



# Las personas de escasa cualificación y el mercado de trabajo europeo: ¿hacia una plataforma educativa mínima?

## Introducción

La mayoría de los mercados de trabajo europeos han experimentado cambios en los últimos años. En ellos, la situación de las personas con bajas cualificaciones en ellos parece haberse deteriorado. La creciente competición que emana de los países en vías de industrialización, el mayor papel que desempeña la tecnología en los sistemas productivos y los cambios en la organización del trabajo han dado como resultado una elevada demanda de capital humano y en particular una fuerte demanda de niveles altos de cualificación para los puestos de trabajo. Una consecuencia de ello es que la situación en el mercado de trabajo de las personas escasamente cualificadas parece haberse deteriorado.

Esta compilación de tres artículos debatirá los resultados iniciales del proyecto *Nuevas necesidades de cualificaciones profesionales y personas escasamente cualificadas (Newskills)*, según los cuales la mejor manera posible de ayudar a los trabajadores de baja cualificación consiste en reducir el número de personas que acceden al mercado de trabajo en estas condiciones. El proyecto investiga también la idea de una "plataforma educativa mínima", una serie de cualificaciones que incluirían las cualidades necesarias para desempeñar con eficacia un trabajo y aprender en éste - o en cualquier otro lugar - a progresar en el empleo y en la sociedad, y cuyos elementos esenciales

podrían adoptarse como objetivo para todos los ciudadanos europeos.

El texto que sigue resume los resultados iniciales del proyecto *Newskills*; a continuación se debaten éstos en los dos artículos sucesivos. El primero, obra de Arthur Schneeberger, considera lo que puede hacerse para garantizar que el máximo número posible de jóvenes salga del sistema educativo dotado de los conocimientos y competencias mínimos que aseguren su capacidad de formación posterior y su empleabilidad. En el segundo, Robert Carneiro afirma la necesidad de crear esta base formativa mínima, sugiriendo que será preciso cambiar nuestra visión tradicional de la educación y la formación a fin de hacerla realidad.

## Las personas escasamente cualificadas y el mercado de trabajo europeo

El proyecto *Newskills*, apoyado por el programa de Investigaciones Socioeconómicas con fines propios (TSER), analiza el nivel de las bajas cualificaciones en una serie de países europeos, y la demanda y la oferta de las mismas. El proyecto examina los casos de Francia, Países Bajos, Portugal, Suecia y el Reino Unido (UK) como naciones integrantes del estudio. Además, se han reunido e incorporado a la investigación, en la medida de lo posible, datos sobre el caso alemán. El periodo estudiado abarcaba inicialmen-



**Eugenia Kazamaki Ottersten<sup>1</sup>**

*Prof. adjunta, economista responsable de educación en el Banco Europeo de Inversiones, Luxemburgo*



**Hilary Steedman**

*Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres*

## Polémica

Esta compilación de tres artículos debatirá los resultados iniciales del proyecto *Nuevas necesidades de cualificaciones profesionales y personas escasamente cualificadas (Newskills)*, según los cuales la mejor manera posible de ayudar a los trabajadores de baja cualificación consiste en reducir el número de los que acceden al mercado de trabajo en estas condiciones. El proyecto investiga también la idea de una "plataforma educativa mínima" o serie de cualificaciones que incluirían las cualidades necesarias para desempeñar con eficacia un trabajo y aprender en éste - o en cualquier otro lugar - a progresar en el empleo y en la sociedad, y cuyos elementos esenciales pudieran adoptarse como objetivo para todos los ciudadanos europeos.

Preparado a partir de las contribuciones en *Agora IV - Las personas de escasa cualificación en el mercado de trabajo: perspectivas y opciones políticas. Hacia una plataforma educativa mínima, Salónica, 29/30 de octubre de 1998. Cedefop (1999).*

<sup>1</sup> Las opiniones manifestadas en el artículo son propias de la autora y no comprometen al Banco Europeo de Inversiones.



***“(...) los resultados del proyecto hasta la fecha muestran que las condiciones para los escasamente cualificados son - con la posible excepción de Portugal - peores que hace diez años, lo que se debe a la mayor importancia que está cobrando el capital humano vinculado a una persona.”***

***“Analizando la evolución del conjunto de personas con bajas cualificaciones dentro de la población activa, el informe Newskills concluye que a medio plazo el acceso de jóvenes mejor cualificados a la población activa no eliminará por sí sólo el problema de las escasas cualificaciones.”***

te los años que van de 1985 a 1995, y la labor de análisis se llevó a cabo entre 1996 y 1999. El proyecto tenía por objetivo contribuir al diseño básico de políticas destinadas a las personas de escasas cualificaciones, en primer término documentando oportunidades de empleo para estas personas, y proponiendo en segundo lugar posibilidades útiles para que éstas desarrollen las competencias que la sociedad requiere.

El proyecto define las bajas cualificaciones como aquéllas cuyo nivel máximo sea equivalente a la enseñanza secundaria obligatoria, esto es, el nivel 2 de la CINE (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, de la UNESCO). Aunque no todas las personas de este grupo serán escasamente cualificadas, al comparar con la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (IALS) se observa que un porcentaje situado entre la mitad y las dos terceras partes del grupo CINE 2 se corresponde también con los niveles IALS 1 y 2. El grupo CINE 2 contiene asimismo a casi todos los integrantes del nivel 1 de la IALS, el nivel más bajo de alfabetización.

De forma resumida, los resultados del proyecto hasta la fecha muestran que las condiciones para los escasamente cualificados son - con la posible excepción de Portugal - peores que hace diez años, lo que se debe a la mayor importancia que está cobrando el capital humano vinculado a una persona. La esencia del mercado de trabajo clásico consistía en hacer corresponder correctamente un solicitante de empleo con un puesto vacante, o, en otros términos, a los trabajadores con el trabajo. El concepto de correspondencia en el mercado de trabajo hoy en día puede definirse de una manera ligeramente modificada: la correspondencia de un determinado capital humano con algún diseño específico de empleo, algo en permanente cambio debido a la naturaleza dinámica del mercado de trabajo. Diferentes características de trabajadores se corresponden con empleos con diferentes atributos. La dotación individual esencial para la búsqueda de un empleo es el capital humano del trabajador, compuesto por el capital personal - como la educación y la experiencia - y por el capital social, por ejemplo la capacidad de una persona para trabajar en equipo. Debido

al avance creciente de los cambios organizativos y de la globalización, algunas partes del mercado de trabajo se ven confrontadas a una rápida erosión del capital humano. Esta evolución requiere una adaptación permanente y la reconversión continua de cualificaciones.

Un resultado evidente de nuestra investigación es que el grupo de personas escasamente cualificadas comparte internacionalmente una serie de características comunes. La mayoría son adultos, y de ellos entre la mitad y dos tercios tienen empleo. Examinando los índices de población / empleo por niveles educativos para personas entre 25 y 64 años con una cualificación inferior a la de la enseñanza secundaria superior, encontramos para este grupo una menor presencia en el mercado de trabajo y un mayor índice de paro en todos los países analizados salvo uno (la excepción es Portugal, país donde el mercado de trabajo se halla en plena transición pero sigue absorbiendo trabajadores de baja cualificación). Además, la probabilidad del paro o la inactividad económica es para este nivel inferior de cualificaciones particularmente superior a la de otros grupos en Alemania y Suecia.

El deterioro de la situación que ocupan en el mercado de trabajo los escasamente cualificados se pone también de relieve a través de diferencias salariales cada vez mayores entre éstos y las personas de cualificación superior. El número de sectores económicos donde los escasamente cualificados pueden encontrar empleo se está reduciendo, una vez más con la excepción de Portugal. Las profesiones de baja cualificación participan cada vez menos en el empleo total, incluso en sectores en expansión como por ejemplo el comercio minorista, la hostelería y los servicios públicos y sociales. Alemania y los Países Bajos presentan una fuerte concentración de las personas escasamente cualificadas en un pequeño número de sectores, mientras que por ejemplo en Portugal y Suecia los escasamente cualificados pueden encontrar trabajo en una gama más amplia de sectores.

Otras investigaciones efectuadas en el curso del proyecto *Newskills* confirman que la oferta de trabajadores escasamente cualificados está en declive en todos



los países europeos estudiados. Una de las conclusiones globales es que las franjas de población más jóvenes (de 25 a 28 años) se encuentran mejor cualificadas que la población ya en edad laboral activa. Este hecho puede deberse en parte al incremento en la asistencia a la educación postobligatoria en la mayoría de los países. Aun cuando continúan apreciándose fuertes diferencias entre los diversos países, en todos ellos la proporción de personas con cualificación inferior al nivel 3 de la CINE (secundaria superior) dentro de la población activa (desde los 16 hasta los 64 años) ha ido retrocediendo entre 1985 y 1996. Con todo, en algunos países - Francia, (43%), el Reino Unido (53%) y Portugal (77%) - cerca de la mitad o más de la población activa no posee otras cualificaciones que las obtenidas en la fase de escolaridad obligatoria (nivel CINE 2) o inferiores. Aunque los actuales índices de incremento en las cifras de trabajadores con titulación secundaria superior, formación profesional superior o ambas dentro del grupo CINE 3 continúan creciendo, en la mayoría de los países europeos seguirá existiendo en el año 2010 una importante proporción (alrededor del 10%) de personas escasamente cualificadas conforme a nuestra definición.

Analizando la evolución del conjunto de personas con bajas cualificaciones dentro de la población activa, el informe *Newskills* concluye que a medio plazo el acceso de jóvenes mejor cualificados a la población activa no eliminará por sí sólo el problema de las escasas cualificaciones.

## Una plataforma formativa mínima como opción política

A partir de los resultados de nuestra investigación una recomendación política podría ser la de reducir la oferta neta de personas con bajas cualificaciones que acceden al mercado de trabajo. La formación que proporcionan los empresarios mejora sin duda las cualificaciones, pero no puede compensar el déficit que crea una formación inicial inadecuada.

¿Cómo reducir la cifra? El informe *Newskills* sugiere que una vía prioritaria

sería, para el caso de los jóvenes, convencerlos en mayor número de proseguir estudios y pasar a la secundaria superior, a la formación profesional superior o a ambas. Ello implica por tanto mejorar el rendimiento educativo en la etapa de la escolaridad obligatoria. El análisis efectuado para el proyecto sobre los factores que determinan la participación en la educación postobligatoria indica como variable explicativa clave el hecho de haber obtenido un éxito anterior en la etapa de enseñanza obligatoria, y, en el caso de los varones, los beneficios derivados de disponer de un nivel educativo superior, junto al factor del nivel económico real que puede "gastarse" en educación. El índice de desocupación juvenil y la existencia de plazas en programas formativos parecen ejercer una escasa influencia sobre la decisión.

El informe *Newskills* ha intentado por otra parte definir una "plataforma" o base mínima de cualificaciones y un perfil mínimo para la enseñanza general y la formación. Entendemos por plataforma educativa mínima una serie de competencias básicas que las personas serán capaces de utilizar y aplicar con eficacia. Esta serie de competencias incluyen las que en la actualidad suelen agruparse bajo el término "empleabilidad", es decir, las cualidades necesarias para desempeñar con eficacia un puesto de trabajo. Pero nuestra idea va más allá; una "plataforma educativa mínima" incluye asimismo las competencias adicionales necesarias para poder aprender, ya sea en el puesto de trabajo o en cualquier otro lugar, a progresar en el empleo y como ciudadano de la sociedad.

## ¿Una opción que despunta?

En algunos estados puede observarse ya un claro interés por este "nivel educativo mínimo". Naturalmente, los diversos países no siempre emplean estos mismos términos precisos, pero así y todo comienzan a apreciarse entre ellos paralelismos sorprendentes.

En los Países Bajos se ha producido en los últimos cinco años un debate político sobre la denominada "cualificación mínima de partida". La idea original era que

***“¿Cómo reducir la cifra de personas escasamente cualificadas? El informe *Newskills* sugiere que una vía prioritaria sería, para el caso de los jóvenes, convencerlos en mayor número de proseguir estudios y pasar a la secundaria superior, a la formación profesional superior o a ambas. Ello implica por tanto mejorar el rendimiento educativo en la etapa de la escolaridad obligatoria.”***

***“Entendemos por plataforma educativa mínima una serie de competencias básicas que las personas serán capaces de utilizar y aplicar con eficacia. Esta serie de competencias incluyen las que en la actualidad suelen agruparse bajo el término “empleabilidad” (...) e incluyen asimismo las competencias adicionales necesarias para poder aprender, ya sea en el puesto de trabajo o en cualquier otro lugar, a progresar en el empleo y como ciudadano de la sociedad.”***

***“En algunos estados puede observarse ya un claro interés por este “nivel educativo mínimo”. Naturalmente, los diversos países no siempre emplean estos mismos términos precisos, pero así y todo comienzan a apreciarse entre ellos paralelismos sorprendentes.”***



***“El reconocimiento de la importancia que tienen las competencias personales y sociales o ‘cualificaciones blandas’ para el rendimiento en el puesto de trabajo ha sido una característica importante del debate sobre la plataforma educativa mínima en los últimos diez años. (...) Muchos países han tratado esta misma cuestión y generado sus propias definiciones de competencias al respecto. Entre los países que el proyecto ha analizado se aprecian ya varios puntos de convergencia. La comunicación en todos sus aspectos, (...) una sólida base de competencias lingüísticas y conocimientos de matemáticas básicas. En los países no anglófonos, una cierta capacidad de trabajo en un idioma extranjero, (...) estar familiarizado con las tecnologías de la información y la comunicación y disponer de conocimientos básicos sobre las mismas. También las competencias personales y sociales se valoran cada vez más (...)”***

todo ciudadano holandés debiera poseer las cualificaciones mínimas necesarias para comenzar a trabajar. Parte del debate giraba en torno a sustituir la actual obligatoriedad escolar, cifrada en edades, por otro tipo de obligatoriedad cifrada en cualificaciones.

En Suecia, el currículo de la escuela obligatoria aspira tradicionalmente a impartir competencias necesarias para la vida cotidiana, y no tanto para la vida profesional. Aun cuando no esté reconocido oficialmente como nivel mínimo, cerca del 80% de los jóvenes concluyen la enseñanza secundaria superior.

Portugal ha definido el perfil deseable para un joven al término de los 12 años de escolaridad obligatoria. Dicho perfil hace hincapié tanto en las competencias cívicas y sociales como en los resultados educativos, y ha servido como guía para desarrollar el currículo nacional. El proyecto ambicionado en este país no consiste en un conjunto mínimo de competencias, sino en que todos los que salgan de la etapa de escolaridad obligatoria reciban al menos un año - o preferiblemente dos - de formación profesional, impartida en parte por centros escolares y en parte en el propio puesto de trabajo,

Francia fue testigo en 1996 de la publicación de un informe sumamente crítico sobre la educación escolar obligatoria y postobligatoria. El informe Fauroux declaraba necesario conceder prioridad a los que él denominaba *savoirs primordiaux* ('competencias esenciales' o 'cualificaciones clave') y a la integración de un fuerte componente de aprendizaje y experiencias en el puesto de trabajo dentro de la oferta de la educación o la formación iniciales. Más recientemente, ha tenido lugar un fuerte debate en torno a las siete "propuestas" formuladas por la principal organización de empresarios franceses, la CNPF. Eje fundamental de estas propuestas es conceder prioridad a la '*competence*' - la capacidad para intervenir prácticamente con una cualificación o conocimiento en un contexto dado - como elemento primordial de la empleabilidad. Las propuestas aceptan pues el juicio de Fauroux y consideran que el sistema educativo no logra por sí solo producir trabajadores 'operativos', sino únicamente los conocimientos básicos para ello.

El reconocimiento de la importancia que tienen las competencias personales y sociales o 'cualificaciones blandas' para el rendimiento en el puesto de trabajo ha sido una característica importante del debate sobre la plataforma educativa mínima en los últimos diez años. Los niveles idóneos de competencias lectonómicas siguen considerándose ahora como algo necesario para la empleabilidad de una persona, pero que sólo serán realmente eficaces si van acompañados de una serie de 'cualificaciones blandas'. En el Reino Unido las organizaciones empresariales han sido las primeras en resaltar la importancia de estas competencias, y el debate ha dado lugar a la incorporación de una serie de capacidades personales y sociales a las nuevas cualificaciones profesionales, ofrecidas por primera vez a los jóvenes a comienzos de la década del 90. Muchos países han debatido esta misma cuestión y generado sus propias definiciones de competencias al respecto. Entre los países que el proyecto ha analizado se aprecian ya varios puntos de convergencia.

La comunicación en todos sus aspectos, incluyendo en ella la lectoescritura cuantitativa y las competencias de presentación de uno mismo, se consideran también necesarias para la empleabilidad. Ello hace preciso una sólida base de competencias lingüísticas y conocimientos de matemáticas básicas. En los países no anglófonos, cada vez se requiere más para la mayoría de los trabajadores - y se logra - una cierta capacidad de trabajo en un idioma extranjero, normalmente en inglés. Todos los países resaltan la importancia de estar familiarizado con las tecnologías de la información y la comunicación y disponer de conocimientos básicos sobre las mismas. También las competencias personales y sociales se valoran cada vez más, incluyendo en ellas la facultad de aprender autónomamente, la capacidad para reaccionar y gestionar con eficacia situaciones inciertas o impredecibles en el entorno laboral, de dirigir correctamente las relaciones personales, de administrarse uno mismo el tiempo y de trabajar autónomamente.

Antes de extraer conclusiones de la investigación y los análisis del proyecto *Newskills* deben tomarse en consideración una serie de puntos. El grupo de las per-



sonas escasamente formadas es muy heterogéneo y, podría argumentarse, la definición de personas de baja cualificación como aquellas con formación hasta el nivel CINE 2 es bastante restrictiva, ya que sólo toma en cuenta los resultados dentro del sistema reglamentado de enseñanza y formación y no proporciona datos directos sobre el nivel de otros aspectos importantes de las competencias, en particular personales o sociales, denominadas "blandas" o "clave". Es importante además reconocer la existencia de diferencias por grupos de edades dentro del conjunto de las personas escasamente cualificadas: los jóvenes que han abandonado la escuela en décadas recientes sin cualificación alguna o con baja cualificación suelen haberlo hecho tras su exclusión de vías educativas principales, que tiene lugar en etapas graduales de selección negativa, y es frecuente también que los así excluidos procedan de entornos sociales desfavorecidos. En contraste, los integrantes de grupos demográficos de mayor edad (generalmente por encima de los 45 años) han abandonado la escuela con la edad mínima simplemente porque ello se consideraba ya una cualificación socialmente aceptable para acceder al trabajo. En algunos países europeos, determinados obstáculos formales, bajo la forma de altas tasas de matriculación o requisitos de entrada muy selectivos para la enseñanza postobligatoria, han disuadido de continuar estudiando a personas perfectamente dotadas para ello. Por tanto, estos grupos de edades presentarán muy probablemente grandes diferencias frente a los grupos más jóvenes en cuanto a niveles medios de capacidades. Además, muchos habrán desarrollado en el curso de sus empleos toda una gama de competencias, que no habrán sido reconocidas formalmente nunca.

Se acepta igualmente que existen divergencias en cuanto a la medición de resultados educativos dentro de la encuesta

#### Referencias bibliográficas

Documentos producidos por el proyecto *Newskills*

**Kazamaki Ottersten E.**, (1998) 'Labour demand: an institutional approach'. Multicopiado, Industriens Utredningsinstitut, Estocolmo

**Kirsch**, (1998) 'Devenir des bas niveaux de qualification: comparaison des situations nationales' multicopiado del CEREQ, Marsella

Europea de la mano de obra, ya que algunos países miden sus resultados con el criterio de años de formación, mientras otros lo hacen con el criterio de las cualificaciones obtenidas. En la mayor parte de los países aparece una minoría que no consigue alcanzar un nivel educativo o de competencias útil a pesar de haber asistido a la enseñanza obligatoria, que abarca por lo general nueve o diez años.

Por otro lado, es posible que las cifras del empleo de las personas con bajo nivel formativo estén subestimadas. Cada vez es más frecuente que desempeñen los trabajos de escasa cualificación las personas no registradas en las estadísticas oficiales (muchas de ellas, inmigrantes en situación irregular), por lo cual las estadísticas oficiales estarían sobreestimando el supuesto descenso en las cifras de empleo de trabajadores no cualificados.

De todas formas, en el proceso de búsqueda de soluciones para el problema de las personas de baja cualificación, se aprecia la tendencia a abandonar los principios esenciales globales e igualitarios - que cada persona reciba la misma educación y siga el mismo proceso educativo - en beneficio de un sistema donde se acepte que los diversos seres humanos atraviesen procesos educativos y formativos distintos en función de sus necesidades, a fin de poder llegar al mismo punto. Se insiste cada vez más en nuevas prácticas, como las concebidas para reconocer y certificar competencias no formalizadas, y en el hecho de que la formación constituye un factor no sólo para el desarrollo profesional sino personal, y una vía de apertura a la sociedad. Por último, aunque los costes de crear una plataforma educativa mínima sean elevados, quizás resulte mucho más costoso no adoptar este sistema y seguir conviviendo con una fracción de personas marginadas.

**Lages M.**, (1998) 'Some questions on the differential success of portuguese students' Multicopiado, CEPCEP, Universidade Catolica Portuguesa, Lisboa

**Lages M.**, (1997) 'The output of the school system in Portugal: facts, figures and issues' Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science

***"(...) en el proceso de búsqueda de soluciones para el problema de las personas de baja cualificación, se aprecia la tendencia a abandonar los principios esenciales globales e igualitarios - que cada persona reciba la misma educación y siga el mismo proceso educativo - en beneficio de un sistema donde se acepte que los diversos seres humanos atraviesen procesos educativos y formativos distintos en función de sus necesidades (...)"***



**Leuven E. and Oosterbeek H.** (1998) 'The quality of new jobs for the low-skilled in Europe' Multicopiado, Faculty of Economics, University of Amsterdam

**Leuven E., Oosterbeek H., and van Ophem H.** (1998) 'Explaining international differences in male wage inequality by differences in demand and supply of skill'. Documento de debate N° 392 del Centre for Economic Performance, mayo

**Leuven E. and Oosterbeek H.** (1997) 'Demand and supply of work-related training: evidence from four countries', Documentos de debate 97-013/3 del Tinbergen Institute.

**McIntosh S.** (1998b) 'The demand for post-compulsory education in four European countries' Documento de debate N° 393 del Centre for Economic Performance, mayo

**McIntosh S.** (1998a) 'Job quality in the United Kingdom, 1985-95' Documento de trabajo N° 981, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science

**McIntosh S.** (1999) 'The determinants of vocational training across Europe'. Multicopiado, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science

**Mellander** (1998) 'Technology and the derived demand for labour by education' Multicopiado, Industriens Utredningsinstitut, Estocolmo

**Murray A. and Steedman H.** (1998) 'Growing skills in Europe: the changing skill profiles of France, Germany, the Netherlands, Portugal, Sweden and the UK'. Documento de debate N° 399 del Centre for Economic Performance, julio

**Steedman H.** (1999) 'Looking into the qualifications black box: what can international surveys tell us about basic competence?' Multicopiado, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science

Pueden consultarse otras informaciones en <http://cep.lse.ac.uk/homepage/tser/>