y anticipar las necesidades de habilidades

Capítulo 3. Uso de la evaluación de habilidades y los ejercicios de anticipación

Capítulo 4. El gobierno y la participación de los involucrados

www.oecd.org/els/emp/skills-and-work.htm

Consulte la obra original en inglés en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en>

La versión original de esta obra se publicó bajo el título *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs* (ISBN 978-92-64-25206-6), © 2016, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

Esta obra está publicada en www.oecd-ilibrary.org que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos estadísticas de la OCDE.