José Moya Otero*

UN SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS PARA ALINEAR LOS APRENDIZAJES ESENCIALES A LO LARGO DE LA VIDA

El artículo presenta una revisión de la Estrategia de Competencias para España (OCDE-ECE), describe los principales retos que la OCDE definió en su informe, valora las fortalezas y debilidades de esa estrategia y propone avanzar en la construcción de un sistema nacional de competencias y utilizar ese sistema como una palanca para hacer de nuestro país una verdadera sociedad para el aprendizaje. A lo largo del artículo se presentan los retos que conforman la estrategia OCDE-ECE, así como el diagnóstico que le sirvió de referencia, para concluir que la debilidad más importante que presenta nuestro país es disponer de una estrategia sin un agente bien definido que la desarrolle.

A national skills system in order to align essential learning throughout life

The article presents a review of the Skills Strategy for Spain (OECD-ECE), it outlines the main challenges that the OECD defined in its report, it assesses the strengths and weaknesses of that strategy and proposes that the construction of a national skills system be pursued and used as a basis to help make our country a true learning society. Throughout the article, the challenges that the OECD-ECE strategy involve are presented, as well as the diagnostic that it used as a reference, to conclude that the most significant weakness our country presents involves having a strategy in place without a well-defined agent to implement it.

Palabras clave: estrategia de competencias, sistema de competencias, competencias, competencias clave, sociedad para el aprendizaje, sistema de empleo, sistema de ciencia y tecnología, crecimiento económico, progreso tecnológico, desarrollo humano.

Keywords: skills strategy, skills system, skills, key skills, learning society, employment system, science and technology system, economic growth, technological progress, human development.

JEL: J2, J3, O2, O3, O4.

* Profesor titular del Departamento de Educación.
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
Versión de 25 de junio de 2019.
DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6922>

1. Introducción

Desgraciadamente cuando se trata de encontrar el camino para superar los grandes problemas que afectan a la convivencia y a la cooperación social no faltan ocasiones en las que el oportunismo puede acabar con una buena oportunidad. Todos hemos podido comprobar que hay momentos en los que la miopía provocada por el interés inmediato, conduce a la ceguera de las auténticas oportunidades de progreso. Pues bien, esto es lo que, a mi juicio, está ocurriendo en nuestro país con una idea que pudo ser la base para mejorar nuestra capacidad de respuesta a los problemas provocados por el actual modelo de crecimiento económico y que, desgraciadamente, puede terminar en el desván de las cosas con las que no sabemos qué hacer.

Me refiero a la idea de construir un *sistema nacional de competencias para alinear los aprendizajes esenciales a lo largo de la vida*. Esto supondría la creación de un sistema integrado por otros tantos sistemas sociales: sistema de educación y formación, sistema de innovación e investigación y sistema de empleo. Todos estos sistemas permitirían constituir el sistema nacional de competencias al quedar conectados a través de un mismo hilo conductor, o por decirlo de otra forma, tendrían como columna vertebral el conjunto de competencias que definen el desarrollo personal, social y laboral a lo largo de la vida.

Esta idea, que yo considero una gran oportunidad, está inspirada en lo que la OCDE ha llamado un *enfoque estratégico de las competencias* y ocupa un lugar muy destacado en el denominado *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España* (OCDE-ECE, 2015)¹.

¹ Los días tres y cuatro de noviembre de 2014 tuve ocasión de participar, en representación del Gobierno de Canarias, en uno de los talleres que organizó el Gobierno español en el marco del proyecto *Construyendo una Estrategia de Competencias eficaz para España*. El resultado del proyecto fue la elaboración y posterior publicación de un informe titulado *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España* (en adelante OCDE-ECE, 2015).

Cuatro años después de publicado el mencionado informe, y en el arranque de una nueva legislatura, creo que ha llegado el momento de someter a revisión esa idea y, en la medida de lo posible, tratar de recuperarla y darle forma para que pueda incorporarse a la nueva agenda de las Administraciones públicas y de las organizaciones sociales. Ha llegado el momento de superar el oportunismo y de aprovechar la oportunidad.

Así pues, la finalidad de este artículo es someter a una profunda revisión el *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España* (OCDE-ECE, 2015) poniendo de manifiesto tanto sus fortalezas como sus debilidades, con la esperanza de que puedan ampliarse los supuestos sobre los que se elaboró, identificando los retos que plantea a nuestro país no solo, el crecimiento económico, sino también los que plantea el desarrollo humano, tal y como ha quedado expresado en la *Agenda 2030*.

La idea que defenderé en este artículo es que las competencias, entendidas como una forma de definir y seleccionar los aprendizajes relevantes para una determinada sociedad, deben ser la clave de bóveda sobre la que construir un *sistema nacional de competencias* que nos permita transformar a nuestro país en una auténtica *sociedad para el aprendizaje* (Stiglitz y Greenwald, 2014).

Defenderé, además, que el primer paso ya está dado. Nuestro país, aunque en el *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE-ECE* no se reconozca, es uno de los pocos países de la Unión Europea y de la OCDE que ha definido, en términos de competencias, los aprendizajes relevantes tanto en el sistema educativo universitario como en el sistema educativo no universitario. Esta es, sin lugar a dudas, una de nuestras fortalezas, porque, bien utilizada, nos permitiría alinear de una forma eficaz los diferentes tipos de aprendizaje y, además, nos permitiría hacerlo tanto en la educación y formación formal, no formal e informal.

La ventaja que ofrece esta situación para las personas que viven y trabajan en nuestro país no es despreciable: permite definir múltiples itinerarios individualizados

para que las personas puedan ir creando sus propios perfiles personales y laborales. Expresado mediante una sencilla analogía: dispondríamos de una autopista sobre la que se podrían desarrollar, a ritmos diferentes, múltiples trayectorias personales y laborales, sin que nadie tuviera que quedarse en la cuneta.

Pues bien, una vez que hemos dado el primer paso en la buena dirección, no debemos desandar el camino andando ni desviarnos de ese camino. Debemos avanzar con paso firme, sin distracciones inútiles.

2. Características y elementos para un enfoque estratégico de las competencias

La *Estrategia de Competencias de la OCDE* nació, según sus creadores, con el firme propósito de aportar a los países «un marco sobre el que desarrollar políticas coordinadas y coherentes que contribuyan al desarrollo, la activación y el uso eficaz de las competencias.» (OCDE-ECE, 2015, p. 3).

En consonancia con este propósito, al crear y difundir una *Estrategia de Competencias para España*, lo que se pretendía era, ante todo, promover un debate nacional sobre los retos, los valores y las aspiraciones en materia de competencias. Dicho de otra forma, lo que se pretendía era colocar en el centro del debate público el problema de los aprendizajes en todas sus dimensiones: ¿cómo se definen y seleccionan, cómo se aprenden, cómo se reconocen y valoran, cómo se actualizan?

Sin embargo, esto es algo que, a juzgar por los datos de los que dispongo, no se ha producido y, probablemente, no se produzca, dado que la estrategia ha pasado totalmente desapercibida. Desgraciadamente, el anunciado debate se limitó a una defensa poco consistente de la reforma del sistema educativo emprendida por el Gobierno del presidente Rajoy y su ministro el señor Wert. Así fue como el oportunismo de una reforma educativa pudo acabar con la oportunidad de superar algunos de los retos más importantes que nuestro país tiene en relación con la selección, el aprendizaje y la evaluación de las competencias.

No obstante, dado que el propósito de este artículo es hacer lo posible para reactivar ese debate, quizá sea bueno comenzar por recordar que la *Estrategia de Competencias para España* (OCDE-ECE) es heredera de una iniciativa anterior de la propia OCDE destinada a crear un enfoque estratégico de las políticas de competencias (OCDE, 2012). Este enfoque está basado en el convencimiento de que solo una adecuada política de competencias lograría reducir las tasas de desempleo, favorecer el aumento de la productividad, logrando que el progreso tecnológico se transforme en crecimiento económico, y hacer que las economías nacionales fueran competitivas.

Sin embargo, este enfoque no solo tenía una orientación económica, aunque sin duda era la prioritaria, sino que mantenía una orientación social hasta el punto de subrayar la estrecha relación que puede darse entre el nivel de dominio de las competencias clave o competencias básicas y las desventajas sociales (Gráfico 1). De acuerdo con los datos aportados por la OCDE, las personas con el nivel más bajo de competencias básicas tienen 1,4 más veces de probabilidad de presentar problemas de salud y 1,5 más veces de tener niveles más bajos de confianza en general comparados con las personas con un nivel más alto de competencias básicas.

El enfoque estratégico recomendaba a los países una orientación más sistémica de sus políticas de competencias, así como un mayor esfuerzo para definir, promover, evaluar y reconocer las competencias relevantes en una economía avanzada. Los principios rectores del enfoque estratégico eran los siguientes: ayudar a establecer las prioridades de la inversión de los recursos escasos, hacer del aprendizaje de por vida algo más convincente, fomentar un enfoque de todo un gobierno, combinar las consideraciones a corto y largo plazo y alinear los diferentes niveles de gobierno.

En definitiva, considerando las variaciones locales significativas en la demanda y oferta de competencias dentro de un país, el enfoque estratégico integra las dimensiones nacionales, regionales y locales de las políticas

GRÁFICO 1

COMPETENCIAS BÁSICAS Y DESVENTAJA SOCIAL (OCDE, 2012)
(Probabilidad incrementada* de experimentar desventajas sociales, por nivel de competencias básicas, personas de 16 a 65 años, promedio del país)

NOTA: El Gráfico 1 se basa en los resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en ejemplos representativos y por lo tanto es solo ilustrativa.* Ajustada por edad, género, educación de los padres y estado migratorio.

FUENTE: Datos del estudio de campaña del PIAAC (2010).

de competencias, incluye todos los grupos de interesados pertinentes y proporciona una perspectiva global (OCDE, 2012, p. 13). Lo que no hace en ningún momento este enfoque, de aquí su debilidad, es encuadrar las competencias en un marco mucho más amplio que el crecimiento económico. Por ejemplo, un marco más próximo a lo que la ONU ha denominado el desarrollo humano, o a la reciente propuesta de la creación de una *sociedad para el aprendizaje* (Stiglitz y Greenwald, 2014).

No me cabe la menor duda en cuanto a la estrecha relación entre el enfoque estratégico de las competencias y la posterior *Estrategia de Competencias para España*. Sin embargo, debo señalar una diferencia, no menor, entre uno y otro documento: la ausencia

del concepto de «sistema de competencias» en el enfoque inicial. Esta ausencia resulta significativa por cuanto, en el caso del informe elaborado para España, una de las grandes dificultades que se han podido presentar es la falta de reconocimiento de un «sistema de competencias» que, como tendremos ocasión de comprobar, es muy complejo dado que está compuesto por otros tantos sistemas.

De hecho, para ser exacto, la *Estrategia de Competencias para España* define un conjunto de retos que deben orientar las acciones que deberían adoptar los sistemas que conforman el «sistema de competencias». Sin embargo, buena parte de esas acciones dejarían de producirse si ninguno de los sistemas

FIGURA 1

EL MARCO DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA LAS COMPETENCIAS (OCDE, 2012)

FUENTE: De Argumentenfabriek.nl.

implicados se considera aludido y cada uno centra su atención exclusivamente en aquello que le es propio.

Como muestra de lo que digo valga un botón. Si el sistema de competencias requiere una alineación de las competencias tal y como se definen en el sistema de educación y formación y en el sistema de empleo, y ambos sistemas deben prestar igual atención a los cambios que se producen en el sistema de ciencia y tecnología, entonces cabe preguntarse: ¿cómo se puede constituir un sistema de competencias si ninguno de los agentes implicados se consideran implicados y no se comunican entre sí? Pues bien, reconocida la necesidad, cabe preguntarse: ¿quién asume estas responsabilidades? Por el momento dejo la pregunta sin responder, pero volveré a ocuparme de esta cuestión en mis conclusiones finales.

Según sus creadores, la estrategia de competencias ofrece a los países que la adopten un marco de referencia útil para analizar tanto sus fortalezas como sus debilidades en relación con el crecimiento económico, dando por supuesto que, tanto una como otras, dependen, en buena medida, de tres pilares básicos: *i)* desarrollar las competencias relevantes desde la infancia hasta la edad adulta; *ii)* activar la oferta de competencias en el mercado laboral; y *iii)* utilizar las competencias adquiridas de manera eficaz en el ámbito socioeconómico (Figura 1).

3. Definir y seleccionar las competencias

Como puede comprobarse fácilmente, el término «competencias» juega un papel muy relevante, tanto

en el enfoque inicial como en la posterior estrategia diseñada por la OCDE, de modo que conviene centrar nuestra atención en este componente de la estrategia para España antes de proseguir en la argumentación.

El concepto de competencias ha sido objeto de diferentes proyectos impulsados por la OCDE, algunos de ellos muy conocidos como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) y la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés), otros menos conocidos como el proyecto de Definición y Selección de Competencias (DeSeCo, por sus siglas en inglés). Fruto de esos proyectos el concepto se ha ido perfilando y transfiriendo a múltiples países hasta convertirse en una herramienta indispensable para comprender algunas de las políticas públicas más relevantes, como las políticas educativas, las políticas de empleo o algunas de las políticas sociales. Entre esos ámbitos de transferencia aparece de una forma muy destacada en la Unión Europea que ha incorporado ese concepto a su *Estrategia de Educación y Formación 2020* y ha recomendado a todos los países miembros que incorporen a la enseñanza obligatoria un conjunto de competencias al que se denomina «competencias clave».

Lo cierto es que, a juicio de la OCDE, las competencias se han convertido en el principal motor e impulsor del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI, de modo que ha llegado el momento de centrar nuestra atención en este concepto y lo haremos no solo desde la perspectiva de la OCDE sino también desde la perspectiva de otros organismos internacionales, incluida la propia Unión Europea.

La OCDE ha delimitado de una forma muy precisa el concepto de competencia y ha hecho que esta definición se incorpore a todos sus proyectos modificando, de esta forma, algunos de los indicadores que venían utilizándose para predecir el impacto de la educación y la formación recibida tanto en el desarrollo personal como en el mundo laboral. De este modo, el concepto de competencias viene a sustituir tanto al coeficiente

intelectual, como al número de años de escolarización, como factores predictores del éxito futuro en el mercado laboral o en la vida social (el Gráfico 1 es un buen ejemplo de lo que acaba de leer).

Desde el enfoque que proporciona a la estrategia de competencias su fundamento, se definen las competencias como:

«...el conjunto de conocimientos, capacidades y atributos que toda persona puede adquirir y le permiten desempeñar de forma adecuada y consistente una determinada actividad o tarea, susceptibles de desarrollarse y ampliarse ulteriormente a través del aprendizaje. Los términos «competencias» y «habilidades» se utilizan indistintamente en el presente informe. La totalidad de las competencias disponibles para la economía productiva en un momento dado conforma lo que se conoce como el capital humano de un país.» (OCDE-ECE, 2015, p. 17).

Esta visión de las competencias aporta, a la estrategia de competencias propuesta por la OCDE, una ventaja adaptativa destinada a mejorar la operatividad de la teoría del capital humano. Así, por ejemplo, en la *Estrategia de Competencias para España* se asume como un principio incuestionado lo siguiente:

«Los países que disfrutan de un mayor éxito en la movilización del potencial de competencias de su población comparten una serie de características: facilitan oportunidades de alta calidad para aprender a lo largo de la vida, dentro y fuera de las instituciones educativas y los lugares de trabajo; desarrollan programas educativos y de formación que resultan relevantes para los estudiantes y para el mercado laboral; crean incentivos y eliminan elementos disuasorios para que se aporten competencias al mercado laboral; reconocen y aprovechan de forma óptima las competencias disponibles en los lugares de trabajo; tratan de anticiparse a las necesidades de competencias futuras y hacen que la información respecto al aprendizaje y el mercado

laboral sea fácil de encontrar y utilizar.» (OCDE-ECE, 2015, p. 3).

La definición propuesta resulta, pues, muy útil para el propósito de este artículo. En primer lugar, define las competencias como un atributo personal asociado siempre a la realización de una determinada tarea, de modo que el valor, ya sea económico, educativo o social, viene dado por el contexto de realización. Así, por ejemplo, no tiene el mismo valor la competencia digital en una sociedad de la información, que en una sociedad en la que el sector primario sigue siendo el sector dominante.

En segundo lugar, las competencias, como ya he dicho, permiten revisar y actualizar la teoría del capital humano, lo que permite comprender uno de los supuestos esenciales del enfoque sobre el que se ha definido la estrategia de competencias (Barnett, 2001). Así, por ejemplo, las diferencias entre nuestro país y otros países con un mayor o menor nivel de crecimiento económico se explicarían por el nivel de competencias alcanzado por su población.

Como complemento necesario del enfoque estratégico de las competencias, la OCDE cuenta con el apoyo que le proporcionan dos programas internacionales: PISA y PIAAC. De modo que para dotar de una base operativa al concepto de competencias, los niveles de dominio alcanzados por la población vendrían dados por los resultados obtenidos en esos programas. Ambos programas aportan a la teoría del capital humano, entendido como acumulación de competencias útiles para la vida laboral y la vida social, una base operativa mucho más amplia de la que tenía anteriormente, ofreciéndole un mayor valor predictivo para determinar los efectos sociales, personales y laborales de los aprendizajes adquiridos (Becker, 1983; Schultz, 1983).

Tendré ocasión de volver sobre esta cuestión en otro momento, dado que, a mi juicio, el enfoque inicial de la OCDE ha evolucionado de una forma muy interesante de la mano de la UNESCO y el Bureau International of Education (IBE, por sus siglas en inglés). Por el momento, conviene seguir profundizando sobre la propia

estrategia, y me propongo hacerlo describiendo las conclusiones que aparecen en el informe español. Estas conclusiones adoptan la forma de un conjunto bien definido de retos que la *Estrategia de Competencias para España* (ECE) debe contribuir a superar.

4. Estrategia de Competencias para España²

El *Informe de la Estrategia de Competencias para España* (OCDE-ECE) describe 12 retos que nuestro país debe plantearse superar si quiere reactivar el crecimiento económico superando sus actuales debilidades. Un cuadro completo de esos 12 retos puede encontrarse en la Figura 2. Así mismo, el lector o lectora interesado puede consultar el informe completo o su resumen ejecutivo en la dirección electrónica que aparece en la bibliografía.

Dedicaré este apartado del artículo a presentar tanto los retos expuestos en el informe como el diagnóstico que le sirve de referencia. En este sentido, quiero señalar que las conclusiones obtenidas en los talleres de trabajo, que antecedieron a la elaboración del informe y que proporcionaron algunas de las evidencias, no siempre se corresponden con los retos planteados, lo que pone de manifiesto el papel mediador que el enfoque inicial tuvo en el resultado final. Un buen ejemplo de lo que acabo de afirmar puede encontrarse si tenemos en cuenta que mientras los agentes que participaron en los talleres previos a la elaboración del informe reclamaban, en más de una ocasión, la necesidad de un consenso tanto social como político en relación con el sistema educativo, el informe subraya la relevancia de los cambios introducidos por la Ley de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013) ignorando, en todo momento, el descontento social y la desafección que la ley estaba provocando.

² Dado el propósito de este apartado, describir las conclusiones expuestas en el informe final, y hacerlo en los términos más preciso posible, me he visto obligado a utilizar más referencias textuales de las que podrían ser recomendables, por eso quiero pedir disculpas por la extensión de algunas citas.

FIGURA 2

12 RETOS EN LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS PARA ESPAÑA (OCDE-ECE, 2015)

FUENTE: OCDE-ECE (2015, p. 18).

El desarrollo de las competencias relevantes

Los tres primeros retos a los que debe enfrentarse nuestro país guardan una estrecha relación con la necesidad de *desarrollar las competencias relevantes* (primer pilar de la ECE). Estos retos son: 1) mejorar las competencias de los alumnos de enseñanza obligatoria; 2) asegurarse que los estudiantes de enseñanza superior alcancen un alto nivel de cualificación profesional y adquieran las competencias relevantes demandadas por el mercado laboral; y 3) mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados.

En relación con este bloque el diagnóstico que se hace en la OCDE-ECE nos deja algunas evidencias

muy relevantes, entre ellas y de forma destacada, las diferencias de los resultados educativos entre los territorios que conforman nuestro país.

«Durante las últimas décadas, España ha experimentado un avance significativo en el acceso a la educación de la primera infancia y la conclusión de la secundaria superior. No obstante, el abandono temprano de la educación, la repetición de curso y la finalización tardía de los estudios continúan siendo un reto, que incrementa los costes del sistema educativo y retrasa la incorporación laboral de los jóvenes. Además, en España los estudiantes tienen menos probabilidades que sus homólogos de otros países europeos de

GRÁFICO 2

POSICIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL EN RELACIÓN CON LOS VALORES DE REFERENCIA ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA Y EN RELACIÓN CON LA MEDIA DE LOS PAÍSES DE LA UE (CE, 2017)

FUENTE: Datos basados en Eurostat (EPA, 2015) y OCDE (PISA, 2012).

cursar FP e, incluso cuando lo hacen, tienen menos probabilidades de participar en programas de aprendizaje basado en el trabajo, que han demostrado favorecer una transición eficaz de la educación a la vida activa. Por otro lado, aunque los estudiantes de ciertas regiones españolas tienen competencias en lectura, matemáticas y ciencias que se equiparan con las de los países de mayor rendimiento de la OCDE, el rendimiento de los estudiantes españoles en general está por debajo del promedio de la OCDE. Comparativamente, un menor número de estudiantes españoles rinden a los más altos niveles de competencia en estas mismas áreas.» (OCDE-ECE, 2015, p. 49).

Sin embargo, junto a estas evidencias, debo señalar que el diagnóstico presenta algunas ausencias significativas, que, a mi juicio, deberíamos corregir en una nueva revisión de la estrategia. Por ejemplo, no se

hace ninguna mención a la similitud de resultados entre los estudiantes de nuestro país y los estudiantes de otros países europeos, o de los resultados de nuestro país con la media europea. Dicho de una forma breve: la comparación de resultados entre territorios dentro de España no se complementa con una comparación de resultados entre esos mismos territorios y otros países.

Para demostrar las consecuencias que puede tener para el diagnóstico esta ausencia voy a utilizar los datos ofrecidos por la Unión Europea. En 2012, la Comisión Europea puso en marcha un proyecto denominado *Rethinking Education* que incluía una monitorización muy detallada de los sistemas educativos de cada uno de los países miembros.

Los datos a los que voy a hacer referencia corresponden al informe realizado para España y tienen una especial relevancia porque nos permitían valorar el grado de convergencia alcanzado por nuestro país en

relación con los objetivos del *Programa de Educación y Formación 2020*. Dicho de una forma breve y teniendo en cuenta los datos que aparecen en el Gráfico 2, podemos afirmar que los logros alcanzados por nuestro sistema educativo (los datos corresponden a 2013, anterior a la LOMCE, aunque el informe se publicó en 2017) nos han permitido un notable acercamiento al conjunto de países de la Unión Europea, hasta el punto de que en algunos de los indicadores ya estábamos por encima de los valores de referencia.

A la luz de esta comparación, tendríamos que considerar otra posible explicación de la situación actual, dado que no sería suficiente con la referencia al nivel de desarrollo alcanzado por la población en relación con las competencias relevantes. Porque, lo cierto es, que si esta comparación se hubiera realizado habría quedado probado, que España no presenta diferencias significativas con otros países de nuestro entorno, como Francia, Italia o Alemania en relación con esa variable, y que, por tanto, el nivel de desarrollo de las competencias, entendido como un elemento de la teoría del capital humano sería insuficiente para explicar las diferencias en la situación económica y social de estos países.

Otro tanto podría decirse del nivel alcanzado por nuestros estudiantes en relación con la educación superior, tal y como se presenta en el Gráfico 2. Efectivamente, la línea que define la posición de nuestro país señala, inequívocamente, que España está al mismo nivel, e incluso algo por encima, de la media de la OCDE.

Sin embargo, lo que se subraya en la OCDE-ECE es que, siendo verdad este hecho, lo relevante es que «muchos de estos titulados no adquieren competencias básicas sólidas, tal como se desprende de la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC)» (OCDE-ECE, 2015, p. 49) y, al mismo tiempo, que la diferencia entre territorios vuelve a ser muy significativa.

Finalmente, el diagnóstico subraya la difícil situación por la que atraviesa la población adulta y la absoluta necesidad de realizar cambios profundos tanto en el sistema de educación y formación como en el sistema de empleo.

«Una alta proporción de los adultos españoles presenta bajos niveles de competencias y muchos de ellos permanecerán en el mercado laboral durante las próximas décadas. Estos adultos son susceptibles de acceder a empleos mal remunerados y de baja calidad y de pasar a formar parte del desempleo estructural. Garantizar que estos adultos con baja cualificación puedan contribuir a la economía y la sociedad en el futuro requerirá eliminar las barreras a la educación y formación de adultos. También implicará centrarse en aquellos que tengan más probabilidades de beneficiarse de la educación y la formación y fomentar e incentivar su participación.» (OCDE-ECE, 2015, p. 50).

Activar la oferta de competencias

Un segundo bloque de retos, vinculado a la necesidad de *activar la oferta de competencias* (segundo pilar de la OCDE-ECE), señala otros tres retos: 4) remover las barreras regulatorias y fiscales a la contratación de trabajadores; 5) reintegrar a los desempleados a través de políticas y estrategias de apoyo orientadas a la búsqueda de empleo; y 6) mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable.

Los retos que se plantean en este bloque afectan, en gran medida, al sistema de empleo, entendiendo como tal tanto al sistema de formación, como al mercado laboral, o al sistema de protección social (políticas de renta para desempleados). El núcleo del problema en este caso es muy claro: «si el mercado laboral no brinda suficientes oportunidades de empleo remunerado, las competencias de la población quedarán en desuso y con el tiempo acabarán atrofiándose» (OCDE-ECE, 2015, p. 113).

De modo que para lograr que se active la oferta de competencias, será necesario elevar la demanda de empleo, lo que significa, a su vez, que será necesario facilitar el crecimiento de la economía, algo que no será posible si nuestro país no dispone de personas competentes. La verdad es que esto se parece bastante a la pescadilla que se muerde la cola, o dicho de una forma

más académica, se parece bastante a un círculo vicioso en el que pueden quedar atrapadas varias generaciones.

«Los jóvenes que no son capaces de hacer transiciones fluidas desde el sistema de la educación a la vida activa están especialmente en riesgo. Tienen un riesgo mayor de estar desempleados o empleados en trabajos mal pagados y tener ingresos más bajos a lo largo de su vida... Si no se producen mejoras significativas en sus mecanismos de activación, España continuará sufriendo unas altas tasas de desempleo y se arriesga a tener una generación perdida, con unas previsiones poco halagüeñas en cuanto a empleo de larga duración, salarios y perspectivas sociales» (OCDE-ECE, 2015, p. 114).

El mercado laboral español se caracteriza por una dualidad que ha provocado una utilización desmedida de los contratos laborales, a la que han tratado de dar respuesta sucesivas leyes de empleo, sin demasiada fortuna. Pero con un impacto claramente reconocible en los costes laborales.

Pues bien, además de esta significativa reducción de los costes laborales, se ha producido una considerable reducción en el nivel de progresividad de las rentas que está afectando negativamente a las rentas más bajas y que está generando, además de una creciente economía sumergida, una elevada tasa de desigualdad.

Desde el punto de vista de la política de competencias, esa situación tiene importantes consecuencias dado que afecta gravemente tanto a la contratación de personas altamente competentes pero con salarios muy bajos, pero también a la necesidad de actualizar permanentemente las competencias para no quedarse fuera del mercado laboral.

El diagnóstico sobre nuestro país en este bloque supone, a mi juicio, el reconocimiento de un hecho generalmente reconocido: los mercados son ineficientes para regular algunos bienes y, singularmente lo son para regular el empleo y la innovación (Stiglitz y Greenwald, 2014). Este reconocimiento y, por tanto, la

necesidad de poner en marcha políticas públicas que suplan los déficits del mercado se ponen de manifiesto en una de las consideraciones finales del informe.

«Aunque una mayor flexibilidad del mercado laboral debería potenciar la contratación y el empleo, también puede generar nuevos retos que requieran políticas públicas más integradas... España necesitará, por lo tanto, asegurarse de que su mercado laboral y la arquitectura de su política social estén bien adaptados a este nuevo panorama.» (OCDE-ECE, 2015, p. 130).

Utilizar las competencias de manera eficaz

El tercer bloque de competencias relacionado, en esta ocasión, con la *necesidad de utilizar las competencias de una forma eficaz* (tercer pilar de la ECE) incluye solo dos retos: 7) aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo para potenciar la productividad y la competitividad; y 8) apoyar a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades a fin de impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento.

El problema que presenta nuestro país en relación con estos retos es definido de una forma muy clara:

«En estos momentos España no está haciendo un uso óptimo de las competencias de su población activa. El uso de las competencias en el puesto de trabajo solo ronda la media y muchos trabajadores tienen competencias que exceden los requisitos de sus empleos. En comparación con otros países, en España es menos probable que las empresas adopten prácticas de empresa innovadoras que las harían más productivas y competitivas. Esto implica un desperdicio de talento que de otro modo podría ser aprovechado para mejorar la competitividad y la productividad de las empresas.» (OCDE-ECE, 2015, p. 169).

La utilización eficaz de las competencias ya adquiridas por la población requiere, como queda puesto

FIGURA 3
REPRESENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS

FUENTE: Elaboración propia.

de manifiesto, disponer de un sistema de innovación altamente eficaz, algo que el informe pone de manifiesto, pero del que no extrae las mismas conclusiones que las que proponen otros dos grandes economistas Stiglitz y Greenwald (2014). Pero como esta diferencia centrará mis conclusiones finales, ahora centraré mi atención en el diagnóstico que fundamenta los dos retos planteados en este bloque.

De modo que a las dificultades descritas en relación con los retos anteriores habría que añadir otra: carecemos de un sistema de ciencia y tecnología con capacidad para impulsar la innovación en los diferentes ámbitos sociales y económicos. Esto significa, sencillamente, que nuestra productividad no logra mejorar pese a que dispongamos de personas competentes porque nuestras instituciones y organizaciones carecen de interés por la innovación.

5. Conclusiones

Si tuviese que resumir de una forma clara y sencilla lo escrito hasta este punto diría lo siguiente: desde la perspectiva creada por un enfoque estratégico de las competencias, nuestro país debería hacer frente a

ocho grandes retos, pero, aquí reside la principal dificultad, para superar esos retos lo primero que debería hacer es reconocer la inexistencia de un «sistema nacional de competencias».

Un sistema de este tipo puede ser definido como un metasistema conformado, al menos, por cuatro sistemas: un sistema de educación y formación; un sistema de contratación y empleo; un sistema de ciencia y tecnología (innovación); y un sistema de comercio y tributación (Figura 3).

Todos los sistemas que conforman un sistema nacional de competencias funcionan, además, con un modelo de gobernanza propio basado en normas reguladoras que le confieren una relativa autonomía para actuar en consonancia con las singularidades que le son propias. De modo que, siendo sinceros, creo que el sistema de competencias, que debería asumir la responsabilidad para la ejecución de la ECE, no dejaría de ser un sistema complejo que requeriría el compromiso de múltiples agentes. En ningún caso, se puede construir un sistema con estas características sin el compromiso expreso de las Administraciones públicas.

El problema para que la *Estrategia de Competencias para España* pueda llegar a tener éxito, no es que

España tenga que fortalecer un sistema de competencias, el problema es que tiene que crearlo.

Esta debilidad es muy relevante si tenemos en cuenta que los mayores retos, a juzgar por su número y por su envergadura, no aparecen en ninguno de los tres bloques o pilares ya mencionados, sino que aparece en relación con un bloque nuevo destinado a *fortalecer el sistema de competencias*. En este bloque se incluyen cuatro retos: 9) mejorar y ampliar el acceso a una información de calidad sobre inserción laboral y oportunidades de aprendizaje; 10) entablar relaciones de colaboración más estrechas para mejorar los resultados en competencias; 11) financiar un sistema de competencias más eficaz y eficiente; y 12) fortalecer la gobernanza del sistema de competencias.

Dicho de una forma sencilla, para que nuestro país pudiera disponer de un sistema de competencias sería necesario cumplir cuatro condiciones: definir un modelo de gobernanza, crear un modelo institucional que facilite la colaboración y el intercambio de información, y dotar de una base financiera al sistema. Pues bien, cuatro años después de publicado el informe no se cumplen ninguna de estas condiciones.

La *Estrategia de Competencias para España*, y los retos que se definen en ella, puede contribuir, en alguna medida, a mejorar la situación de nuestro país, aunque sin duda sería preferible definir una nueva estrategia que nos acerque a los retos que plantea la creación de una sociedad para el aprendizaje. Entre esos nuevos retos figuraría en un lugar destacado una reconceptualización del concepto de competencia como propone el Bureau International of Education (UNESCO-IBE). Según este relevante organismo internacional, las competencias deberían ser consideradas como:

«...una articulación dinámica y transformadora de las expectativas colectivas del propósito, la calidad y la relevancia de la educación y el aprendizaje para un

desarrollo holístico, inclusivo, justo, pacífico y sostenible, y para el bienestar y el cumplimiento de los objetivos actuales y generaciones futuras.» (UNESCO-IBE, 2017).

Esta visión de las competencias, sin contradecir la propuesta por la OCDE, orienta nuestra atención hacia otros aspectos que son muy relevantes para el propósito de este artículo: *crear un sistema nacional de competencias*.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Barnett, R. (2001). *Los límites de la competencia: el conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza.
- Comisión Europea (2017). *Monitor de la Educación y la Formación de 2017*. Recuperado de <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38e7f778-bac1-11e7-a7f8-01aa75ed71a1>
- LOMCE (2013). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
- OCDE (2012). *Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. Informe español*. Madrid: MECD.
- OCDE (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. París: OCDE Publishing. Retrieved May 15, 2019 from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en> (existe una versión en español).
- OCDE-ECE (2015). *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España*. Recuperado el 15 de mayo de 2019 de http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Spain_Diagnostic_Report_Espagnol.pdf
- Schultz, T. W. (1983). La inversión en capital humano. *Educación y Sociedad*, 8(3).
- Stiglitz, J. E., y Greenwald, B. C. (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: la esfera de los libros.
- UNESCO-IBE (2017). *Reconceptualizing and Repositioning Curriculum in the 21st Century: A Global Paradigm Shift*. Retrieved May 15, 2019 from http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/reconceptualizing_and_repositioning.pdf

ANEXO

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS PARA ESPAÑA (Esta descripción es la que proporcionó el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte)

1. Para apoyar este proyecto se constituyó en 2014 un equipo de trabajo compuesto por representantes de seis ministerios y de la Oficina Económica del presidente:

- Educación, Cultura y Deporte.
- Empleo y Seguridad Social.
- Economía y Competitividad.
- Industria, Energía y Turismo.
- Hacienda y Administraciones públicas.
- Presidencia.

2. A lo largo de un año, entre los meses de julio de 2014 y julio de 2015 se celebraron tres talleres de diagnóstico, en los que se exploraron en profundidad las fortalezas y desafíos desde una perspectiva multidisciplinar, que comprende los sectores de educación, empleo, economía, industria, investigación, desarrollo e innovación, turismo, comercio, tecnologías de la información y la comunicación, hacienda y Administraciones públicas.

3. En los talleres participaron representantes de las 17 comunidades autónomas, así como representantes de la comunidad educativa, agentes sociales y económicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, organizaciones profesionales y expertos.

- Madrid, julio y septiembre de 2014: reuniones del equipo operativo de la Administración General del Estado (secretarios de Estado y secretarios generales, directores generales, y personal de apoyo).
- Madrid, tres de noviembre: presentación del proyecto a consejeros de las CC AA (de todos los sectores).
- Madrid, cuatro de noviembre: taller interactivo con directores de las CC AA.
- Cuenca, 24 y 25 de noviembre: taller interactivo con grupos de interés, agentes sociales y económicos, y expertos.
- Madrid, dos de marzo de 2015: reunión del equipo operativo de la Administración General del Estado (secretarios de Estado y secretarios generales, directores generales, y personal de apoyo).
- Madrid, 22 de marzo: taller interactivo con todos los directores de las CC AA, grupos y expertos.

4. A continuación, el equipo de la OCDE analizó:

- la información obtenida durante los talleres.
- las aportaciones, ideas y experiencias de los participantes, a través de entrevistas, visitas de estudio, reuniones, y una plataforma de comunicaciones en red. La plataforma ha estado operativa a lo largo del proceso y ha permitido la comunicación de los participantes, el intercambio de información, y el trabajo en grupo sobre documentos y situaciones propuestas por la OCDE.