

# La formación profesional como política pública de estabilidad

Félix HERRADOR

Universidad Complutense de Madrid  
ffelixherrador@cps.ucm.es

*Recibido:* 14 noviembre 2005

*Aceptado:* 18 enero 2006

## RESUMEN

Partiendo del concepto de gobernabilidad, y en los diferentes niveles de gobierno, se considera que la política educativa constituye la piedra angular sobre la que se mantienen, estabilizan y potencian, actualmente, los sistemas políticos democráticos propios de países con sociedades desarrolladas e industrializadas. Y es, precisamente, desde los crecientes niveles de formación de los ciudadanos de estos países, donde dichas sociedades y Estados avanzan hacia unos grados de prosperidad económica y paz social que, considerados en su conjunto, permiten la consolidación, estabilidad y democratización de los sistemas. Con ello, este trabajo propone una aproximación al estudio de la política educativa, concretamente, a través de sus vertientes formativas reglada y no reglada.

La tesis que se maneja en este trabajo descansa en el reconocimiento de la importancia determinante que tiene la política educativa en la gobernabilidad y reforzamiento democrático participativo de un sistema político, configurándose así como el factor estratégico de la acción pública. De cómo se gestione la variable denominada capital humano, va a depender decisivamente, y en última instancia, el progreso de un país y sus niveles de desarrollo económico y bienestar social.

Del análisis de la política educativa se derivan una serie de recomendaciones y recetas que inciden en la mejora de aquellos factores coadyuvantes a un buen gobierno. Para ello, en este estudio se abordará el cambio de paradigma experimentado en dicha política, que a su vez ha de enmarcarse en el origen teórico del concepto de sozialstaat y en la posterior evolución y crisis del welfare state.

**Palabras clave:** formación profesional, política pública educativa, capital humano, estado de bienestar, gobernabilidad, estabilidad, flexibilidad-adaptabilidad.

## Education and training as public policies of stability

### ABSTRACT

Beginning with the concept of governability, and of the different levels of governance, educational policy is considered to constitute the key stone on which democratic political systems of countries with developed and industrialized societies maintain, stabilize and empower themselves. And it is precisely from the growing levels of training of the citizens in these countries where said societies and States move toward some degrees of economic prosperity and social peace that, taken as a whole, permit the consoli-

dition, stabilization and democratization of the systems. With that, this work seeks to move closer to the study of educational policy, specifically, through regulated and unregulated training paths.

The thesis used in this report rests on the recognition of the determinant importance which educational policy has on the governability and participatory democratic strengthening of a political system, shaping itself as the strategic factor of public action. The progress of a country and its levels of economic development and social wellbeing are going to depend decisively and ultimately on how the variable named human capital is managed.

A series of recommendations and guidelines which influence the improvement of those factors which aid good governance may be derived from an analysis of educational policy. This study will tackle the change of the paradigm experienced in said policy, which at the same time must frame itself in the theoretical concept of Sozialstaat and in the later evolution and crisis of the Welfare State.

**Key words:** professional formation, public education policy, human capital, state of wellbeing, governability, stability, flexibility-adaptability.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. El papel de las políticas de educación y formación. 2.1. Evolución e influencia de los conceptos de educación y formación en las políticas formativas. 2.2. Influencia de las nuevas formas de organizar el trabajo y de producir en las políticas formativas: innovación tecnológica, flexibilidad, adaptabilidad y polifuncionalidad. 3. Conclusiones. 4. Referencias bibliográficas.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Partiendo del concepto de *governabilidad*, y en los diferentes niveles de gobierno, se considera que la *política educativa* constituye la piedra angular sobre la que se mantienen, estabilizan y potencian, actualmente, los sistemas políticos democráticos propios de países con sociedades desarrolladas e industrializadas. Y es, precisamente, desde los crecientes niveles de formación de los ciudadanos de estos países, donde dichas sociedades y Estados avanzan hacia unos grados de prosperidad económica y paz social que, considerados en su conjunto, permiten la consolidación, estabilidad y democratización de los sistemas. Con ello, este trabajo propone una aproximación al estudio de la *política educativa*, concretamente, a través de sus vertientes formativas reglada y no reglada.

La tesis que se maneja en este trabajo descansa en el reconocimiento de la importancia determinante que tiene la *política educativa* en la *governabilidad* y reforzamiento democrático participativo de un sistema político, configurándose así como el factor estratégico de la acción pública. De cómo se gestione la variable denominada *capital humano*, va a depender decisivamente, y en última instancia, el progreso de un país y sus niveles de desarrollo económico y bienestar social.

Del análisis de la *política educativa* se derivan una serie de recomendaciones y recetas que inciden en la mejora de aquellos factores coadyuvantes a una buena gobernanza. Para ello, en este estudio se abordará el cambio de paradigma experimentado en dicha política, que a su vez ha de enmarcarse en el origen teórico del concepto de *sozialstaat* y en la posterior evolución y crisis del término *welfare state*.

Este trabajo propone que el componente económico —en este momento, en el proceso de integración comunitaria— es el elemento que proporciona, que los

postulados teóricos sobre el concepto de gobernabilidad, sean específicos en la acción gubernamental. Lo son estabilizando la operación de los sistemas políticos en su conjunto. El análisis está realizado desde el campo de la economía del trabajo, que es un lugar común para el encuentro de los científicos sociales en la investigación de esta materia. Dicha investigación se desarrolla basándose en el tipo de política económica, la inversión y el gasto en política social.

Y es en este sentido, en el que las políticas públicas económicas, sociolaborales, de mercado de trabajo, y, sobre todo, las políticas de formación y empleo, tienen su última palabra (voluntad y compromiso político).

## **2. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN**

### **2.1. EVOLUCIÓN E INFLUENCIA DE LOS CONCEPTOS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN LAS POLÍTICAS FORMATIVAS**

La educación y formación han sido fundamentales en la preparación del individuo para su incorporación en el mundo laboral ya que, a lo largo de la historia, las políticas educativas y formativas han intentado realizar su labor (con mayor o menor fortuna) dependiendo siempre de las condiciones sociales y económicas del momento, y orientándose hacia la optimización de los recursos humanos formados (una vez incorporados en los mercados de trabajo y de forma que no quede ningún recurso —trabajador— ocioso por emplear).

Se trata de que dichas políticas contribuyan a reducir el desempleo y busquen las denominadas, tasas de desempleo del pleno empleo (Fernández Arrufe, 1993) que consisten en la consecución del pleno empleo u ocupación plena con niveles aceptables de empleo. Constatándose que una adecuada política educativa, es aquella que genera una oferta que satisface más allá de las necesidades inmediatas.

Ahora bien, desde una perspectiva institucional de las relaciones industriales y de los mercados de trabajo, las políticas de enseñanza y de formación profesional pueden configurarse como el puente que une el mundo de la enseñanza con la realidad del mercado de empleo, en su conjunto (ya que según una parte del corpus doctrinal los intereses son coincidentes, pero según otra parte no es posible que coincidan, si no es introduciendo modificaciones en las políticas de los poderes públicos o en la de los patronos). Lo que si es evidente es que el dominio de la enseñanza y de la formación profesional se debe extender a todos los niveles que se encuentren relacionados con el empleo y con la vida activa en el actual estadio del progreso económico, en el que se hace urgente reforzar el papel económico y social de los recursos humanos que constituyen una parte tan importante como la inversión productiva.

Todo lo relacionado con los objetivos de la ciudadanía y el tipo de sociedad que se debe desarrollar configuran puntos de partida básicos para la formulación de una política de recursos humanos, puesto que son fundamentales para encauzar el desarrollo y la utilización del capital y del factor tecnológico. Es decir, educación y formación profesional contribuyen progresivamente a favore-

cer el aumento de la actividad económica, ayudando a otros sectores de la acción pública como son la política industrial, la política tecnológica y la política de desarrollo regional, a través de la vía de la adopción de medidas específicas dirigidas a favorecer dicha innovación, y progreso técnico, y a la creación de nuevas empresas viables que aumenten la producción e incrementen la productividad (OCDE, 1983).

Las políticas educativas y formativas: «han de estar enfocadas a conseguir un adecuado reciclaje, una formación continuada en la vida activa de la mano de obra y una estrecha colaboración con el mundo empresarial» (Fernández Arrufe, 1993: 124). Consecuentemente, es en referencia a los fines de carácter económico apuntados anteriormente, a los que los esfuerzos deben ir dirigidos: «a reformar la enseñanza y la formación profesionales para satisfacer nuevas demandas sociales» (OCDE, 1983: 14), de modo que, el área de los países comunitarios debe considerarse como foro para la competencia y como mercado, pero también como campo para generar, actualizar y movilizar la competitividad de los ciudadanos y trabajadores de los mismos mediante unas cualificaciones mayores (Ceri Jones, 1995).

En este momento de cambio y evolución se necesitan sistemas de cualificación más flexibles ya que:

*Una vida basada en una primera cualificación más que en norma, se está convirtiendo en excepción, y, sin embargo, en tiempos de nuestros padres, la cualificación inicial no fue solamente el medio de sustento de vida sino también la base de la estructura social (Ceri Jones, 1995: 473-474).*

Concretamente, lo que necesitan los individuos actualmente, es una cualificación inicial y una serie de oportunidades flexibles para la acumulación de capital humano. Esta argumentación se corresponde mejor con las necesidades de la economía, debido a los rápidos cambios estructurales y tecnológicos que están acelerando el paso a la obsolescencia de la cualificación. Con ello se transforma la lógica económica de la formación, tanto para los individuos como para las empresas, porque ni los unos ni las otras tienen la capacidad de deshacer el capital físico.

Así, en la mayoría de los países comunitarios el índice de paro de estos grupos es superior a la media, lo que indica: «que hay aún lugar para la potenciación de la enseñanza y la formación profesionales que permitirá reducir las desigualdades existentes en las posibilidades de acceder al empleo» (OCDE, 1983: 14). Para ello, es imprescindible, satisfacer simultáneamente las necesidades de los grupos afectados a fin de evitar la amenaza de nuevas formas de segmentación en la enseñanza y en el mercado laboral, y siempre dentro de las políticas y sistemas estatales vigentes. Además: «el surgimiento de sociedades pluriculturales exige la realización de reformas a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesionales para contribuir así a reducir los riesgos de segregación social y racial» (OCDE, 1983: 14).

Ello implica un proceso de reforzamiento económico y social de la enseñanza y la formación profesional<sup>1</sup>, que debe ir acompañado de una toma de conciencia conducente a mejorar crecientemente el acceso y la calidad de la enseñanza y la formación profesional. A la vez, se requiere que las políticas de enseñanza y de formación sean interpretadas a partir del concepto globalmente considerado de movilidad forzada, unificando tres procesos (la competencia cada vez mayor entre los trabajadores, el movimiento de absorción-expulsión de la mano de obra por las empresas —que depende completamente del ritmo de formación del capital y de las transformaciones de las condiciones de producción—, y la posibilidad de una selección más rigurosa de la oferta de mano de obra). No obstante, se observa, contradictoriamente, que:

La política del Estado tenderá a intensificar la movilidad forzada y a limitar las consecuencias sociales del desarrollo del desempleo y de la inseguridad. Esto explicaría dos de las características actuales de las políticas de empleo: que sean básicamente políticas de organización de las condiciones generales de la selección por cuenta de los empleadores, y que sean fragmentarias (Anglietta, 1976: 116-117).

A primera vista, la función que puede perfilarse para el Estado puede consistir en crear un marco en el interior del cual puedan encontrarse los diferentes grupos de interés, en lugar de asegurarse para sí la supervisión de conjunto. Aunque, es evidente, que la mejora de la calidad se constituye como una de las mayores preocupaciones de los poderes públicos de los países comunitarios ya que la calidad de la enseñanza y de la formación profesional en su conjunto va a estar en función de: «la puesta a punto de un conjunto completo y eficaz de disposiciones que tienen por objeto, de una parte, la planificación y el control de las instalaciones y programas, y, de otra, la verificación de la competencia profesional» (OCDE, 1983: 16). Ello incrementará la movilidad de la población activa y le proporcionará los medios indispensables para adecuar sus cualificaciones.

## 2.2. INFLUENCIA DE LAS NUEVAS FORMAS DE ORGANIZAR EL TRABAJO Y DE PRODUCIR EN LAS POLÍTICAS FORMATIVAS: INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, FLEXIBILIDAD, ADAPTABILIDAD Y POLIFUNCIONALIDAD

La razón por la que es imprescindible la recualificación profesional del conjunto de los activos que pertenecen a la función económica de la producción, descansa en el concepto de innovación<sup>2</sup>. Y, a pesar de que esta invasión innovadora condicione en parte el aumento de las posibilidades de empleo, el dinamismo y

<sup>1</sup> Este *reforzamiento económico y social* que necesita la enseñanza y la formación profesional se ubica en el contexto de la Economía de la Educación como área de estudio perteneciente —aunque, a veces, en gran medida autónoma—, a una de las ramas de la Ciencia Económica que se denomina *Economía del Trabajo*.

<sup>2</sup> La *innovación* es un fenómeno complejo y bastante mal entendido, pero parece claro que está vinculado y contribuye también a la creación de empresas, a la organización del trabajo y a la cualificación del personal.

la eficacia de las unidades económicas de producción dependerá sobremanera de los individuos que las dirijan. Aunque:

*La prioridad concedida en varios países a las tecnologías de vanguardia, y la posibilidad de desarrollarlas en otros, exigen una transformación de la enseñanza y de la formación profesionales, y es esencial que se establezca entre los países una colaboración que permita examinar de forma profunda el alcance de este fenómeno (OCDE, 1983: 62).*

Todos estos cambios en el contenido, en la calidad y en la duración de la enseñanza y la formación profesionales van a exigir —en materia de enseñanza— nuevos esquemas organizativos en un contexto de resistencia y de dificultad por igualar —a efectos de rango—; la enseñanza profesional con la general, y las vías de acceso que llevan de la formación profesional inicial a los niveles más elevados de la enseñanza técnica y de la enseñanza general.

Como alternativa a estos problemas puede ser útil la configuración de cursos por módulos, que conformarían niveles profesionales en cursos anuales en ciertas instituciones, aunque sería insuficiente por la variedad de necesidades que existen en el ciclo de vida del individuo, ya que la acumulación flexible y continua del capital humano que necesita la mayoría de la población requiere de un método modular de construcción de cursos. Otra salida potencialmente viable a considerar es la enseñanza a distancia:

*Los sistemas de enseñanza a distancia son, simplemente, el caso extremo de la educación y formación flexible, modular, y realizada en redes, dirigida al consumidor individual, y que aprovecha las ventajas de las modernas tecnologías de información y comunicación. La distinción absoluta entre la enseñanza formal y a distancia probablemente desaparecerá (Ceri Jones, 1995: 473).*

En este caso, lo que está claro, es que el hecho de mejorar la transición de la educación inicial al mercado de trabajo es, desde hace tiempo, un objetivo prioritario en los países industrializados (OCDE, 1996). A pesar de todo, la política relacionada con el mercado de trabajo hace hincapié en la ayuda de los jóvenes que terminan sus estudios en la transición inicial —que resulta ser tan dura—, y a veces en las fases posteriores. Para ello: «Entre las medidas se encuentran los programas de formación/aprendizaje, los programas activos del mercado de trabajo; las medidas relacionadas con los contratos temporales o de duración determinada y las medidas encaminadas a reducir los costes laborales» (OCDE, 1998: 207)<sup>3</sup>, y todo ello en un marco general en el que existen cuatro fuentes posibles de formación, que son: «el sistema educativo, la empresa, los programas especí-

<sup>3</sup> Las medidas destinadas, sobre todo a los jóvenes, suelen ser una combinación de medidas activas y pasivas (de mantenimiento de los ingresos); es decir, se ha tendido a reducir la importancia de las medidas pasivas a favor de las activas ya que las medidas pasivas están integrándose en las activas.

ficos del mercado de trabajo financiados por el Estado, y la formación financiada por los propios individuos» (OCDE, 1998).

Cuando las fuentes de formación se consideran insuficientes y producen unos resultados insatisfactorios, suelen darse escuelas especializadas donde los programas del mercado de trabajo son puestos en marcha a iniciativa de los poderes públicos. Es decir, los sistemas educativos basados en la escuela están organizados en torno a un conjunto de actividades, un tipo de formación en el aula y en los talleres, que a veces se ajustan a las necesidades de cada individuo y dan orientaciones sobre la adquisición de cualificaciones y ayudan a buscar trabajo (OCDE, 1998).

Al mismo tiempo, se ofrecen varios modelos de formación distintos en el centro de trabajo, como son: «el sistema dual de formación profesional que contiene toda una variedad de elementos en una fase temprana de la educación inicial; y la formación en el centro de trabajo que se combina con la enseñanza en el aula» (OCDE, 1998: 208), y, también, a menudo se conceden subvenciones públicas a las empresas que contratan aprendices, y se les ofrecen unos bajos salarios cuya utilidad está perfectamente definida.

En los Estados industrializados en los que dicho sistema dual de formación tiene una larga tradición, los poderes públicos y los interlocutores sociales son muy conscientes de que es necesario realizar reformas continuas para conservarlo y reforzarlo<sup>4</sup>. Esto responde, en parte: «a la falta relativa de una segunda oportunidad para los que abandonan la formación prematuramente y para los jóvenes que han fracasado también, esto se constituye en un eterno problema, si bien existe en todos los países de la OCDE» (OCDE, 1998: 209).

En los sistemas duales de formación se trata de potenciar adecuadamente la figura del joven trabajador aprendiz de tal modo que se otorgan subvenciones a los empresarios que los contratan para compensarles económicamente<sup>5</sup> y de abordar la escolarización antes de la edad de enseñanza obligatoria ya que se cree que puede influir positivamente en los resultados escolares posteriores y reducir así el riesgo de que los jóvenes abandonen los estudios prematuramente (OCDE, 1997). Igualmente, se deben incorporar a la enseñanza general elementos de anticipación de la vida activa, priorizar la adquisición de capacidades globales acerca de aprendizajes específicos poco útiles, trasladar a los instantes finales del sistema educativo la formación adecuada especializada y delegar a los empresarios todo lo que es la formación específica para el puesto de trabajo. Y, simultáneamente, se puede apuntar que otro tipo de políticas complementarias a potenciar, dentro de los países, son las políticas de educación y formación profesional diri-

---

<sup>4</sup> No obstante, entre algunas tendencias que pueden resultar negativas se encuentra el hecho de que el sistema dual atrae un número relativamente menor de jóvenes que muchos empresarios, a veces consideran que la idea de una elevada calidad es demasiado cara en una situación de continuo cambio de la competencia internacional, y que los puestos de trabajo, concretamente los de aprendiz, tienden a ofrecerse en sectores productivos en declive que exigen pocas cualificaciones.

<sup>5</sup> El sistema de aprendizaje se basa en un contrato de tres años con un empresario y los jóvenes pasan diez semanas al año en la escuela de formación profesional. El empresario pasa al aprendiz un salario cuyo nivel es negociado entre las centrales sindicales y las federaciones de empresarios.

gidas a empresas e iniciativas locales de creación de empleo municipales lanzadas desde los años noventa.

Así, el rasgo común de estos sistemas es el de que todos los agentes clave (empresarios, sindicatos y poderes públicos) se encuentran involucrados y apoyan sus principios (OCDE, 1998). Sin embargo, el sistema que se considera como ejemplo clave —en el conjunto de los Estados occidentales desarrollados—, para que tenga éxito el proceso de transición hacia el mundo laboral de los jóvenes que no realizan estudios universitarios, es el sistema o modelo dual de educación y formación (implantado en Alemania en la década de los años sesenta), ya que establece nítidamente la necesidad de combinar los conocimientos teóricos y la práctica empresarial.

En el marco de este sistema o modelo surge la idea de la polivalencia profesional, que hace referencia a:

*un concepto que adquiere una relevancia notable desde varias perspectivas. Desde una faceta organizativa es un fin y un medio de actuación empresarial para mejorar la productividad: un fin al que se dirigen las políticas de formación y promoción profesional y un medio para introducir fórmulas de reorganización del trabajo y de reestructuración funcional (Alemania, 1989: 76).*

Se podría decir que la polivalencia consiste en la realización indiscriminada, y en distintos puestos de trabajo, de cometidos de más de una especialidad encuadrados en un mismo grupo, área o nivel funcional. Este concepto puede ser considerado como el ejemplo más patente de la reacción contra el trabajo especializado y contra el modelo hasta ahora dominante de organización científicista del trabajo (Alemania, 1989).

Aunque, hay voces discrepantes que se alzan acerca de las supuestas bonanzas económicas y ergonómicas que puedan ofrecer los nuevos modos de producción. En este caso la crisis del Taylorismo y la aparición de formas alternativas de organización del trabajo van asociadas casi siempre a la introducción de nuevas tecnologías, sin que, sin embargo se aclare de forma convincente la propia naturaleza de esta relación, ni, en última instancia, el proceso de cambio de un modo de organización del trabajo a otro y sus determinantes (Chanaron y Perrin, 1991).

Así pues, se confirma la idea de que la enseñanza y la formación deben tener una base amplia y polivalente que asocie la formación en la escuela a una experiencia laboral donde la automatización flexible corrobore la importancia de un sistema educativo y formativo fuerte e institucionalizado con una meta práctica sobre la base de un buen nivel teórico.

Si bien, el término clave es el de polivalencia de la mano de obra; la posibilidad que tiene el individuo de ocupar variados puestos de trabajo; el acceso a la formación general y técnica amplia; el interés por la calidad, la relativa cercanía de las tareas de producción y control, la inexistencia de diferencias insalvables entre obreros y capataces; y la constatación de que los términos definirán el tipo de cualificación (Díaz Guerra, 1989).

Esta explicación implica otro tipo de visión, no tan positiva, acerca de lo que, en última instancia, supone la influencia del cambio tecnológico en las empresas y en los trabajadores —la aparición y desaparición de una serie de tareas y de necesidades—<sup>6</sup>; ya que: «históricamente, la descualificación ha sido vista como consecuencia directa de la excesiva división del trabajo y del perfeccionamiento de la maquinaria» (Escudero, I/89: 1221). Con lo que a la tesis de los efectos perniciosos que se pueden producir con la influencia del factor tecnológico sobre la organización del trabajo, se unen otros autores, en la misma dirección, cuando apuntan su inquietud acerca de una posible configuración de la tecnología como factor determinante si no se tuviese en cuenta que la desaparición del trabajador es un hecho irreversible (Castillo, 1994).

Está claro que las posturas doctrinales se encuentran enfrentadas en el momento de evaluar el papel que juega el factor tecnológico, el trabajo y la producción. Por un lado, ciertos autores mantienen que la tecnología es el origen de todos los condicionamientos que determinan las reglas de juego a la hora de organizar las relaciones industriales (Dunlop, 1978); por otro lado, se sitúan autores que mantienen que la tecnología es una condición más, entre otras, de formación de las relaciones sociales de producción (de trabajo) (Maurice, Sellier y Silvestre, 1987).

A pesar de todo, estos últimos sostienen que para un mismo nivel de tecnología; ésta sí es capaz de adaptaciones y diferentes utilizaciones porque los hechos de organización:

*mediatizan la influencia de las tecnologías demostrado por las soluciones diferentes que tienen las empresas para concebir y organizar los puestos de trabajo. Estas técnicas de organización traducen cierto estado de las relaciones sociales. Las formas de organización están vinculadas a los tipos de profesionalidad. Esta profesionalidad adquirida en el sistema educativo otorga una identidad o permite una autonomía en el trabajo que va a aprovechar la organización. El uso que la organización hace de los trabajadores engendra un tipo de profesionalidad basada en la dependencia de la empresa o en la autonomía frente a esta. Este grado de dependencia va a determinar el tipo de relación industrial (Maurice, Sellier y Silvestre, 1987: 106 y ss).*

En este contexto tecnológico, con la aparición y preponderancia de los modernos estilos gerenciales<sup>7</sup> en la organización del trabajo de las empresas, se produce una mayor descentralización en la toma de decisión en la organización ya que uno de sus objetivos es reforzar el control de la calidad otorgando mayor res-

---

<sup>6</sup> La *Teoría de la descualificación tecnológica* postula que la pérdida de profesionalidad del operario de primera línea, le coloca en una función reducida de simple auxiliar del sistema automático dentro de la unidad de producción.

<sup>7</sup> La introducción de los *modernos métodos gerenciales*, actualmente en las empresas, hacen referencia a un tipo de producción y de gestión de los recursos físicos y humanos, que buscan ante todo la *maximización* de la producción y la racionalización de dichos recursos, a través de conceptos como la eficacia y la eficiencia en la consecución de los objetivos marcados por las unidades económicas de producción.

ponsabilidad al personal de diversos niveles, incluso a los trabajadores manuales. Así pues, el trabajador moderno es un colaborador capaz de planificar, organizar y efectuar su trabajo autónomamente.

Pero, paralelamente, a este nuevo modelo gerencial de organización descentralizada, se puede afirmar que la empresa, independientemente de su tamaño, se inclina hacia una estructuración rígida y jerárquica, y la escuela tiende a acomodarse en una estructuración flexible y participativa. Con la irrupción de la teoría del capital humano se reivindica la enorme importancia de la medición y cuantificación de las tasas de rendimiento individual y colectivo del factor trabajo sobre la base de la cualificación del mismo. Se trata de resaltar la importancia del capital humano sobre el tradicional predominio del capital físico, como factor determinante en el conjunto de la productividad y rendimiento de las empresas. Por ello, las relaciones:

*entre los sistemas productivos y los sistemas educativos se ubican en el núcleo de las preocupaciones sociales desde comienzos de la década de los 60. Acontecimientos posteriores han evidenciado la complejidad de las relaciones existentes entre el mundo de la producción y el mundo de la educación, entre economía y enseñanza. En principio, aunque se admita ampliamente que los sistemas de enseñanza y formación forman parte de la infraestructura económica y social, la contribución específica que puede aportar a la actividad económica todavía no ha sido demostrada de modo convincente mediante análisis de rentabilidad o de costes/beneficio y, de otro lado, se cuestionan en el momento actual, las hipótesis y utilidad práctica de estos análisis (Díaz Guerra, 1989: 99).*

De forma que surge otro concepto básico en las políticas formativas como es la de flexibilidad o adaptabilidad del mercado laboral, que no sólo posee una vertiente económica sino también social; es decir, este concepto también tiene un ámbito social particularmente referido al individuo. Dicho concepto de flexibilidad o adaptabilidad del mercado laboral:

*diste mucho de ser claro. No se limita únicamente a los salarios. La flexibilidad se puede lograr modificando la organización del trabajo y favoreciendo la movilidad de la mano de obra y la formación de capital humano, así como mediante ajustes salariales. Por otro lado, la reducción de las rigideces en el mercado de trabajo será más eficaz si va acompañada de tendencias similares de los mercados de productos y capital (OCDE, 1991: 14).*

Esto supone introducir cierto grado de flexibilidad o adaptabilidad<sup>8</sup> en los modos de producción, como consecuencia de la entrada de las nuevas tecnologías y

---

<sup>8</sup> El concepto de *flexibilidad* o *adaptabilidad* consiste en la capacidad de adaptación de las unidades económicas de producción (*empresas*) a las nuevas demandas cambiantes de los sistemas productivos, como consecuencia de las exigencias que implican el cambio tecnológico (*nuevas tecnologías*) sobre dichos sistemas (*innovación de procesos e innovación de productos*).

de la adaptación o flexibilización de los mercados de trabajo a los nuevos sistemas productivos, buscándose así las políticas activas de formación y empleo que puedan ser más eficaces o efectivas.

A estas variables se les unen factores decisivos como son la flexibilidad de los costes laborales; la movilidad laboral de la mano de obra ocupacional —adaptación a la evolución tecnológica, principalmente— e involuntaria —para transformaciones estructurales—; y la flexibilidad laboral en la empresa —interna, funcional, numérica y geográfica— (Rose, 1987). De manera que los recursos humanos son primordiales; ya que la contribución de la enseñanza se plasmará en una doble perspectiva: favoreciendo la realización de objetivos económicos como la productividad y la flexibilidad, y actuando como agente de selección en el mercado de trabajo con vistas a la distribución de ventajas económicas. Así se constata que:

*Esta incapacidad organizativa del sistema taylorista para adaptarse a una demanda cambiante y flexible está generando un nuevo sistema de producción flexible que aspira a resguardarse de la competencia de los precios gracias a la posibilidad de una modificación permanente de la naturaleza de los bienes y servicios elaborados. Se combinan por primera vez, tras un siglo de historia industrial, productividad y flexibilidad, términos que en el pasado han sido más bien antagónicos (Díaz Guerra, 1989: 106).*

Esta incapacidad del sistema tayloriano para adaptarse a la progresiva configuración de una demanda social cambiante y flexible, está originando un sistema novedoso de producción flexible con un tipo de cualificación-formación crecientemente elevado<sup>9</sup>.

En última instancia, se puede afirmar que: «el objetivo a lograr es mantener la estabilidad de los aumentos de productividad del personal con relación a los cambios del producto y de los procesos» (Díaz Guerra, 1989: 108-109). Este nuevo sistema de producción está basado:

*en una flexibilidad descentralizada de organización que se estima claramente mejor adaptado a la solución de los numerosos problemas de competitividad, hay que estar innovando constantemente y*

---

<sup>9</sup> El modelo tayloriano de Organización Científica del Trabajo (O.C.T.) se rompe teóricamente con las fuertes críticas de los años 70, por parte de las corrientes humanizadoras del trabajo, pero fue sobre todo debido a la irrupción de la electrónica (con todas las enormes potencialidades que ofrecían a los empresarios y a la economías de los países); con el descubrimiento del dispositivo electrónico denominado *chip*. Este dispositivo permitiría el tratamiento, almacenamiento y difusión de un gran volumen de información en las empresas, que serviría para una mayor coordinación y optimización en la gestión de la administración del personal y de sus demás recursos; ello incidiría en un aumento de la producción e incremento de la productividad, ahorrando costes de producción y costes laborales —sobre todo salariales— para los empresarios). Si bien es cierto, subsisten todavía en ciertos sectores de trabajadores de *cuello azul*, las viejas prácticas tayloristas de organización del trabajo y del sistema productivo, que tienden progresivamente a desaparecer en las unidades económicas de producción.

*hay que buscar siempre formas nuevas de organización. Las nuevas opciones organizativas, en sentido análogo a lo indicado con el desarrollo tecnológico, plantean exigencias aún más crecientes a los sistemas de enseñanza y formación (Díaz Guerra, 1989:106-107).*

Por ello, los procesos de producción:

*no pueden concebirse en todos los detalles, pues el conocimiento productivo no se hace disponible mediante un nuevo análisis empírico y teórico. Las tareas de los trabajadores encargados del funcionamiento de estos sistemas no pueden ser determinadas a priori por un razonamiento lógico consistente en deducir, partiendo de la base de todas las tareas anteriores, las que han de asumir las máquinas y los ordenadores. Es a causa del conocimiento silenciado o experiencia concreta específica de cada individuo por lo que la formalización del conocimiento productivo se encuentra ante una barrera (Díaz Guerra, 1989: 104-105).*

Se constata que en estos procesos existen dificultades que se identifican con los complicados sistemas automatizados y con la inflexibilidad que les caracteriza porque, en cuanto al fenómeno de la automatización, el conocimiento silenciado es bastante mayor que el tipo de conocimiento formalizado —que es el único que puede encarnarse en máquinas—, con lo que se da la necesidad de tender a la flexibilización de la integración que simplifique los sistemas.

Por otro lado, la dificultad de la inflexibilidad de la automatización completa reside en:

*la existencia de una relativa inflexibilidad, tanto en lo que se refiere al cambio de series de producción como también a la innovación de productos y procesos, en contradicción con las exigencias del mercado. Estas innovaciones implican modificar con frecuencia los modelos y la misma fabricación, lo que contribuye a crear barreras a la automatización. Se trata de basar la flexibilidad del proceso productivo en un empleo inteligente, no sólo de las máquinas, sino también de la mayor responsabilidad y capacidad de los operarios (Díaz Guerra, 1989: 104-105).*

La solución que se ofrece para superar esta inflexibilidad de los sistemas de automatización es: «la modificación del contenido y de los métodos de la formación inicial y superior, de manera que la adquisición de habilidades técnicas se combine con aptitudes ejecutivas y sociales» (Ceri Jones, 1995: 467).

Evidentemente, la tendencia progresiva e imparable de la incorporación de estas tecnologías implica unas condiciones básicas que alteran en gran medida todo lo que es la organización del trabajo y del sistema productivo, y el conjunto del mercado laboral (Ozaki, 1993). Es decir; en primer lugar, el efecto impacto de las nuevas tecnologías sobre la organización del sistema productivo y de las condiciones de trabajo de las empresas, facilita que el capital (esto es, a los due-

ños de los medios de producción —empresarios—), siga creciendo y compitiendo en cada uno de los diferentes sectores productivos del mercado. Del ritmo de aprovechamiento e incorporación de las innovaciones tecnológicas en las empresas dependerá la competitividad de las mismas, y la expansión de sus cuotas de mercado (OCDE, 1990). Para lo que se necesitará un tipo de mano de obra crecientemente cualificada que permita manipular unas tecnologías cada vez más complejas que exigen un mayor grado de conocimiento tecnológico por parte del factor trabajo (es decir, los que arrendan su fuerza de trabajo a contraprestación de un salario —trabajadores—).

En segundo lugar, el efecto/impacto de las nuevas tecnologías sobre el conjunto del mercado de trabajo y el empleo supone también la existencia de una serie de cambios en las relaciones industriales, en general —en las relaciones sociales de producción a nivel de empresa y de crecimiento económico estatal—, como consecuencia lógica de un mayor nivel en la cualificación profesional demandada para la mano de obra.

Dicho crecimiento va a depender, cada vez más, de que el uso de las nuevas tecnologías provoque un equilibrio entre la innovación de productos y la innovación de procesos lo que significa que el factor tecnológico planteará la probabilidad de reducir los costes de personal reduciendo las plantillas de trabajadores, racionalizando los costes y el procedimiento de elaboración de productos, mercancías, bienes y servicios (OCDE, 1990), y que este crecimiento estará en función de que se creen nuevos productos y se extiendan en el mercado.

Además, se conoce que el incremento de la productividad es resultado de la combinación del sistema técnico (que implica mayor nivel de formación profesional de la mano de obra) con el sistema organizativo<sup>10</sup>. De la innovación de los mismos surgirá el empleo (con el consiguiente aumento de la producción) y de la innovación de los procesos productivos sólo se obtendrá, coyunturalmente, la reducción de costes.

Paralelamente, con la aparición y difusión de las nuevas tecnologías se consigue que el tipo de cualificación requerida sea de un nivel de instrucción de base cada vez más amplio y elevado —cultura técnica generalizada polivalente—, tendiéndose a ser menos especializado y más polifuncional en lo referente a funciones y tareas (OIT, 1987).

También, con la incorporación de las nuevas tecnologías en el conjunto de la economía<sup>11</sup> y del mercado de trabajo, como mantiene el profesor Piore, se producen divisiones en el entorno económico de la sociedad entre unos sectores productivos que se desarrollan más que otros (sectores modernos y sectores tradicionales). Esta dualidad segmenta o fragmenta el mercado laboral, surgiendo unos mercados o segmentos de trabajo diferentes: por un lado, están los mercados pri-

<sup>10</sup> Hay que aclarar que el *modelo de sistema organizativo* gestiona la forma de explotación de la capacidad que poseen los recursos del sistema técnico.

<sup>11</sup> La *tecnología* condiciona la actividad económica del mismo modo que determina la historia, pero es también el *producto* y la *expresión de una cultura* (Véase, el Informe Técnico de la OCDE «La Nueva Tecnología en la década de los Noventa», publicado por el MTAS en 1990).

marios-internos (representados por sectores en vanguardia del crecimiento económico que satisfacen la demanda estable de empleo con cualificaciones más elevadas —específicas de la empresa—, con un empleo cuasi estable, con una organización de trabajadores muy fuerte, y con un tipo de formación profesional interna de la propia empresa que tiene una gran relevancia al igual que la experiencia y la antigüedad); y por otro lado, los mercados secundarios-externos (representados por sectores tradicionales de la economía que atienden la demanda inestable de empleo con cualificaciones muy escasas de la mano de obra, con un empleo inestable donde se entra y se sale continuamente del mercado de trabajo, con unos trabajadores débilmente organizados donde el poder sindical es nulo y las relaciones sociales de producción entre empleadores y empleados son muy impersonales y están altamente institucionalizadas) (Doeringer y Piore, 1985).

De esta manera van a ser dos los factores clave que jueguen un papel destacado en el mercado laboral: el factor tecnológico (que condiciona la existencia del sector moderno de la economía y de los mercados internos) y el factor institucional (entendido como el conjunto de instituciones y reglas que en los países desarrollados se han ido elaborando para regular las relaciones de trabajo) (Doeringer y Piore, 1985). Y, en este caso, el tipo de mercado de trabajo que predomina en la actualidad en los sistemas laborales estatales de los países industrializados y de la Unión Europea que tiende a proyectarse y consolidarse en el futuro, es el que combina los modelos dualista e institucionalista; es decir, el modelo de mercado laboral configurado y estructurado en segmentos que se encuentran regulados por normas, reglas e instituciones emanadas de los interlocutores sociales y de la Administración<sup>12</sup>.

Así, la tecnología impone su mayor poder de influencia a los actores sociales en el momento de elaborar el tipo de reglas y normas que se van a utilizar en las relaciones de trabajo, y cómo se van a orientar las mismas para organizar la producción; es decir, la tecnología incide decisivamente en el planteamiento de las relaciones industriales (Kerr, 1985). De forma que, el factor tecnológico es el que guía la evolución de la organización del trabajo y del sistema productivo en el entorno de las empresas estructurándolas sobre la base de la dualización o seg-

---

<sup>12</sup> El modelo de mercado de trabajo *institucional* o *institucionalista* plasma, sobre todo, a partir de la década de los años sesenta, el pensamiento industrialista de los profesores Clark Kerr y John T. Dunlop, que propugnan que las relaciones de trabajo se institucionalizan en las sociedades industriales (pasando a denominarse relaciones industriales). Todo proceso de industrialización de la sociedad se basa en premisas materiales integradas por los factores de la tecnología y de la acumulación de capital (Véase, las obras de Kerr, «The Balkanization of Labor Markets» (1954) y de Dunlop, «Industrial Relations Systems» (1958). En la *evaluación del proceso* se han exigido unas reglas y normas en continuo desarrollo que tienen por objeto estructurar el trabajo. Las reglas se refieren a la forma de organización del trabajo, a la forma de contratación de los trabajadores, a la forma de retribución económica de los mismos, y a la forma de resolución de los conflictos en la realización de las tareas productivas. Igualmente, las normas se diseñan bilateral o trilateralmente y según el peso específico de los diferentes actores sociales en las mismas, así resultarán el perfil de las mismas. La configuración de estas normas y reglas define el sistema de relaciones industriales de una sociedad y las actitudes de la misma hacia el trabajo (Véase, el capítulo de la Introducción de esta investigación).

mentación del mercado de trabajo, y, conceptos como tecnología, polyvalencia profesional y flexibilidad o adaptabilidad —claves para la organización del trabajo y del sistema productivo—, hacen que de la relación insatisfactoria que se produce entre el sistema educativo y el sistema productivo, se prevea inaplazable la coordinación entre las diferentes administraciones de los sistemas estatales comunitarios.

Concretamente, la formación general debe incorporar elementos de anticipación de lo que se supone pueden ser necesidades de todos los trabajadores (este es el reto al que tratan de responder las innovaciones tecnológicas y el reforzamiento de los idiomas), y tiene que propiciar, antes que aprendizajes específicos de utilidad dudosa, el desarrollo de capacidades y actitudes generales que faciliten ulteriores aprendizajes específicos (aprender a aprender) y la adquisición de conocimientos y habilidades transferibles de un contexto a otro (Fernández, 1989).

Por tanto, las políticas activas de formación como las de empleo pondrán en marcha toda una serie de medidas que estén relacionadas con la organización del trabajo, los modos de producción (productividad y flexibilidad), la irrupción de las nuevas tecnologías y las necesidades de recualificaciones profesionales (polyvalencia profesional) (Lope y Martín, 1993).

En este marco de referencia se hace imprescindible crear una categorización o encuadramiento profesional<sup>13</sup> en las unidades económicas de producción, que de lugar a la racionalización de la formación que poseen los recursos humanos existentes y a la detección de las necesidades de re-cualificación en función de las necesidades de los sistemas productivos de las empresas (Alemán, 1995).

En términos de formación, la predicción de una creciente monopolización de la misma, el continuo cambio que se produce en el diseño del trabajo y la rápida transformación científica y técnica hace que se reduzca el número de profesionales, mientras que el de trabajadores de nuevas cualificaciones y los especialistas de empresa se incrementarán.

En este sentido, se necesita de partida que en los niveles estatales tanto los interlocutores sociales como las administraciones públicas dispongan de unos catálogos de titulaciones profesionales diseñados y aprobados para, a nivel supraestatal comunitario, poder avanzar hacia una homologación de las mismas, de forma que las políticas de enseñanza y formación comunitarias sean eficaces y puedan acomodarse a los nuevas formas de organización del trabajo y de la producción

---

<sup>13</sup> Las investigaciones en Ciencias Sociales utilizan frecuentemente categorías de individuos o de grupos (sobre todo, las producidas por nomenclaturas de los aparatos estadísticos nacionales o internacionales), como datos casi naturales, sin preguntarse suficientemente sobre los procesos que están en el origen de su formación. Con ello, a diferencia de las investigaciones que consideran las estructuras de organización (estructuras formales, jerárquicas, funcionales y categorías de actores que les están asociadas), ya como principios explicativos de otros fenómenos (actitudes, distribución del poder, logros de la organización, entre otros), ya como objetos particulares, cuyos logros de desarrollo o de interacción se investigan; se considera más bien estas estructuras y categorías como otros tantos fenómenos a explicar (Véase, la Obra de Maurice, Sellier y Silvestre titulada «Política de Educación y Organización Industrial. En Francia y Alemania», 1987).

impuestas con la progresiva e imparable introducción en las empresas de las nuevas tecnologías. A la vez, dichos catálogos deben servir de referencia para racionalizar y optimizar las titulaciones profesionales existentes, y aquellas que las unidades económicas de producción tiendan a demandar (Hyman y Streeck, 1993).

### 3. CONCLUSIONES

Con lo que, a la luz de los datos que se ofrecen, a continuación, se puede decir que la Política Educativa y Formativa constituye la piedra angular sobre la que se mantienen, estabilizan y potencian, actualmente, los sistemas políticos democráticos propios de países con sociedades desarrolladas e industrializadas, y en un contexto sistémico abierto de retroalimentación donde las demandas sociales (y en el ámbito de la formación y el empleo) son crecientes y están cada vez más sistematizadas.

**Indicadores de gasto público (en % PIB) dedicado a programas de formación profesional no reglada (FPNR) relacionados con el mercado de trabajo en países significativos de la Unión Europea (15). Se contempla para el conjunto de programas del subsistema de FPNR (FPO y FPC)**

	Total dedicado	Año anterior
Alemania (2002)	0,32	0,34
Austria (2001)	0,02	0,02
Bélgica (2001)	0,26	0,25
Dinamarca (2001)	0,86	0,99
<b>España (2002)</b>	<b>0,22</b>	<b>0,23</b>
Finlandia (2002)	0,30	0,29
Francia (2001)	0,24	0,25
Grecia (1998)	0,21	0,06
Irlanda (2001)	0,15	— (1)
Italia (2001)	0,04	0,05
Noruega (2002)	0,05	0,06
P. Bajos (2001)	0,47	0,45
Portugal (2000)	0,15	0,29
Reino Unido (2001)	0,16	0,13
Suecia (2002)	0,29	0,30
Suiza (2002)	0,13	0,09
EE.UU. (2001)	0,04	0,04
Japón (2001)	0,03	0,03
Australia (2001)	0,02	0,02

Fuente: Informes Técnicos de la OCDE. Perspectivas del Empleo, 2003 y 2004. OCDE, 2003; MTAS, 2003.

(1) No se ofrecen datos.

## NOTAS

1. Estos Programas de Formación Profesional No Reglada (FPNR) acogen las acciones formativas que imparten los SPEs (estatales o descentralizados) a las personas registradas legalmente en las oficinas o agencias de empleo, y que van destinadas a Parados adultos (FPO); y, también, las acciones formativas que imparten las empresas a los adultos ocupados y a los trabajadores con riesgo de perder el empleo (FPC).
2. Estos Programas de (FPNR) van intrínsecamente unidos al empleo a través de contratos de aprendizaje y de formación.
3. Los datos que se ofrecen son los datos actualmente disponibles, y presentados asistemáticamente en sus series cronológicas y, por lo tanto, ofrecen una garantía relativa acerca de la situación real última de los niveles de formación y empleo de los mercados de trabajo de estos países.
4. No es posible comparar la media comunitaria respecto al caso de España y de los países extracomunitarios relevantes, por su grado de desarrollo e industrialización, ya que la OCDE no ofrece datos últimos.
5. La actualización de dichos datos por parte de la OCDE, se entiende que depende en última instancia de la voluntad de dichos países para ofrecerlos. Este es el gran inconveniente de acudir a las fuentes estadísticas secundarias.

## 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMÁN, F

- 1989 «La polivalencia profesional en el sistema español de relaciones laborales», *Revista técnica de Teoría y Práctica. Relaciones Laborales*.

AGLIETTA, J.

- 1976 *Regulation et origes du capitalisme*. Calmann-Levy.

CASTILLO, J.J (Comp.)

- 1994 «¿De qué postfordismo me hablas? Más sobre reorganización productiva y organización del trabajo». *Revista de Sociología del Trabajo. Nueva Época*.

CERI JONES, H.

- 1995 *El Papel de la Educación y de la Formación en el ciclo de vida*. «El Capital Humano Europeo en el Umbral del S. XXI». MTSS.

CHANARON, J.J., y PERRIN, J.

- 1991 *Ciencia, Tecnología y Modos de Organización del Trabajo*. «Las Nuevas Formas de Organización del Trabajo. Viejos retos de nuestro tiempo» (Comp. Castillo). MTSS.

DÍAZ, M.

- 1989 «La relación Educación-Empleo (El problema de la Formación Profesional)». *Revista de Trabajo*, nº 95, Julio-Septiembre.

DOERINGER, P., y PIORE, M.

- 1985 *Mercados Internos de Trabajo y Análisis Laboral*. MTSS.

DUNLOP, J.T.

- 1978 *Sistemas de relaciones industriales*. Southern Illinois University Press, de Carbondale y Edwardsville, EE.UU.

ESCUADERO, R.

- 1989 «Legislación española sobre modalidades atípicas de empleo». *Revista técnica crítica de Teoría y Práctica. Relaciones Laborales*, tomo I/89.

FERNÁNDEZ, J.E.

- 1993 «Políticas de Educación y Políticas de Empleo». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, enero-marzo.

FERNÁNDEZ, M.

- 1989 «Formación y Empleo. Un matrimonio conflictivo». *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 6.

HYMAN, R., y STREECK, W.

- 1993 *Nuevas Tecnologías y Relaciones Industriales*. MTSS.

KERR, C.

- 1985 *Mercados de Trabajo y Determinación de los Salarios. La Balcanización de los Mercados de Trabajo y otros ensayos*, MTSS.

LOPE, A., y MARTÍN, A.

- 1993 «Cambio técnico y Recualificación. Formación y adquisición de cualificaciones en la empresa. Un estudio de casos». *Revista de Sociología del Trabajo, Nueva Época*, Vol. 19.

MAURICE, M.; SELIER, F., y SILVESTRE, J.J.

- 1987 *Política de Educación y Organización Industrial. En Francia y Alemania. Aproximación a un análisis societal*. MTSS.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

- 1998 «Perspectivas del Empleo 1998». MTSS.  
 1997 «Estudio de la OCDE sobre el Empleo. PARTE I. Evidencia y Explicaciones. Tendencias del Mercado de Trabajo y fuerzas subyacentes de cambio». MTSS.  
 1996 «Perspectivas del Empleo 1996». MTSS.  
 1991 «Perspectivas del empleo 1991». MTSS.  
 1991 «Políticas de Mercado de Trabajo en los noventa». MTSS.  
 1990 «Las Nuevas Tecnologías en la década de los Noventa». MTSS.  
 1983 «El futuro de la Enseñanza y la Formación Profesional». MTSS.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- 1987 *El Cambio tecnológico. La respuesta tripartita 1982-1985*. MTSS.

OZAKI, M., et al.

- 1993 *Cambios Tecnológicos y Relaciones Laborales*, MTSS.

ROSE, J.

- 1987 *En busca de empleo. Formación, paro, empleo*. MTSS.